

LA SEPARACION DE LOS PODERES Y LAS LIBERTADES PUBLICAS*

Dr. Odilón Méndez Ramírez.

CONTENIDO:

Sección I. La teoría de la separación de poderes	20
1. El principio de la separación de poderes.	20
A. El régimen presidencial.	21
B. El régimen parlamentario	22
C. El régimen de asamblea.	22
2. Las objeciones al principio de la separación de los poderes.	23
A. La crítica del principio de la separación de los poderes	23
B. La negación del principio de la separación de poderes.	24
Sección II. La separación de funciones en Costa Rica	24
1. El Poder Ejecutivo.	25
A. Las características principales del Poder Ejecutivo	25
1. El debilitamiento del Poder Ejecutivo	25
2. El Poder Ejecutivo es compartido con los Ministros y el Consejo de Gobierno	25
3. La suspensión de las libertades públicas	26
B. Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.	27
1. El Poder Ejecutivo y la iniciativa de las leyes.	27
2. El Poder Ejecutivo y el derecho de veto	28
2. El Poder Legislativo	28
A. Las limitaciones del Poder Legislativo	29
1. Las limitaciones impuestas al Parlamento en materia electoral	29
2. Las limitaciones del Parlamento en cuanto a la aprobación de leyes relativas al Poder Judicial.	29
B. Las relaciones del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo	29
1. La moción de censura.	30
2. La interpelación de Ministros.	30
3. Las comisiones de control parlamentario	30
Conclusión.	31

* Se utilizará la denominación de "separación de poderes" y de "separación de funciones" indistintamente, aunque la última expresión es técnicamente la más apropiada.

LA SEPARACION DE LOS PODERES Y LAS LIBERTADES PUBLICAS

Esta técnica constitucional conocida desde Aristóteles, estudiada posteriormente por John LOCKE y perfeccionada por MONTESQUIEU, constituye un instrumento organizativo y limitante del poder político. La positivación de este principio de la separación de funciones la encontramos inscrita en el texto de cada Constitución liberal. Su existencia incide en la determinación de los diversos regímenes políticos y constituye un presupuesto estructural básico del régimen de las libertades públicas.

Sin embargo, este principio no tiene la misma relevancia en los diferentes regímenes políticos contemporáneos. En las democracias populares la soberanía tiene una significación distinta a la acordada en las democracias occidentales. En aquéllas, la soberanía sirve a la concentración del poder en un mismo órgano político.

Por ello conviene analizar el contenido diverso de la separación de poderes o funciones y las consecuencias de su aplicación en la organización del poder estatal.

SECCION I. LA TEORIA DE LA SEPARACION DE PODERES

No existe en el mundo actual, Estado alguno que presente una estructura monolítica del poder. El funcionamiento racional del poder implica la lógica división de las tareas del Estado. No queremos significar con ello que el ejercicio de las distintas funciones estatales ocurra en forma enteramente independiente en todos los regímenes políticos.

Una cosmovisión política permite apreciar diferentes aplicaciones y concepciones de esta técnica constitucional. La oponibilidad de los sistemas liberal y marxista muestra cuán diferente es la valoración que se le atribuye a la división de las funciones jurídicas del Estado.

Para los liberales la separatividad de las funciones constituye una garantía insustituible de la libertad. Para los marxistas la concentración del poder en un órgano representativo del pueblo, corresponde al principio revolucionario de redención del proletariado.

Este preámbulo motiva la búsqueda de la significación del principio de la separación de funciones para una mejor comprensión de su esencia.

1. EL PRINCIPIO DE LA SEPARACION DE LOS PODERES.

La propia naturaleza humana de los gobernantes induce a excesos en el ejercicio de las funciones públicas. El poder absoluto produce una deformación de la gestión gubernamental y ocasiona la violación de derechos y libertades esenciales. La constatación histórica de esta tendencia hacia el absolutismo del poder ha inducido la reflexión filosófica a la racio-

nalización de fórmulas protectoras del gobernado. Aparece de esta forma la división de funciones como una garantía de la libertad y un límite a la arbitrariedad.

En "El espíritu de las leyes" MONTESQUIEU desarrolló el principio de la separación de funciones. La Historia nos revela que este principio nace dialécticamente de la lucha organizada por la burguesía contra el feudalismo. El monarca, titular de todos los derechos, reúne en sí las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. La concentración de todo el poder conduce a la irrevisibilidad de las decisiones reales y, en consecuencia, a la inexistencia de institutos procesales para la defensa de los súbditos lesionados en sus derechos y libertades.

La lucha de la burguesía tiene por propósito preservar las libertades e instaurar un sistema democrático de poder. El pensamiento liberal niega todo principio de unidad del poder y propone una tríada de funciones para su división. Esta última proposición la establece MONTESQUIEU:

"Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados el Poder Legislativo está unido al Poder Ejecutivo, no hay libertad porque se puede temer que el mismo Monarca o el mismo Senado haga leyes tiránicas para ejercerlas tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está separado del Poder Legislativo y Ejecutivo. Si el Poder Judicial estuviera junto al Poder Legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario porque el juez sería legislador. Si el Poder Judicial estuviera junto al Poder Ejecutivo, el juez podría tener el poder de un opresor (1)".

(1) Citado por M. LAVROFF (Georges), *Les libertés publiques en Union Soviétique*, París, L.G.D.J., Ediciones A. PEDONE, segunda edición, 1963, p. 89.

Conceptuada así la separación de funciones, observamos la innegable importancia que tiene ésta en la preservación de la libertad y en la estructuración del régimen democrático. En efecto, la divisibilidad de funciones impide que uno solo de los órganos del Estado, ejercite su poder en detrimento de la esfera jurídica de los ciudadanos. Teóricamente el sistema democrático también resulta beneficiado. Los detentadores de los poderes legislativo y ejecutivo, en nuestro medio, son designados por medio del sufragio universal cada cuatro años. El ciudadano tiene diferentes opciones al elegir a sus gobernantes. No obstante, la formación de la voluntad electoral es determinada por los mecanismos modernos de alienación. El sufragio se convierte por este motivo, y para una mayoría importante de sufragantes, en un acto formal desposeído de conciencia.

