

LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE CONTROL PARLAMENTARIO

M.Sc. Alex Rojas Ortega*
alex.rojas.09@hotmail.com

Recibido 16 mayo 2018

Aprobado 16 de agosto 2018

RESUMEN

El control parlamentario es una función a cargo de la Asamblea Legislativa, mediante la cual, dicho órgano verifica la rectitud política y la conformidad jurídica de las conductas del Gobierno. Tal función tiene sustento constitucional y, en una democracia moderna, debe potenciarse para generar un mayor control ciudadano y provocar más legitimidad, transparencia y rendición de cuentas.

Palabras clave: Control, parlamento, democracia, parlamentarismo, presidencialismo.

ABSTRACT

Parliamentary control is a function of the responsibility of the Asamblea Legislativa, by which, said organ verifies political rectitude and legal compliance of government behaviors. Such function has constitutional support and, in a modern democracy, must be strengthened, to generate greater citizen control and provoke more legitimacy, transparency and accountability.

Keywords: Control, parliament, democracy, parliamentarism, presidentialism.

Sumario: I.- El control parlamentario. A.- Concepto y sustento constitucional. B.- La forma de gobierno parlamentaria: El punto de partida de la función de control parlamentario. 1.- La moción de censura. 2.- La cuestión de confianza. 3.- El derecho de disolución. C.- El control parlamentario en las formas de gobierno presidencialista y parlamentaria. D.- El origen histórico del control parlamentario. II.- El inicio de la responsabilidad política del Gobierno: El impeachment. A.- Sentido originario. B.- Evolución. C.- Trascendencia hacia América. III.- Los instrumentos de control parlamentario. A.- Las preguntas parlamentarias: El "Question time" y otras modalidades de pregunta. B.- La interpelación. C.- Mociones o proposiciones no de ley. D.- Comparecencias. E.- Solicitudes de información. F.- Las comisiones de investigación. IV.- Conclusiones.

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Obtuvo el Premio de Investigación Fernando Soto Harrison en el 2010, otorgado a la tesis más sobresaliente de la Facultad de Derecho, UCR. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia. Cuenta con diplomas en técnica legislativa y en control parlamentario, así como varios cursos de especialización sobre el control y funcionamiento de los parlamentos, por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Congreso de los Diputados de España y la Red Internacional de Expertos en Parlamentos. Juez del Tribunal Contencioso Administrativo. Profesor universitario.

I. *El control parlamentario*

Para comprender adecuadamente qué es el control parlamentario, es necesario incursionar en su concepto, su origen y sus alcances, sin dejar de lado una pequeña referencia al parlamentarismo y al presidencialismo, como dos de las principales formas de gobierno que, para efectos de esta investigación, serán las que nos faciliten mayores elementos para comprender lo que es la función de control parlamentario.

A. *Concepto y sustento constitucional*

El control parlamentario es, en esencia, un control político y se materializa en una función de constante vigilancia y rendición de cuentas que el Parlamento o la Asamblea de diputados y diputadas pone en marcha, sobre la acción del Gobierno, entendido como el elenco de personas funcionarias del Poder Ejecutivo que ejercitan materialmente las funciones administrativas y, principalmente, gubernativa del Estado.

Para Hernández Valle (2000, pp. 436-437), el control parlamentario:

[...] consiste, desde el punto de vista jurídico, en la actividad de verificación y formación de juicio del órgano legislativo respecto de determinados hechos realizados por otros órganos o funcionarios públicos. En otros términos, el control parlamentario consiste en verificar la conformidad de las actuaciones de los órganos y funcionarios públicos a los parámetros constitucionales, legales y políticos que deben enmarcar su actuación.

En estricto sentido, el control parlamentario es una derivación directa de varios principios inherentes a un Estado social y democrático de derecho, tales como la transparencia, la legalidad de la conducta del Estado, la fiscalización sobre la conducta de las personas funcionarias públicas y la rendición de cuentas, los cuales, dicho sea

de paso, se concretan en el artículo 11 de la Constitución Política:

ARTÍCULO 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. [...].

Aunado a lo anterior, en nuestro ordenamiento jurídico, el control parlamentario confirma su sustento constitucional, en los incisos 9 y 10 del artículo 121 de la Constitución Política, cuando atribuyen a la Asamblea Legislativa, respectivamente, la posibilidad de admitir o no las acusaciones que se formulen contra miembros de los supremos poderes y decretar la suspensión de las mismas personas funcionarias, cuando se deba proceder contra ellas en la vía judicial por delitos comunes.