La separatividad de las funciones permite un cierto equilibrio entre los órganos estatales que se controlan recíprocamente. En determinados países la división de funciones implica mayores limitaciones en el ejercicio independiente de potestades, por cuanto la ley o la Constitución establecen subdivisiones en su interior. Por ello el Poder Legislativo adopta el sistema bicameral y el Poder Ejecutivo tiene sus atribuciones repartidas en dos o más órganos.

Esta estructuración de las funciones estatales implica una fragmentación ostensible en el ejercicio del poder político y una delimitación evidente de la arbitrariedad.

En el estudio de la separación de funciones se puede pasar progresivamente de una estricta aplicación, a una aplicación atenuada de este principio. En esta última hipótesis, en lugar de concluir el proceso en la separación de poderes, se puede llegar a su unidad.

Como consecuencia de la aplicación de este principio podemos señalar tres regímenes políticos: el régimen presidencial, el régimen parlamentario y el régimen de asamblea.

A. EL REGIMEN PRESIDENCIAL.

La separación de los poderes consiste no solamente en una división del trabajo estatal, sino también en el mantenimiento de una cierta independencia entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Nacido en los Estados Unidos de Norte América en 1787, el régimen presidencial es una transposición republicana del régimen monárquico limitado de Inglaterra. El régimen presidencial

busca el establecimiento de un equilibrio entre los poderes a fin de salvaguardar mejor la libertad. Sin embargo, considerado en la práctica, la aplicación pura de esta técnica habría conducido ineluctablemente a la parálisis institucional. Si en los Estados Unidos el régimen presidencial ha podido funcionar es porque inicialmente se consideraba que el presidente no debía gobernar y porque se buscaba hacer funcionar un sistema federal. Es así como la síntesis del contexto político-social americano, a la vez liberal y federal, ha permitido la viabilidad de un sistema político que en otras latitudes se ha convertido en presidencialista.

En los Estados Unidos se pensaba que un presidente elegido a dos grados (prácticamente en sufragio universal) tenía, en razón de su origen, la misma legitimidad que el Parlamento, lo que le permitiría oponerse a los excesos de una Asamblea elegida por sufragio universal. De este equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo y de una cierta impotencia del Presidente, al menos en teoría, los Estados-miembros creían garantizadas las prerrogativas del federalismo.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo, cuyo órgano preeminente es el Presidente, ha llegado a ser particularmente poderoso. Es imprescindible analizar, en consecuencia, las relaciones que se establecen entre los diversos poderes en este sistema, las cuales garantizan la libertad de los ciudadanos.

Es necesario, primero, examinar las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. En principio estos dos poderes deberían ejercer sus competencias sin que haya ingerencia entre ellos, lo que podría conducir al inmovilismo político. El Parlamento, dentro de esta organización de los poderes, podría obstaculizar el desarrollo de la política general del ejecutivo. Ante tal situación el Presidente, que no dispone del derecho de iniciativa de las leyes, puede actuar haciendo uso del recurso al derecho de veto. Este derecho de veto le otorga, en realidad, cierta autonomía respecto del Congreso quien no puede inmiscuirse libremente en el dominio administrativo. Cada vez que el Presidente utiliza su derecho de veto, el Parlamento debe, para que la ley sea aplicable, votar el mismo texto legal con una mayoría calificada de dos tercios del total de sus miembros, lo que hace difícil su aprobación. Si la ley es aprobada por esta mayoría, ella entra en vigencia cualquiera que sea la voluntad expresada por el Presidente.

En lo que concierne a las relaciones entre los poderes legislativo y judicial, la situación es dife-

rente. Mientras que el Parlamento no puede modificar las decisiones judiciales que tienen fuerza de cosa juzgada, el poder judicial, al contrario, sí puede controlar las leyes del poder legislativo, cuando las mismas resulten contrarias a la constitución. La Corte Suprema de los Estados Unidos, en efecto, está provista de poderes importantes que limitan verdaderamente el poder legislativo, y que le permiten asegurar la independencia de su justicia. Declarando inconstitucionales las leyes que se oponen a la Carta Fundamental, la Corte ejerce solamente una acción de control sobre los textos legales, aunque muchos hablan de un "gobierno de jueces" en los Estados Unidos.

Por medio de este equilibrio funcional y orgánico del régimen presidencial, el poder estatal está, en alguna manera, debilitado y el individuo puede beneficiar de la salvaguardia de las libertades.

Paralelamente a este sistema presidencial de separación de funciones encontramos un sistema de colaboración de poderes, que es el régimen parlamentario.

B. EL REGIMEN PARLAMENTARIO.

El régimen parlamentario tiene su origen en Inglaterra. Se busca con este sistema cierta paridad entre los poderes legislativo y ejecutivo, la colaboración entre estos dos poderes, y también la existencia de medios de acción recíprocos (2). El rasgo esencial de este sistema es el predominio de la institución parlamentaria.

Este gobierno parlamentario tiene una particularidad notable: el Gobierno o el Consejo de Ministros es diferente del Jefe de Estado. Este último es el monarca en una monarquía o el presidente en una república. En el primer caso, el monarca reina pero no gobierna; es decir que la decisión ejecutiva corresponde al gabinete.

Es necesario observar que el gobierno es responsable ante el Parlamento que puede destituirlo por medio de un voto de desconfianza. Tal procedimiento permite al Parlamento controlar el Poder Ejecutivo, quien puede a su turno disolver el Parlamento y ordenar nuevas elecciones. En consecuencia, el gobierno, por voto de desconfianza, puede tener un periodo muy corto de vigencia; asimismo el Parlamento puede renovarse, si se disuelve. Todo ello permite una mayor participación de los electores quienes pueden cambiar la composición del Parlamento y, de esa manera, sustituir el gobierno.

El pueblo ejerce siempre un control sobre sus gobernantes. Por otra parte, el gobierno surge del Parlamento. Por ello se le denomina "sistema parlamentario". El Jefe del Gobierno es, ante todo, un líder parlamentario y eso le otorga características distintas del Jefe de Estado, del Sistema Presidencial y del Parlamentario.

La importancia de los partidos políticos, como estructuras organizadas, es mayor, y las coaliciones entre los partidos son frecuentes. La posibilidad de que el gobierno caiga y que el partido político no cuente con mayoría suficiente en el Parlamento, obliga a los partidos políticos a una acción política mayor.

Si se disuelve el Parlamento y determinado partido desea continuar en el poder, debe ganar la mayoría de los escaños, y ello exige una aceptación popular, lo que, en definitiva, hace del sistema parlamentario, un sistema de mayor consistencia democrática. Sin embargo, tiene el inconveniente de que puede degenerar en inestabilidad institucional, cuando las llamadas "crisis parlamentarias" se dan con demasiada frecuencia.

De lo expuesto sobre este sistema podemos observar una cierta igualdad y estabilidad entre los poderes legislativo y ejecutivo. Debemos agregar que el Parlamento, gracias a las relaciones de fuerzas políticas que se manifiestan en su seno, está en medida de discutir más ampliamente sobre el régimen jurídico de la libertad y de sus garantías. Es decir, que en una estructura ideológica variada, es posible conciliar criterios respecto de leyes que regulan libertades públicas.

Queda por examinar el caso en el cual no existe ninguna división de poderes: el régimen de asamblea.

C. EL REGIMEN DE ASAMBLEA.

Este sistema fue aplicado por primera vez durante la Revolución Francesa y precisamente en el momento del gobierno jacobino. En este sistema de asamblea, los poderes legislativo y ejecutivo están reunidos bajo el control del Parlamento. En realidad, es imposible hablar aquí de separación de poderes, pero sí de unidad de poderes.

Según LUKIC *"Este sistema apareció durante la revolución como expresión de una democracia más completa, o para poner todos los poderes en las manos del Parlamento, por ser el órgano más democrático en el seno del Estado. Es por esta*

(2) BURDEAU (George), *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París, sexta edición, L.G.D.J., 1974, p. 146.

razón que este sistema es sobre todo apropiado para los regímenes revolucionarios o largamente democráticos. Su carácter esencial es el de reunir los poderes legislativo y administrativo en las mismas manos, sobrepasando en este dominio el régimen parlamentario y esto en provecho del parlamento" (3).

En efecto, son los regímenes socialistas, fundamentalmente, los que hacen funcionar este sistema de asamblea en la práctica. Para los socialistas la separación de los poderes en las democracias liberales produce un aumento en el poder del ejecutivo, representante de la burguesía.

En este sistema de asamblea, el Parlamento llega a ejercer formalmente el poder atribuido normalmente al ejecutivo. No existe en esta estructuración del poder político ni Jefe de Estado, ni Jefe del Gobierno, lo que conduce a hacerse la pregunta sobre el grado de unidad de los poderes.

En sentido estricto, existe unidad de poderes cuando un solo órgano o bien una serie de órganos estructurados jerárquicamente ejercen las funciones de los tres poderes. En realidad, este fenómeno es muy raro y se le encuentra en los Estados poco evolucionados, o bien, en los Estados que comienzan apenas su organización. Sin embargo, en el sentido largo del término, la unidad de los poderes existe si funcionando separadamente, dos de los poderes están sometidos a un tercero.

Por otra parte, este sistema plantea el problema de que las Asambleas son, por esencia, órganos inejecutivos e ineficientes, en virtud de su procedimiento para tomar decisiones que consisten en largas discusiones. Ello se resuelve en la creación de comisiones o de comités, que ejecutan las decisiones de estas Asambleas. Se dan dos opciones: o el sistema resulta ineficaz y de poca duración, o este régimen, evolucionado hacia un fuerte poder de una de las comisiones como en efecto sucedió, en el caso de la Comisión de Salud Pública dirigida por Robespierre, quien se convirtió en el centro del poder.

2. LAS OBJECIONES AL PRINCIPIO DE LA SEPARACION DE LOS PODERES.

Luego de esbozado brevemente el principio de la separación de los poderes y la forma en que este

principio se manifiesta cualquiera que sea el sistema adoptado, nos corresponde examinar su crítica. es útil recordar que la negación de este principio constitucional es formulada por los regímenes socialistas y particularmente por la Unión Soviética.

A. LA CRITICA DEL PRINCIPIO DE LA SEPARACION DE LOS PODERES.

Se origina sobre todo en los teóricos soviéticos. Ellos consideran que la separación de los poderes no existe realmente en las democracias occidentales que no conocen otra cosa que la dictadura del Poder Ejecutivo. La presentación del poder dividido en tres funciones y representadas éstas por tres órganos que las ejercen separadamente, disfrazan ciertamente la opresión que ejerce la clase burguesa. En efecto, cuando la teoría política liberal delimita las competencias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, no hace otra cosa que limitar los derechos del Parlamento, órgano representativo del pueblo.

La crítica soviética reposa así, tanto sobre el régimen presidencial como sobre el régimen parlamentario.

Por lo que corresponde al régimen parlamentario, se observa que es un régimen dominado por el Poder Ejecutivo. Esto en razón misma de la estructura del régimen parlamentario, en donde el Poder Legislativo está subordinado al Ejecutivo quien controla la legislación.

En cuanto al régimen presidencial, representado por los Estados Unidos de América, el principio de la separación de funciones se enfrenta, dicen los críticos soviéticos, a una realidad que lo contradice. El Presidente puede —agregan ellos— obtener la mayoría en el Parlamento y conducir así la política que él considera la mejor. De esta manera él puede participar en la función legislativa a través de su mayoría.

Si esta crítica es válida en principio, ella no puede ser generalizada a todas las situaciones. En efecto, en los Estados Unidos la disciplina de voto no es respetada prácticamente, lo que restringe un poco la acción dirigida por el Ejecutivo.