Asimismo, los incisos 23 y 24 del mismo numeral 121 de la Carta Magna merecen especial importancia, en tanto atribuyen, respectivamente, la posibilidad a la Asamblea Legislativa para conformar comisiones especiales de investigación y formular interpelaciones contra personas funcionarias públicas.

Ergo, no hay inconveniente alguno en afirmar que el control parlamentario, esto es, esencialmente, control político, tiene fundamento en la Constitución Política y esta norma suprema atribuye ese control primordialmente a cargo de la Asamblea Legislativa, como representante por excelencia del pueblo soberano (artículo 105 constitucional).

B. *La forma de gobierno parlamentaria: el punto de partida de la función de control parlamentario*

La forma de gobierno parlamentaria tiene lugar cuando un Estado, indiferentemente de su sistema político, se asienta sobre la base de una mutua interdependencia entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, en la cual, la continuidad del gobierno y la estabilidad del Poder Ejecutivo dependen de la confianza que el Parlamento haya puesto en aquel. Bajo ese mismo contexto, el gabinete de ministros y la mayoría del Parlamento deben coincidir para que el gobierno del Estado sea viable.

Precisamente, la aparición de la forma de gobierno parlamentaria se produce en el momento en que se pone en marcha el principio según el cual, para que el Poder Ejecutivo pueda ejecutar su programa de gobierno, debe contar con la confianza política del Parlamento. De tal manera, la función de control parlamentario encuentra su origen en el gobierno de tipo parlamentario. Pero, además, solo tiene sentido si previamente existe una relación de confianza entre el Parlamento y el Gobierno, de modo que este último deba su posición a la Asamblea de diputados y diputadas y responda políticamente ante ella.

De ese modo, el otorgamiento de la confianza se efectúa a través de la investidura, esto es, el momento en que se designa al gabinete con la aquiescencia del Parlamento. En el derecho comparado, existen dos modelos de investidura parlamentaria:

- Investidura implícita: Seguida en Gran Bretaña, Dinamarca, Francia, Austria o los Países Bajos. Bajo este modelo, la confianza se sobreentiende otorgada hasta que se prive de esta al gabinete de gobierno.
- Investidura expresa: De acuerdo con este, es necesario un acto expreso de otorgamiento de la confianza del Parlamento en el

Gobierno. Este mecanismo, a su vez, puede subdividirse en dos variantes. En primer lugar, puede corresponderle al jefe de Estado o al presidente de la República, la propuesta de nombramiento del presidente de Gobierno o primer ministro, o bien de este y también del conjunto del Gobierno. Tal es el caso de Italia, Bélgica, Portugal, Alemania, España. Por su parte, bajo la segunda variable, como es el caso de Japón y Suecia, el jefe de Estado no participa en absoluto en el nombramiento del Gobierno, sino que este depende por completo de la confianza del parlamento.

Bajo el contexto expuesto, sin confianza no es posible que haya control y ese control solo puede ser llevado a cabo por aquel que otorga la confianza. Clásicamente, en una forma de gobierno parlamentaria, existen algunos mecanismos de verificación de la confianza recíproca que debe existir entre el Parlamento y el Gobierno, a través de los cuales se ejercita el control parlamentario, veamos:

1. **La moción de censura:** Consiste, básicamente, en una moción efectuada por el parlamento, a través de la cual, retira su confianza del Poder Ejecutivo y que, en la práctica, significa la antesala de la dimisión de un ministro o una ministra o del conjunto del gabinete. En similar sentido, Hernández Valle ha manifestado que “[...] consiste en un voto negativo que se le da ya sea a un miembro del Gabinete o a todo él, cuando la mayoría del Parlamento considera que alguna actuación o, en general, toda su política es contraria al ordenamiento jurídico o a los intereses nacionales”. (Hernández, 2000, p. 461).
2. **La cuestión de confianza:** Es un instrumento parlamentario cuya finalidad es exigir responsabilidad política al Gobierno y se caracteriza porque tal exigencia es una carga autoimpuesta por el propio Gobierno, es decir, la iniciativa corresponde al gabinete.

Con el planteamiento de la cuestión de confianza, el Gobierno puede pretender (a) verificar el respaldo parlamentario en su programa, (b) hacer frente a una oposición circunstancial del Parlamento ante una decisión política del Gobierno considerada por este como esencial para su gestión, o bien (c) disipar rumores sobre divisiones o escisiones en el seno gubernamental.