Los soviéticos llevan su crítica también a la Corte Suprema de los Estados Unidos, que en principio es independiente del Poder Ejecutivo. Si el Jefe de Estado —dicen los críticos— encuentra

(3) LUKIC (Radomir), *Théorie de l'Etat et du droit*, París, Colección "Philosophie" du droit (13), Dalloz, traducción de Marc (GJIDARA), 1974, p. 299.

obstáculos en este órgano jurisdiccional, intentará por todos los medios el reemplazo de todos los magistrados hostiles a su política, por otros que le sean favorables.

Esta crítica general es válida para todos los regímenes políticos que, estableciendo el principio de la separación de las funciones del Estado, no lo aplican. Es verdad que en numerosos países, el poder del Ejecutivo es tal, que las leyes que lo limitan son ineficaces. Esta situación conduce, irreversiblemente, a la arbitrariedad en perjuicio de las libertades públicas y de los derechos del hombre en general.

Consideraremos seguidamente, la negación del principio de la separación de los poderes.

B. LA NEGACION DEL PRINCIPIO DE LA SEPARACION DE PODERES.

Para mejor comprender la negación de este principio, es indispensable situarse en otro contexto filosófico distinto al nuestro. La concepción de las libertades no es absoluta y cambia según los regímenes políticos en los cuales ella se manifiesta. La libertad está, también, en relación con la idea de soberanía que define en último grado el titular del poder político.

En la Unión Soviética se ha retomado el concepto de la soberanía popular, pero con un contenido diferente a aquel que había sido propuesto por ROUSSEAU. Para éste, la soberanía popular reposa sobre la universalidad de todos los ciudadanos y cada uno de éstos dispone de una fracción de esa soberanía. Esta concepción resulta inaplicable por cuanto conduce a la democracia directa.

La Unión Soviética proclama una concepción de la soberanía, limitada a una sola clase social que

se ubica en el periodo de transición del socialismo al comunismo. Según esta noción restringida, la soberanía pertenece no a todo el pueblo, sino al proletariado. Esto origina una nueva concepción de la soberanía, la del proletariado. Si este es soberano no existe razón alguna para limitar sus derechos y su libertad por medio de la separación de las funciones estatales. Nos encontramos por consiguiente, ante una concepción filosófico-política de la soberanía popular que difiere de la noción clásica.

Se afirma, que en las democracias liberales la separación de los poderes reduce las competencias del Parlamento, y en consecuencia la soberanía del pueblo. Es por esta razón que la soberanía es personificada en la URSS por el Soviet Supremo que detenta toda la autoridad política.

Se concluye que la separación de los poderes no es válida en un sistema como en el de la URSS. En consecuencia, la concentración de la autoridad estatal es un corolario lógico dentro de un orden socialista que busca la desalienación del hombre por medio de un régimen político distinto del liberal.

Todo este esquema de razonamiento nos permite establecer que las técnicas para organizar el poder y el ejercicio de las libertades públicas varían en las diversas sociedades. Pero debemos insistir que, cualquiera que sea el orden político establecido, las violaciones y las amenazas al régimen jurídico de la libertad son absolutamente injustificadas.

Estas explicaciones teóricas precedentes nos permitirán comprender mejor el alcance del principio de la separación de las funciones en Costa Rica.

SECCION II. LA SEPARACION DE FUNCIONES EN COSTA RICA

La situación política de Costa Rica difiere esencialmente del resto de América Central por diferentes razones. Primero porque la mayor parte de los gobernantes costarricenses han consagrado una parte importante de su esfuerzo a la educación nacional, aunque ésta, y debemos convenir en ello, no cumple actualmente sus fines como son la desalienación de la persona humana para que ejerza a plenitud todas sus potencialidades psíquicas y pueda enfrentar con éxito el desafío del progreso. En segundo lugar porque el pueblo, desde tiempo de la colonia, y por razones de pobreza y de aisla-

miento, había comenzado a gobernarse casi por sí solo. Y finalmente porque las condiciones económicas y culturales, aunadas a la inexistencia de una dominación militar, iban a permitir el desarrollo de una democracia liberal.

Sabemos que el poder político constituye una amenaza para la libertad cuando es ejercido por una sola persona o un órgano sin estar sometido a ningún control. Por lo tanto es imprescindible examinar los mecanismos estatales para comprender la técnica que distribuye el poder.

La Constitución establece claramente el prin-

cipio clásico que divide las funciones estatales en tres, atribuyéndolas a tres órganos distintos que teóricamente se equilibran:

"El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias" (4).

A partir de esta consideración clásica, analizaremos la separación de funciones en Costa Rica, destacando particularmente los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Iniciaremos el estudio con el Poder Ejecutivo.

1. EL PODER EJECUTIVO.

En un análisis jurídico-político del Estado y del poder en Costa Rica, se debe hacer, frecuentemente alusión a los acontecimientos de la "Guerra Civil" de 1948. Este breve proceso revolucionario culminó con la convocatoria a una Asamblea Constituyente en 1949, de donde nació la Constitución actualmente en vigencia.

Antes de esta "guerra civil", el sistema político costarricense era presidencial. El Predominio del Poder Ejecutivo condujo a ciertos abusos que estarán en el origen de la "Guerra Civil"; el Parlamento, bajo la influencia del Poder Ejecutivo, no quiso reconocer la victoria del candidato de oposición. Los revolucionarios invocaron el fraude electoral como fundamento de su lucha armada y pidieron el reconocimiento de su candidato como el legítimo triunfador en el proceso electoral.

De esta coyuntura histórica se originará una desconfianza respecto del Poder Ejecutivo. La Asamblea Nacional Constituyente de 1949, reflejando tal sentimiento, limitará las competencias de este Poder. Se creará así un sistema presidencial muy particular. El Poder Ejecutivo no contará con las amplias atribuciones que le confería la Constitución de 1871 y su estructura general será debilitada. Por tal razón nuestro sistema político difiere de los sistemas latinoamericanos cuyos Poderes Ejecutivos dominan ampliamente sobre la institución parlamentaria.

Conviene examinar en detalle algunos aspectos del Poder Ejecutivo costarricense, refiriéndonos al pensamiento de los constituyentes de 1949.