En Francia, por ejemplo, con sustento en el artículo 49 de su Constitución Política, se da la hipótesis clásica de este mecanismo, en la que el Gobierno compromete su responsabilidad a la votación de un proyecto de ley que considera de suma importancia para su proyecto político y que, se entenderá adoptado, sin ser votado por la Asamblea, si transcurridas 24 horas después de su presentación, la oposición no presenta una moción de censura. Ahora bien, si se presenta la moción de censura, la votación no versaría sobre el proyecto formulado por el Gobierno, sino sobre la propia moción de censura, la cual, en caso de que se apruebe con mayoría, tendría por rechazado el texto legislativo y, a la vez, por derribado al Gobierno.

Por su parte, en España, se da la particularidad de que la cuestión de confianza no va ligada a la aprobación de un proyecto de ley, sino que, de acuerdo con el artículo 112 de la Constitución española, lo que el Gobierno plantea ante el Congreso de Diputados es un aspecto de su propio programa o sobre una declaración de política general. En caso de que el Congreso niegue su confianza al Gobierno, este presentará su dimisión al rey.

Actualmente, el sentido de la cuestión de confianza no es tanto el compromiso del Gobierno de obligarse a dimitir en el caso de que se carezca del respaldo parlamentario, sino el de reforzarse frente al electorado o bien aprobar un proyecto legislativo sin que las cámaras hayan podido enmendarlo.

3. **El derecho de disolución:** Constituye un mecanismo de equilibrio constitucional,

contrapeso de la moción de censura, a través del cual, el primer ministro tiene la posibilidad de disolución de las cámaras y, con ello, de convocar a nuevas elecciones, en el caso de que la oposición del Parlamento le impida al Gobierno ejecutar su programa.

C. *El control parlamentario en las formas de gobierno presidencialista y parlamentaria*

Las formas de gobierno presidencialista y parlamentaria son muy diferentes, ya que responden a postulados y efectos de distinta naturaleza. Podría afirmarse que uno de los elementos esenciales para distinguir a ambas figuras es que, en el parlamentarismo, el Poder Ejecutivo se integra sobre la base de un jefe de Estado, cuyo poder es limitado, y un gabinete que es designado por el Parlamento, al que en cualquier momento este le puede retirar la confianza, mientras que, en el presidencialismo, el jefe de Estado es el mismo que lidera al Gobierno, y no existen instrumentos de control que condicionen la formación del Gobierno o su continuidad a la confianza del Parlamento, ni tampoco existe el derecho a disolver el Parlamento.

Ahora bien, en los sistemas políticos no parlamentarios sino presidencialistas - caracterizados por una rígida separación entre los poderes del Estado, principio hoy conocido como de separación de funciones-, si bien en rigor no puede decirse de la existencia de una función de control parlamentario puro, lo cierto es que, bajo una perspectiva amplia de dicha función, sí puede afirmarse la presencia de un cierto control sobre los y las miembros del Gobierno que se operativiza a través de diversos cauces, y que constituyen lo que se ha dado en llamar un sistema de frenos y contrapesos.

Por consiguiente, bajo una visión amplia, puede llevarse a cabo el control parlamentario en Estados cuya forma de gobierno lo es tanto presidencialista (tal como Costa Rica y los Estados Unidos de

Norteamérica), como parlamentaria (caso de Alemania, España, Italia, entre otros). De igual forma, se puede atribuir la existencia de control parlamentario en ambas formas de gobierno a la propia evolución política que condujo a una paulatina incorporación de elementos de naturaleza estrictamente parlamentaria en esquemas de gobierno presidencialistas.

D. El origen histórico del control parlamentario

El estudio de la responsabilidad política del Gobierno obliga a comprender de dónde surge ella misma: nace del control parlamentario. A su vez, históricamente, el origen de tal control parlamentario está unido al nacimiento mismo de la forma de gobierno parlamentaria.

Veamos con mayor claridad lo anterior. El inicio de la forma de gobierno parlamentaria y, con ello, de la función de control parlamentario se manifiesta en Inglaterra mucho más temprano que en cualquier otro país de Europa. El poder monárquico absolutista en Inglaterra se vio potenciado desde Enrique VII (1485-1509) y alcanzó su mayor apogeo con la reina Isabel (1559-1603). En esta época, floreció el poder monárquico, y los parlamentos se mostraban dóciles a acatar la voluntad del monarca.