A. LAS CARACTERISTICAS PRINCIPALES DEL PODER EJECUTIVO.

En teoría política moderna, el Poder Ejecutivo es una función que tiene por fundamento el asegurar la ejecución de las leyes. Pero es necesario no comprender esta función como si fuese pasiva, porque ella ha llegado a ser una verdadera función de animación y de dirección general de la actividad estatal. Se constata en diferentes latitudes, un refuerzo de la autoridad ejecutiva, para permitir así la acción efectiva de los gobiernos dentro de un universo político que cambia infinitamente.

1. EL DEBILITAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO.

Los constituyentes de 1949 al constatar una concentración importante del poder político en las manos del Ejecutivo, restringieron la esfera de sus competencias. El propósito fundamental de esta limitación al poder fue la de prevenir las desviaciones de los futuros gobernantes. Este debilitamiento de la autoridad ejecutiva ha conducido al Poder Central a "evadir" las limitaciones impuestas por el texto constitucional; todo ello con el fin de desarrollar su política gubernamental (5).

Con la Constitución de 1949, la autoridad del Poder Ejecutivo fue no solamente limitada, sino también dividida y compartida con otros órganos del mismo Poder. Los Ministros y el Consejo de Gobierno participan así en la toma de decisiones políticas como se examinará seguidamente.

2. EL PODER EJECUTIVO ES COMPARTIDO CON LOS MINISTROS Y EL CONSEJO DE GOBIERNO.

Aunque el Presidente de la República sea elegido por medio del sufragio universal, lo que le confiere igual legitimidad popular que la de los representantes parlamentarios, sus competencias fueron inicialmente reducidas en tanto que el Poder Legislativo fue dotado de competencias suficientes para el ejercicio de sus funciones. Con la disminución de los poderes concedidos constitu-

(4) Constitución Política, art. 9.

(5) AGUILAR BULGARELLI (Oscar), *La Constitución de 1949. Antecedentes y proyecciones*. San José, Editorial Costa Rica, 1973, p. 139.

cionalmente al Presidente, según la perspectiva de los constituyentes, se trataba de hacer desaparecer la personalización del poder, y aquél sería obligado a tomar las decisiones conjuntamente con sus Ministros. Sin embargo con la reforma del artículo 188 de la Constitución sujetando las instituciones autónomas a la ley en materia de gobierno, con la aprobación de la ley denominada "Presidencias ejecutivas", y la actual Ley General de Administración Pública, las funciones del Poder Ejecutivo han aumentado considerablemente en importancia.

La responsabilidad compartida del Presidente, la determinamos cuando se trata de suspender el ejercicio de las libertades públicas o de tomar decisiones para asegurar el mantenimiento del orden público o proteger el régimen jurídico de la libertad (6). Igualmente podemos indicar otra limitación formal del Presidente de la República según lo establecido en el artículo 146 de la Constitución. Esta norma dispone que *"Los decretos, acuerdos, resoluciones y órdenes del Poder Ejecutivo, requieren para su validez las firmas del Presidente de la República y del Ministro del Ramo y, además, en los casos que esta Constitución establece, la aprobación del Consejo de Gobierno"*.

La crisis de confianza respecto del Poder Ejecutivo, motivó que los constituyentes de 1949, crearan un sistema político que se aproxima al régimen presidencial, pero con instituciones que corresponden al régimen parlamentario, como por ejemplo la moción de censura.

Según el señor BUSEY (7), para determinar el poder del Ejecutivo, debemos analizar las disposiciones constitucionales que autorizan al Presidente a suspender las libertades públicas. En estas normas permisivas podemos verificar las restricciones o, las amplias concesiones otorgadas en materia de suspensión de libertades.

3. LA SUSPENSIÓN DE LAS LIBERTADES PÚBLICAS.

La suspensión de las libertades públicas en Costa Rica, corresponde esencialmente al Poder Legislativo. Sin embargo, en los recesos de este Poder, el Poder Ejecutivo queda facultado para

ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 inciso 4. En este caso, el decreto que pronuncia la cesación temporal de libertades, convoca simultáneamente al Parlamento. Este último debe reunirse a más tardar cuarenta y ocho horas después a fin de tomar una decisión a este respecto. Para aprobar la suspensión hecha por el Poder Ejecutivo, se requiere una votación calificada correspondiente a los dos tercios del total de miembros de la Asamblea Legislativa. Si la votación no alcanza esta mayoría calificada, las libertades públicas se consideran restablecidas. No obstante, si el quórum de esta primera sesión no permite la realización de la función legislativa, se convoca a una nueva para el día siguiente. En esta segunda sesión cualquier número de diputados forma el quórum. En todo caso la decisión aprobando la suspensión de las libertades requerirá siempre una mayoría calificada de dos tercios, pero referida al total de los miembros presentes (8).

Es necesario observar que la suspensión de las libertades públicas debe ser decretada conjuntamente por el Presidente de la República y el respectivo Ministro.

Este procedimiento no es siempre seguido por los demás países de América Latina. En estas latitudes la decisión de suspender las libertades corresponde únicamente al Presidente. La aprobación del Parlamento es posterior.

Así las prerrogativas que poseen ciertos presidentes latinoamericanos son muy amplias en materia de suspensión de libertades. El Presidente de México puede, con el consentimiento del Consejo de Ministros, proceder a la suspensión de libertades durante "un tiempo limitado", con la única condición de que dicha decisión haya sido tomada cuando el Congreso no estaba en sesiones. El Presidente mexicano, está obligado a convocar el Congreso inmediatamente para obtener de éste la autorización correspondiente.

En Guatemala, el Presidente está autorizado para dictar las medidas necesarias en caso de estado de necesidad o de calamidad pública. Debe, el Presidente, en todo caso informar al parlamento en la próxima reunión. En Honduras, si el Congreso

(6) *"Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: 4) En los recesos de la Asamblea Legislativa, decretar la suspensión de derechos y garantías a que se refiere el inciso 7) del artículo 121. ...; 6) Mantener el orden y la tranquilidad de la Nación, tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas"*. Constitución Política, art. 140, incisos 4 y 6.