Sin embargo, tiempo después y, paradójicamente, la nobleza, una clase privilegiada cercana a la realeza que se había visto beneficiada con el poder del monarca, originó una corriente de oposición contraria a ese poder. Para los nobles, constituidos en gran número por grandes comerciantes e industriales, era necesario romper cualquier atadura con la monarquía absoluta, con el objeto de potenciar su libertad económica, principalmente, al evitar que los monarcas, por su propia autoridad y voluntad, exigieran contribuciones económicas a sus súbditos. Así, la incorporación de nobles en el parlamento significaría el comienzo de la función de control sobre el monarca.

De esa manera, la existencia de una representación de nobles en el Parlamento hizo posible que las concepciones que procuraban disminuir el poder absolutista del monarca derivaran en una lucha constitucional entre el rey junto a sus ministros contra el Parlamento inglés. Esa lucha entre el rey y el Parlamento se intensificó e instaló el germen del parlamentarismo, cuna del control parlamentario.

A su vez, el origen del control parlamentario, como función de constante vigilancia de la acción gubernamental por parte de la Asamblea de diputados, marcó el inicio de la responsabilidad política del Gobierno, el cual debía responder ante aquella Asamblea y, a partir de ello, se vería expuesto a instrumentos de control que podrían aparejar, inclusive, su destitución.

II. El inicio de la responsabilidad política del Gobierno: El impeachment

Sería virtualmente imposible referirse a la responsabilidad y al control, ambos políticos, sin hacer alusión a su verdadero e histórico origen: la institución denominada impeachment.

A. Sentido originario

Originariamente, el impeachment nació en Inglaterra y consistió en un proceso de naturaleza penal para acusar y, eventualmente, condenar a los ministros del rey. La acusación era efectuada por la Cámara de los Comunes; y el enjuiciamiento, por la Cámara de los Loes. Este procedimiento, cuyo corte era puro de responsabilidad criminal, fue el auténtico origen histórico del control parlamentario.

B. Evolución

El impeachment, como mecanismo originario para exigir responsabilidad penal de los funcionarios de gobierno, oriundo del continente europeo, fue evolucionando y acabó en convertirse en un mecanismo para que el

Parlamento le exigiera cuentas al Gobierno y le atribuyera responsabilidad ya no penal, sino política, a aquel.

Actualmente, el impeachment ha caído en desuso en Gran Bretaña, debido a que paulatinamente ha ido pasando de ser un proceso de responsabilidad penal, hasta convertirse en un principio de responsabilidad política del gabinete ante los Comunes.

C. *Trascendencia hacia América*

Evolutivamente, el impeachment británico fue exportado a América y se plasmaría, sorpresivamente, aún con un sentido de exigencia de responsabilidad penal, en la Constitución de los **Estados Unidos de Norteamérica** de 1787, donde actualmente se mantiene como un procedimiento para exigir responsabilidad criminal. Fue en este país norteamericano donde se plasmó la primera manifestación del impeachment en el continente americano y, posteriormente, de ahí, comenzó su expansión hacia otros países de la misma región. De esa forma, la Constitución Política de Estados Unidos, literalmente, en inglés, señala:

Article II, Section 4 of the Constitution:

The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.

El precepto anterior suele traducirse así: “El presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán destituidos de sus cargos mediante el procedimiento de “impeachment”, previa acusación y convictos que fueren de traición, cohecho u otros delitos graves y menos graves”.

Así fue cómo, a partir de esa primera manifestación en América, que el impeachment penal daría origen a sistemas mixtos en el constitucionalismo latinoamericano, en los cuales se logran combinar

mecanismos de responsabilidad penal y política al presidente de la República y a su gabinete. Por ejemplo, en el numeral 48 de la Constitución de **Chile**, se indica:

Art. 48. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: [...]

2ª Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas:

a) Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. [...]

b) De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno.

Por su parte, la Constitución Política del **Perú** expresa en su artículo 100:

Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. [...] En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. [...].

En similar sentido, el impeachment de contenido originariamente penal, con evolución hacia responsabilidad política, también tuvo resonancia

en nuestro ordenamiento jurídico. Así, el inciso 9) del canon 121 de la Constitución Política de **Costa Rica** manifiesta lo siguiente:

ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: [...]

9) Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento [...]

De esta manera, por votación calificada, la Asamblea Legislativa costarricense puede decretar el desafuero de los funcionarios de los miembros de los supremos poderes, a través de lo cual, se pondrá a aquellos a la orden de los tribunales de justicia de la República.

Otros ejemplos interesantes son el de **Colombia**, ya que, de acuerdo con su Constitución (arts. 198 y 199), el presidente de la República es responsable por sus actos y omisiones, cuando estos puedan violar la Constitución o las leyes. De la misma forma, el presidente de la República puede ser perseguido judicialmente y juzgado, cuando haya en su contra una acusación formulada por la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa en su contra.

Por su parte, en **Bolivia**, la Constitución Política de ese país (art. 158, incisos 17 y 18) establece que es atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional, controlar y fiscalizar a los órganos de las instituciones públicas, así como interpelar

a los ministros de gobierno, de modo tal que, cuando se acuerde la censura de aquellos, esta implica la destitución del respectivo ministro individual o de un conjunto de ellos.

De igual manera, en **Ecuador**, según el texto constitucional de ese país (art. 129), la Asamblea Nacional puede autorizar, con votación de mayoría calificada de sus integrantes, el enjuiciamiento penal del presidente o del vicepresidente de la República. En **Guatemala**, le corresponde al Congreso de la República declarar si hay lugar o no a la formación de causa contra funcionarios de los supremos poderes del Estado (art. 165 de la Constitución Política), En **México**, el artículo 111 de su Constitución dispone que el Congreso tiene facultad para declarar si procede penalmente o no contra los servidores públicos que hayan incurrido en delitos.

Finalmente, un ejemplo interesante es el de **El Salvador**, donde su Constitución (art. 131, inciso 37) indica que la Asamblea Legislativa tiene la atribución de recomendar a la Presidencia de la República la destitución de los ministros de Estado, o bien, puede recomendar a los organismos correspondientes, la destitución de las personas funcionarias de instituciones oficiales autónomas, cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación.

A la vez, su Constitución también dispone que los ministros o encargados del despacho y presidente de instituciones oficiales autónomas deben concurrir a la Asamblea Legislativa para contestar las interpellaciones que les hagan. En caso de que así no lo hicieran y sin justa causa se nieguen a concurrir, tales funcionarios quedarán, por el mismo hecho, depuestos de sus cargos (art. 165 de su Constitución).

III. Los instrumentos de control parlamentario

En nuestro medio, tenemos claro que existen algunos mecanismos que permiten a la Asamblea

Legislativa efectuar un control político, respecto a la conducta de entidades y personas funcionarias públicas. Sin embargo, con el fin de concretar aún más cuáles son tales mecanismos, a continuación, nos referiremos a ellos:

A. *Las preguntas parlamentarias: el "Question time" y otras modalidades de pregunta*

Concepto. Las preguntas parlamentarias son la herramienta individual de control de los parlamentarios o diputados por excelencia. Tales preguntas versan sobre aspectos concretos, del ámbito delimitado y originan un breve diálogo -no debate- entre la respectiva persona parlamentaria que las formula y el o la miembro de gobierno a quien van dirigidas.

Origen. Tienen origen en el parlamento británico, cuando en 1721, en la Cámara de los Lores, por primera vez, en el Parlamento británico, se formula una pregunta en sentido estricto. Posteriormente, a partir de 1783, la Cámara de los Comunes tomó la decisión de conocer breves sesiones de preguntas que el Speaker (presidente de dicha Cámara, encargado de presidir los debates, moderar y mantener el orden) consideraba como un derecho individual de los parlamentarios.

Así, a lo largo del siglo XIX, dicha práctica se iría consolidando hasta convertirse en un instrumento autónomo del parlamento británico, a la que se dedica una parte entera de cada sesión parlamentaria desde mediados de dicho siglo.

Bajo ese contexto, en 1849 se consolidó el precedente de fijar una hora al inicio de cada sesión para tramitar las preguntas que los parlamentarios quisieran formular a los miembros del gabinete. Este tiempo recibió la denominación de "Question time".

Ahora bien, las preguntas parlamentarias constituyen una especie de inquisición directa al Gobierno por parte de un parlamentario que,

por lo general, no da lugar a debate, como sí sucede con otros mecanismos de control como lo es la interpelación, a la cual nos referiremos más adelante.