(7) BUSEY (James), *Notas sobre la Democracia Costarricense*. San José, Editorial Costa Rica, traducción al español por el señor Emilio Piza, 1968, p. 33.

(8) Constitución Política, art. 140 inciso 4.

no está en sesión, el Presidente puede suspender las libertades durante treinta días con la única condición de rendir un informe posteriormente.

En Nicaragua, el Presidente Somoza disponía de prerrogativas más importantes todavía. El tenía en efecto, poderes ilimitados para suspender las libertades y hacer arrestar las personas calificadas de sospechosas.

En América Latina los derechos del hombre son casi siempre violados y los métodos más crueles son utilizados al efecto por grupos paramilitares o del gobierno. Estos grupos tienden a suprimir la oposición, cualquiera que sea la ideología a la cual ella pertenece. En estos regímenes en donde los medios legales de transmisión del poder son casi inexistentes o difícilmente aplicables, el sistema político imperante propicia la lucha clandestina.

Costa Rica se presenta en el escenario centroamericano, como el único país en donde la libertad de expresión y el pluralismo democrático son respetados (9); aunque existen limitaciones importantes.

Habiendo examinado brevemente la extensión de los poderes del Ejecutivo en nuestro país, conviene estudiar las relaciones de este Poder con el Legislativo.

B. LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO.

La complejidad del Estado permite, por así decir, una cierta colaboración lógica entre los poderes a fin de favorecer la acción estatal. La aceptación de esta verdad político-jurídica no contradice absolutamente en nada lo que hay de esencial en la noción de poderes separados.

La interferencia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo admitida en derecho positivo, pueden permitir, además de la realización de las funciones fundamentales del Estado, el establecimiento de controles de un órgano sobre otro. Pero es necesario comprender que estos controles no deben jamás conducir a la confusión de poderes, porque en este último caso, las libertades no serían garantizadas y el poder se convertiría en absoluto y consecuentemente en arbitrario. Es, por consiguiente, necesario llegar a un verdadero equilibrio en la interacción de los poderes entre sí,

permitiendo a cada uno de ellos la realización de sus funciones, sin detrimento de la vigilancia que deben ejercer unos y otros.

En Costa Rica, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, aunque separados constitucionalmente, mantienen algunas relaciones entre sí, de modo que existe una cierta influencia recíproca. La iniciativa de las leyes y el derecho de veto, son dos medios legales de los que dispone el Poder Central para tomar parte en la actividad legislativa.

1. EL PODER EJECUTIVO Y LA INICIATIVA DE LAS LEYES.

El poder de legislar pertenece, en Costa Rica, al Poder Legislativo por delegación del pueblo. Sin embargo, este principio sufre alteraciones porque la iniciativa de las leyes no le corresponde exclusivamente. El Poder Ejecutivo tiene también la posibilidad de participar en la iniciativa de las leyes presentando proyectos de ley por intermedio de los Ministros.

Para este efecto, el texto constitucional dispone en el artículo 123: *"Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa en la formación de las leyes corresponden a cualquiera de los miembros de la Asamblea Legislativa y del Poder Ejecutivo, por medio de los Ministros de Gobierno"*.

La Carta Fundamental autoriza la intervención del Poder Ejecutivo en la esfera de acción del Parlamento mediante la presentación de proyectos de ley. Pero se trata únicamente de la iniciativa de las leyes, puesto que el procedimiento de adopción de las leyes es competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa. No obstante, y con frecuencia, el Poder Ejecutivo detenta la mayoría en el Parlamento, de donde se deduce la influencia que el Jefe de Estado puede ejercer sobre la actividad legislativa y la interferencia en el fondo del Ejecutivo sobre el Legislativo.

La existencia de una coordinación estrecha entre el Presidente de la República y la mayoría, puede conducir a modificaciones importantes del orden jurídico nacional. En 1973 se intentó hacer aprobar un proyecto de ley que eximía de responsabilidad penal a las autoridades de policía que, en estado de necesidad, hicieren uso de armas de fuego o de otros medios de coerción física (10). Este proyecto de ley nunca fue aprobado. La opi-

(9) Le Monde Diplomatique, mayo de 1977, p. 6.

(10) Diario de Costa Rica, 22 de junio de 1973, p. 8.

nión pública y las manifestaciones populares impugnaron su adopción y lograron su desestimación.

Aunque la Constitución prevé la responsabilidad del Presidente y de sus Ministros en el ejercicio de sus funciones, es muy difícil traducir los responsables ante los tribunales, cuando tal decisión es política. La Constitución exige, en efecto, que además de interpuesta la acusación pertinente, debe existir una declaratoria de la Asamblea estableciendo que sí hay lugar a formación de causa penal (11).

Existe igualmente la posibilidad de comprometer la responsabilidad del Presidente de la República y de los Ministros en virtud del artículo 149 de la Carta. En su inciso 1, este texto dispone que los miembros del Poder Ejecutivo son responsables de las infracciones a las libertades. Pero esta situación es semejante a la anterior, por cuanto es la Asamblea Legislativa la que debe desencadenar la acción judicial por medio de la correspondiente declaración.

El segundo medio que permite al Poder Ejecutivo la participación en la actividad legislativa, es el derecho de veto.

2. EL PODER EJECUTIVO Y EL DERECHO DE VETO.

El Jefe de Estado costarricense puede oponer a las leyes votadas por el Parlamento el derecho de veto que le reconoce la Constitución (12). Esta facultad ha sido sobre todo utilizada cuando el Presidente no ha detentado la mayoría parlamentaria. El derecho de veto puede ser total o parcial. En el primer caso, el Presidente puede oponerse a una cláusula o a una parte de la ley. En la segunda hipótesis la oposición a la ley es total. Hay, sin embargo dos limitaciones al derecho de veto. Por una parte el veto no es oponible más que a la ley; de donde se puede concluir que éste no podría ser opuesto a una revisión constitucional. Por otra parte, el derecho de veto no puede ser utilizado respecto del proyecto que aprueba el presupuesto ordinario de la Nación (13).