Efectos. En síntesis, a través de las preguntas, los parlamentarios llevan a cabo una especie de "marcaje" permanente sobre la labor del Gobierno, con el fin de mantener un control político sobre la gestión gubernamental. Un aspecto importante de este tipo de mecanismo, que merece enfatizarse, es que las preguntas están desprovistas de sanción política inmediata, y como hemos indicado, no dan lugar a debate, por lo que tampoco provocan votación alguna en el seno del parlamento.

B. *La interpelación*

Concepto. La interpelación es un mecanismo de control parlamentario que, más allá de intentar conocer u obtener información acerca de la conducta del Gobierno, tiene como finalidad emitir un juicio sobre tal conducta. Las interpelaciones son formuladas por los diputados y tienen una clara vocación de exigencia de responsabilidad política hacia el Gobierno. En los sistemas parlamentarios puros, la interpelación es la antesala de la censura parlamentaria y, con ello, de la dimisión del Gobierno.

En el parlamentarismo continental, la interpelación se construyó como el contrapeso a la facultad que el Gobierno tiene de disolver la Cámara, a través de la cuestión de confianza.

Origen. La interpelación nace en Francia, a partir de la Revolución Francesa en 1789, aunque, extrañamente, no fue constitucionalizado en dicho país hasta 1946. El parlamentario (diputado) individual instaba a la Asamblea el planteamiento de una interpelación (solicitaba autorización) y, a partir de ello, con la autorización, se determinaba el debate para finalizar con una votación pura y simple, o bien, una motivada. Las motivadas eran normalmente mociones de censura, mientras que las puras y simples eran la reacción que el

Grupo mayoritario de la Cámara planteaba a las mociones motivadas, y que venía a ser algo así como una moción de confianza.

Actualmente, la interpelación en Francia ha decaído y ha sido sustituida por las denominadas preguntas con debate, que en ningún caso dan lugar a votación alguna.

Extensión y adaptación. Desde Francia, la interpelación se ha extendido hacia el resto del parlamentarismo continental.

Así, por ejemplo, en Suiza, es una figura utilizada para el análisis de materias concretas y no genéricas como en el resto de los países. En Alemania, la interpelación trata sobre aspectos que afectan al interés general, y su tramitación exige la autorización de la Cámara.

A su vez, en Italia, la interpelación se presenta como una pregunta hecha por escrito sobre los motivos o propósitos de la conducta del Gobierno, en aras de un *indirizzo* (<dirección>) político. Por otra parte, en el ámbito anglosajón, como Estados Unidos, es una figura desconocida, lo cual es absolutamente normal, debido al sistema presidencialista de su Gobierno.

La interpelación en Costa Rica. A través del tiempo, la interpelación ha trascendido, con ciertas matizaciones, a diferentes ordenamientos jurídicos, tal es el caso de Costa Rica. De tal modo, el artículo 121, inciso 24 de la Constitución Política, atribuye con exclusividad a la Asamblea Legislativa, la facultad de

Formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos.

Bajo ese contexto, en Costa Rica, la interpelación es un mecanismo de control parlamentario que, si

bien no posee los efectos jurídicos propios de esa figura en un régimen parlamentario puro, como lo es fungir como paso previo a una moción de censura y, con ello, derribar al gabinete, lo cierto es que sí provoca un serio cuestionamiento político que puede desgastar la imagen del Gobierno y exponer a un determinado funcionario ante la opinión pública.

C. *Mociones o proposiciones no de ley*

Están referidas a manifestaciones de voluntad o deseo del Parlamento que se perfeccionan a partir del momento en que se aprueban, sin que haya necesidad de sanción o de promulgación posterior. Este tipo de instrumentos carecen de la fuerza vinculante de la ley; pero tienen un valor político de control o dirección.

En algunas ocasiones, el ordenamiento les atribuye a las mociones o proposiciones no de ley, efectos obligatorios, aunque nunca generales, sino para un órgano o destinatario concreto, como, por ejemplo, lo que ocurre con las mociones de censura o las que pueden seguir a la tramitación de una interpelación. Otras veces, también se llama moción a las decisiones de carácter interno del congreso, tales como aquellas de naturaleza disciplinaria.

D. *Comparecencias*

Representan el derecho del Parlamento a solicitar información oral de las personas funcionarias de Gobierno que le permite a aquel obtener información de primera mano, para usarla con distintas finalidades, tales como desgastar la imagen gubernamental, poner en evidencia al Gobierno ante la opinión pública o bien tomar nota para el desarrollo de los trabajos legislativos.

A través de las comparecencias, de acuerdo con Martínez Felipe (1978), el gobierno y la Asamblea Legislativa pueden verse las caras frente a frente, de modo tal que el diputado, ya sea en plenario, es decir, bajo la totalidad de los y las

integrantes del Parlamento o bien, en comisión, tiene plena posibilidad, a viva voz, de formular cuestionamientos, preguntas y exhortaciones a las personas funcionarias de gobierno.

La obligación de comparecer es de todas las personas funcionarias públicas y, en algunos ordenamientos, tal como se mencionó con el ejemplarizante caso de El Salvador, la inasistencia injustificada de una persona funcionaria llamada a comparecer apareja la dimisión automática de su cargo.

E. Solicitudes de información

Constituyen el derecho de los parlamentarios a obtener información escrita por parte del Gobierno. Por su medio, el Parlamento puede obtener información puntual, concreta y detallada sobre diversos aspectos de la labor gubernamental.

A diferencia de las comparecencias y de las preguntas parlamentarias, las solicitudes de información no solo van más allá de aspectos políticos, sino también pueden comprender otros aspectos directa o indirectamente relacionados con la función de control político, tales como información relativa a la conducta de personas funcionarias públicas o de la función administrativa, actividades administrativas llevadas a cabo por entes públicos, datos de acceso público, informes estadísticos, datos sobre remuneraciones, contratos públicos, fondos públicos, etc., que posibilitan, de alguna manera, el ejercicio de la función de control político.

La duda que podría generarse subyace cuando el derecho de los parlamentarios a obtener información pueda contraponerse a otros derechos fundamentales, tales como la intimidad y la confidencialidad (artículo 24 constitucional), en cuyo caso, nos inclinamos a la prevalencia del primero, siempre y cuando los datos confidenciales resulten debidamente protegidos.

F. Las comisiones de investigación

Naturaleza y funciones. En el seno del Parlamento, pueden formarse comisiones integradas por un determinado conjunto de parlamentarios, usualmente militantes de diversas agrupaciones políticas para garantizar la representación e igualdad democráticas, cuyo objetivo es la investigación de específicos asuntos que atañen con especial interés a las funciones del Parlamento o están íntimamente relacionadas con el interés general. El numeral 121, inciso 23 de la Constitución Política dispone que le corresponde a la Asamblea Legislativa: “Nombrar comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea le encomiende, y rindan el informe correspondiente. [...]”.

Objeto. El ámbito material de las comisiones de investigación se concreta en la actividad propia de las personas que fungen cargos, cuya naturaleza pueda contener una vertiente de responsabilidad política o bien aspectos de interés público.

Tales comisiones de investigación parlamentaria tienen una doble naturaleza: Por un lado, son instrumentos de control parlamentario puro, a través de los cuales, los parlamentarios fiscalizan la conducta del Gobierno y de las personas funcionarias públicas, entendida tal función en el contexto de los frenos y contrapesos del Estado constitucional democrático de derecho. Por otra parte, son instrumentos para suministrar la información que los órganos parlamentarios requieren para llevar a cabo sus funciones legislativas y presupuestarias.

Características. Especial interés merece una de las principales características de las comisiones de investigación, aunada a la publicidad y transparencia de sus procedimientos, así como al respeto de los derechos fundamentales, ya que posee poderes análogos e idénticas limitaciones a los de la autoridad judicial, pues incluso puede hacer comparecer ante sí a cualquier persona para que rinda declaraciones, con el auxilio de la Fuerza Pública si es necesario. Debe aclararse que

los resultados de la investigación efectuada por una comisión parlamentaria no son vinculantes para los tribunales de justicia, ni afectan sus resoluciones, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Público para el ejercicio de las acciones que corresponda.

Límites de las comisiones de investigación. El artículo 121, inciso 23 de la Constitución Política establece que “[...] Las comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla”.

Ahora bien, como límites materiales de esa facultad antes indicada, tenemos como uno de los más relevantes el derecho a la confidencialidad de los datos e información que una comisión de investigación podría obtener o solicitar, dado que se trata de información protegida también con sustento constitucional. En tales supuestos y, ante una ponderación comparativa y valorativa de ambas regulaciones constitucionales, nos inclinamos por considerar que, si bien es posible para una comisión de investigación obtener datos de tipo confidencial –siempre dentro del marco de lo estrictamente investigado y atinente al interés público–, aquella deberá resguardar con sumo recelo esa información para que se garantice la confidencialidad frente a terceros.