El alcance jurídico del derecho de veto no

debe ser reducido a una simple solicitud de nueva deliberación sobre un texto legal. Debe ser considerado como un medio que tiene el Poder Ejecutivo para intervenir en el procedimiento legislativo. En consecuencia, a través del veto podemos observar cómo el Presidente de la República puede influir las decisiones de la Asamblea Legislativa. Es verdad que el Parlamento puede rehusar las modificaciones o recomendaciones hechas por el Poder Ejecutivo, pero en este caso es necesaria la obtención de una mayoría de dos tercios del total de miembros para su resello (14).

Es imprescindible señalar que cuando el veto es utilizado por motivos de inconstitucionalidad de la ley, la Corte Suprema de Justicia es el órgano judicial encargado de hacer tal declaratoria de inconstitucionalidad. Si la Corte declara que el proyecto de ley contiene disposiciones contrarias a la Constitución, ella exige que se retiren del texto y el resto del proyecto es remitido a la Asamblea Legislativa para los trámites correspondientes. Igual técnica de reenvío se sigue si el texto no contiene elementos inconstitucionales (15). Este control sobre la constitucional de los proyectos de ley ejercido por el Poder Ejecutivo a través de la Corte, es de gran relevancia por cuanto el Poder Judicial goza de independencia absoluta y de un prestigio indiscutible.

Conviene analizar brevemente, en este mismo orden de ideas, el dominio jurídico del Poder Legislativo en el marco de la libertad.

2. EL PODER LEGISLATIVO.

El artículo 105 de la Constitución estipula que *"La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa"*. Con este fundamento, el Parlamento costarricense detenta un poder cierto, constitucionalmente protegido y prácticamente ilimitado. De todo ello resulta que el dominio de la ley es muy amplio y en consecuencia impreciso. Existen, sin embargo, ciertas restricciones en la función legislativa que favorecen evidentemente el régimen jurídico de la libertad.

(11) Constitución Política, art. 148 y 151.

(12) *Ibidem*, art. 125.

(13) El señor TREJOS FERNANDEZ, Presidente de la República durante el periodo 1966-1970 debió oponer su veto ochenta veces. La mayor parte de los proyectos objetados comportaban exoneraciones de impuestos. El señor TREJOS FERNANDEZ no detentaba la mayoría en el Parlamento. MUÑOZ QUESADA (Hugo), *L'activité Parlementaire au Costa Rica. Les raisons d'une nouvelle orientation*. París II, thèse, 1974, p. 91.

(14) Constitución Política, art. 127.

(15) *Ibidem*, art. 128.

A. LAS LIMITACIONES DEL PODER LEGISLATIVO.

Elas son esencialmente de cuatro tipos. En primer término la limitación que constituye el derecho de veto del Presidente de la República, que se analizará en otro estudio. En segundo lugar el control de constitucionalidad de las leyes que se reservará como objeto de un estudio posterior. Y en tercer y cuarto lugar las restricciones impuestas al Parlamento por la Constitución, cuando se trata de transformar la ley electoral o de eventuales modificaciones a la estructura del Poder Judicial.

1. LAS LIMITACIONES IMPUESTAS AL PARLAMENTO EN MATERIA ELECTORAL.

La Constitución, para mejor garantizar las libertades públicas, restringió en dos puntos la actividad legislativa cuando ella interviene en el dominio electoral. La primera de esas limitaciones podría ser calificada de relativa, mientras que la segunda tendría el carácter de absoluta. En efecto, una de las restricciones viene del hecho que la Asamblea Legislativa debe necesariamente solicitar el criterio al Tribunal Supremo de Elecciones (16), cuando se trata de la modificación de leyes electorales. Para que el legislador pueda imponer su voluntad contraria al criterio externado por el Tribunal, se requiere la obtención de un voto calificado de dos tercios de los miembros del Parlamento. Este obstáculo podría ser superado si se obtiene dicha mayoría; de donde la calificación de relativa con que se ha designado esta limitación.

La limitación de legislar en materia electoral deviene absoluta cuando se encuentra en el período de los seis meses que preceden las elecciones y de los cuatro meses que le siguen. En este período, la aprobación de proyectos de ley relativos al dominio electoral contra el criterio del Tribunal Supremo de Elecciones, no sería constitucionalmente posible, cualquiera que pudiese ser la votación obtenida (17).

Por este procedimiento constitucional el poder de la Asamblea se encuentra ampliamente limitado y las libertades políticas se hayan reforzadas.

Existe, además otras restricciones, cuando se trata de aprobar proyectos de ley que interesen la organización del Poder Judicial.

2. LAS LIMITACIONES DEL PARLAMENTO EN CUANTO A LA APROBACION DE LEYES RELATIVAS AL PODER JUDICIAL.

Estas limitaciones corresponden a la organización y al funcionamiento del Poder Judicial. La Constitución estipula en el artículo 167 una restricción importante a la competencia legislativa. En efecto, para la aprobación de proyectos de ley respecto de materias judiciales, la Asamblea Legislativa debe obligatoriamente consultar a la Corte Suprema de Justicia. Para que el Parlamento pueda separarse del criterio emitido por la Corte, debe aprobar el proyecto de ley correspondiente con una mayoría calificada de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa. A través de esta cláusula constitucional, el sistema jurídico pretende preservar la autonomía del Poder Judicial, órgano garante de la libertad.

De esta manera, la Justicia, indispensable en un régimen de libertad, es rendida por un Poder de la República difícil de modificar. Es verdad, sin embargo, que el Poder Judicial podría eventualmente servir a la arbitrariedad cuando se tratara de aplicar leyes injustas. Sería el caso de una norma jurídica que encerrase en ella misma supuestos contrarios a la justicia distributiva. Pero en principio, un Poder Judicial independiente del poder político garantiza mejor la libertad.

Conviene analizar seguidamente las relaciones que se establecen a nivel de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Estas relaciones prueban la flexibilidad de la organización del sistema político costarricense y muestran la necesidad de un control recíproco entre los órganos.

B. LAS RELACIONES DEL PODER LEGISLATIVO Y DEL PODER EJECUTIVO.

El régimen constitucional costarricense permite al Poder Legislativo ejercer un cierto control

(16) "Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo". Constitución Política, art. 97.