A su vez, en algunos ordenamientos, se ha previsto que ciertas materias, clasificadas como secretas o reservadas, deben estar fuera del alcance de las comisiones de investigación, como sucede en España con la Ley 48/1978, relativa a secretos oficiales, o la Ley 11/1995 que regula la utilización y el control de los créditos destinados a gastos reservados.

Extrapolado lo anterior a nuestro ordenamiento, estimamos que las materias calificadas como secreto de Estado –que dicho sea de paso, no contamos en Costa Rica con regulación legal

al respecto– no podrían considerarse fuera del alcance de las comisiones de investigación, ya que el parlamento es el órgano político por excelencia del Estado y bien puede ingresar al análisis de temas eminentemente políticos, como lo son la seguridad y la defensa nacional, las relaciones exteriores y las relaciones entre los poderes del Estado.

Aunado a lo anterior, la Sala Constitucional ha indicado que “[...] las Comisiones de Investigación deben respetar los derechos fundamentales de los comparecientes [...] todos aquellos reconocidos por la propia Constitución Política, la legislación internacional e interna y que, aun cuando puedan relacionarse con el debido proceso, tienen autonomía propia y, como tales, forman parte de los derechos que el ordenamiento les reconoce a todas las personas”. (Voto n.º 6802-1998). Por su parte, quizá, podría tenerse como un límite de las comisiones de investigación, de acuerdo con el inciso 24 del numeral 121 constitucional, lo relativo a “los asuntos en tramitación de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes”.

Dictamen o recomendaciones. El procedimiento parlamentario ante las comisiones de investigación se ejercita en el marco de un juicio de carácter político y de ninguna manera, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, puede entenderse como de carácter jurídico, ni jurisdiccional (voto n.º 1954-1997). Tal procedimiento suele concluir con la adopción de un informe o conclusiones que, en la mayoría de los casos, es objeto de debate por el pleno del Parlamento y que tiene como principal objetivo exponer a la luz pública determinadas conductas de personas funcionarias públicas o de políticos, dado su carácter lesivo del ordenamiento jurídico o su intrínseco reproche moral.

IV. Conclusiones

Los instrumentos de control parlamentario deben ser utilizados, más que para empañar la imagen de un Gobierno, para promover la transparencia,

la legitimidad de la conducta de las personas funcionarias públicas y la rendición de cuentas.

Las actuaciones de control parlamentario también pueden asumir la forma de actos de orientación general e impulso político a las acciones del Poder Ejecutivo. Claramente, el parlamento no puede sustituir la iniciativa del Gobierno, pero sí tiene la posibilidad de aceptar o rechazar los textos negociados por aquel o bien, convertir las enmiendas en propuestas específicas de reservas a los tratados internacionales.

El parlamento moderno debe posibilitar a la ciudadanía la participación y la exigencia de responsabilidad a las personas funcionarias públicas a través de las nuevas tecnologías (teledemocracia o democracia electrónica), a través de instrumentos, tales como un portal web actualizado, con información clara y asequible a toda la ciudadanía, mecanismos de interacción de los parlamentarios con el ciudadano o la ciudadana que permitan presentar opiniones, quejas y sugerencias a través de la red, chats, foros de debate y consultas en línea.

Este tipo de mecanismos, aunado a los instrumentos de control parlamentario a los que se hizo referencia en este estudio, hacen posible el control no tanto del Parlamento, sino el control de la ciudadanía por medio del Parlamento, ya que revitalizan la democracia directa y permiten incorporar las opiniones de la ciudadanía en la función constitucional de control parlamentario sobre el Gobierno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aragón Reyes, M. (1995). Constitución y control del poder: Introducción a una teoría constitucional del control. Argentina.

Rubio Llorente, F. (1997). La forma del poder. Estudios sobre la Constitución. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. España.

Hariou, M. (1971). Derecho constitucional e instituciones políticas. Madrid, España.

Hernández Valle, Rubén. (2000). Derecho parlamentario costarricense. Segunda edición, Investigaciones Jurídicas. Costa Rica.

Morelo Alonso, D. (2003). Las interpelaciones parlamentarias. Monografías del Congreso de los Diputados. España.

Torres Bonet, M. (1998). Las comisiones de investigación: instrumentos de control parlamentario del Gobierno. Congreso de los Diputados, España.

Jurisprudencia

Sala Constitucional, voto n.º 1954-1997.

Sala Constitucional, voto n.º 6802-1998.