(17) Ibidem.

sobre el Poder Ejecutivo. La Constitución establece tres tipos de control: la moción de censura, la interpelación de Ministros y las comisiones de control parlamentario.

1. LA MOCION DE CENSURA.

Aunque la moción de censura sea un procedimiento mediante el cual el Parlamento pone en juego la responsabilidad del Gobierno, en Costa Rica este medio de acción no implica la dimisión de este último, ni incluso la del Ministro censurado. Esta situación particular del orden jurídico costarricense puede ser explicada teóricamente por el hecho de que el régimen político no es parlamentario, sino presidencial. Evidentemente que un voto de censura que no origina la dimisión del Ministro, deviene ineficaz. Es por tal motivo, que el voto de censura en nuestro país, tiene un carácter eminentemente moral. La Constitución establece este voto contra los Ministros culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que produzcan perjuicio a los intereses públicos (18).

A pesar de la ineficiencia de este medio de coerción, el voto de censura puede limitar el número de decisiones ministeriales arbitrarias por el temor a las sanciones morales que podrían desencadenar las mismas.

Así comprendido, el voto de censura cumple dos condiciones esenciales en la democracia costarricense: la primera institucional y la segunda concerniente a la opinión pública. En efecto por medio de este voto el Poder Legislativo ejerce un control político-institucional sobre el Poder Ejecutivo. La acción del gobierno podría ser examinada y sancionada cuando sus representantes, los Ministros, se hayan extralimitados en el ejercicio de sus poderes. Además la opinión pública sería sensibilizada por la radiodifusión cotidiana de las sesiones parlamentarias, lo que le permitiría reaccionar. Esta reacción de la opinión pública se traduciría en diversas consecuencias. Actuaría, en primer término, como grupo de presión sobre el Parlamento; y en segundo término, repercutiría en las elecciones siguientes a los acontecimientos.

Las libertades quedan así mejor protegidas contra los abusos de las autoridades del Poder Cen-

tral, porque habría siempre un Parlamento y una opinión pública prontas a exigir su respeto.

2. LA INTERPELACION DE LOS MINISTROS.

Un segundo medio de acción del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo está constituida por la facultad reconocida a los parlamentarios de interpelar a los Ministros (19). En este caso, los Ministros deben siempre responder a las preguntas formuladas por los señores diputados. Sin embargo, esta norma constitucional no prevé ninguna sanción en caso de negativa del Ministro a comparecer ante el plenario. A pesar de la ausencia de sanción, esta disposición constitucional constituye una coerción política que pesa permanentemente sobre los Ministros quienes deben actuar dentro de los límites fijados por el principio de legalidad.

3. LAS COMISIONES DE CONTROL PARLAMENTARIO.

El tercer medio de control parlamentario está configurado por las comisiones nombradas en el seno de la Asamblea Legislativa. Estas comisiones tienen por objeto la realización de todas las investigaciones ordenadas por la Asamblea sobre cualquier asunto y rendir un informe. Todos los medios legales son puestos a su disposición a fin de que ellas puedan llegar al resultado buscado.

Estas comisiones tienen libre acceso a todas las oficinas del Estado, lo cual facilita la investigación y obtención de la información necesaria en cada caso. Pueden además, estas comisiones, recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante ellas a cualquier persona (20).

Es evidente que el Parlamento tiene en estas comisiones un medio constitucional eficaz en la vigilancia de los asuntos del Estado y particularmente los que conciernen al Poder Ejecutivo. Diversos ejemplos podrían ser aportados sobre las actividades de estos órganos contralores de legalidad. Así con motivo de una moción del Partido Comunista, una comisión especial de la Asamblea Legislativa se dirigió al Ministro del Interior solicitando información sobre una Misión Militar de los Estados Unidos instalada cerca de su Ministerio (21). Otra comisión especial fue encargada, luego de la

(18) Constitución Política, arts. 121 al 124.

(19) *Ibíd.*

(20) Constitución Política, arts. 121 al 123.

(21) *Libertad* (periódico), semana del 8 al 14 de julio de 1977, p. 2.

campaña electoral de 1974, de investigar el financiamiento de los Partidos Políticos. Se acusaba a determinadas organizaciones políticas de recibir financiamiento exterior. Si la utilización de estos medios de financiamiento son comprobados, se estaría en presencia de un grave atentado a las libertades políticas, puesto que dichos medios habrían sido utilizados para tergiversar la voluntad del cuerpo electoral.

En lo que corresponde al alcance de las com-

petencias de las comisiones parlamentarias, es necesario agregar que ellas no se limitan únicamente a las actividades estatales; ellas pueden examinar la actividad privada de los particulares, sospechosos de actuar al margen de la ley.

En resumen, las comisiones legislativas, por su origen constitucional y legal, y la amplitud de sus medios de acción, puestos a su disposición, permiten al Parlamento ejercer un control eficaz sobre la actividad del Poder Ejecutivo.

CONCLUSION

En este análisis hemos intentado ofrecer una visión de la separación de funciones en Costa Rica. Es evidente que este estudio ha sido teórico y fundado en el texto constitucional. Esto permite, sin embargo, descubrir las orientaciones predominantes de la estructura del poder en el sistema jurídico-político costarricense que pretende devenir un modelo democrático para otros países. No obstante, el aspecto exterior de un Estado no debe impedir profundizar el análisis de sus instituciones y de su realidad social.

Si bien la separación de poderes en Costa Rica se fundamenta en la teoría clásica, hemos visto que

esta última no impedía en ninguna forma, que estos poderes interfieran entre ellos. Sólo el Poder Judicial dispone de una autonomía casi absoluta frente a los otros órganos supremos del Estado.

Cualquiera que sea el análisis comparativo de los tres regímenes políticos estudiados, se impone un pronunciamiento favorable por el que mantiene la separación de los poderes. La división de las funciones estatales constituye una garantía para la libertad. Esta no tendría vigencia en un régimen político que desconociese la aplicación de este principio.
