

Regulación constitucional del control político ejercido por la Asamblea Legislativa: funciones, atribuciones y límites de las comisiones legislativas especiales de investigación

Maricruz Barquero Kepfer *

Fernando Castro Padilla **

Henry Chavarría Duarte ***

Resumen:

El adecuado ejercicio de la función de control político, que le corresponde de forma intrínseca e ineludible a la Asamblea Legislativa, resulta transcendental en el marco de un sistema democrático, en procura de garantizar que todas las administraciones públicas, así como la totalidad de

* Letrada de la Sala Constitucional desde el año 2005, a la fecha. Actualmente como profesional asistente del despacho de la Magistrada Anamari Garro Vargas. Licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Especialista y Máster en Derecho Constitucional y Justicia Constitucional de la Universidad Castilla-La Mancha, España. Graduación de honor en el Magister de Derecho Constitucional, en la Universidad de Costa Rica. Diploma de Estudios Avanzados del Programa de Doctorado en Derecho Constitucional de la Universidad Castilla-La Mancha, España.

** Letrado de la Sala Constitucional desde el año 1999, a la fecha. Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha (Toledo, España). Tesis doctoral aprobada con la máxima distinción *sobresaliente cum laude*. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Cuenta, además, con una Maestría en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia, una Maestría en Justicia Constitucional por la Universidad de Costa Rica, un Máster en Derecho y Justicia Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha (Toledo, España) y un Màster Universitari en Ciències Jurídiques por la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona, España).

*** Letrado de la Sala Constitucional desde el año 2000, a la fecha. Licenciado en Derecho por la Universidad de San José. Especialista y Máster en Derecho Constitucional y Justicia Constitucional de la Universidad Castilla-La Mancha; Toledo, España. Graduación de Honor en el Mágister en Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia. Egresado de la Maestría en Derecho Procesal Constitucional de la Universidad Lomas de Zamora; Buenos Aires, Argentina. Diploma de Estudio Avanzados del Programa de Doctorado en Derecho de la Universidad Castilla-La Mancha; Toledo, España.

los funcionarios públicos, se sujeten a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, a la voluntad popular y a los principios de racionalidad, oportunidad, prudencia, corrección, probidad y eficiencia. Las comisiones especiales de investigación constituyen un instrumento fundamental para el ejercicio de dicha función. Con todo, la labor de control político debe ejercerse en congruencia con los distintos requerimientos y límites impuestos en el propio texto constitucional y desarrollados en la jurisprudencia de la Sala Constitucional; en particular, deben respetarse los derechos fundamentales y los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

Palabras clave:

Principio de separación de poderes. Control político. Comisiones especiales de investigación.

Abstract:

The proper exercise of political control role, which intrinsically and inescapable belongs to the Asamblea Legislativa, is transcendental within the framework of a democratic system, in order to ensure that all public administrations, as well as all public officials, are subject to the provisions of the legal order, the popular will and the principles of rationality, opportunity, prudence, correction, probity and efficiency. Special commissions of inquiry are a fundamental instrument for the exercise of this function. However, the political control role must be exercised in accordance with the different requirements and limits imposed in the constitutional text itself and developed in the jurisprudence of the Sala Constitucional; fundamental rights and constitutional principles of reasonableness and proportionality must be respected in particular.

Keywords:

Principle of the separation of powers. Political control. Special Commissions of Inquiry.

SUMARIO: 1.- Introducción. 2.- Limitación y control del poder. 3.- Parlamento y control político. 4.- La función de control político de la Asamblea Legislativa. 5.- Análisis jurisprudencial: las comisiones legislativas especiales de investigación en la jurisprudencia de la Sala Constitucional. 5.1.- ¿Por qué las funciones de control político son exclusivas de la Asamblea Legislativa? Estrecha relación entre función parlamentaria con la de control o fiscalización política. 5.2.- Los objetivos de las comisiones de investigación. 5.3.- Las atribuciones de las comisiones de investigación. 5.4.- Los límites al ejercicio del control político. 5.5.- El debido proceso frente al ejercicio del control político. 6.- Riesgos, debilidades y límites al control político: balance general. 7.- Conclusiones. 8.- Referencias bibliográficas.

1.- Introducción.

El propósito de este artículo es analizar el fundamento, alcances y trascendencia del control político encomendado a la Asamblea Legislativa, en el marco del principio de separación de funciones. Interesa, en particular, estudiar la figura de las comisiones especiales de investigaciones, previstas expresamente en el texto constitucional como uno de los principales instrumentos con que cuenta la Asamblea Legislativa para ejercer su función de control político. Para efectos de realizar tal análisis, se expondrán los criterios jurisprudenciales más relevantes emitidos por la Sala Constitucional en esta materia.

2.- Limitación y control del poder.

Uno de los rasgos característicos del Estado Constitucional y Democrático de Derecho –conforme a su paulatina consolidación, principalmente después de la Segunda Guerra Mundial- es la consagración de una amplia red de limitaciones y controles al ejercicio del poder público. Limitaciones de orden sustancial y funcional. Controles de tipo social, político y jurídico. La Constitución, como manifestación del Poder Constituyente del pueblo, se erige en pieza capital de tal red, dado que, contiene las normas fundamentales y supremas del orden jurídico estatal –tanto de contenido material como estructural (organizativo y procedimental)-, todas ellas jurídicamente vinculantes, al que están sometidos todas las autoridades públicas y los mismos particulares (Barquero y Castro, 2019, pp. 248 a 250). Supone un pilar del paradigma constitucional democrático la afirmación que:

La soberanía reside en el pueblo, se expresa directamente a través del poder constituyente y se objetiva jurídicamente en la Constitución. Todos los órganos del Estado, incluido el legislador, son poderes constituidos, sometidos, por tanto, a la soberanía de la Constitución. La soberanía no reside, pues, en ningún órgano del Estado. La soberanía reside en la práctica en la Constitución, a la que están sometidos todos los órganos del Estado. (Pérez Royo, 1998, p. 61)

Se confirma, con esto, la sujeción de toda la actividad estatal a la Constitución, como instrumento primario de limitación y control del poder, incluso respecto del legislador democrático. Según explica Solís (2000), el:

... constitucionalismo solo es posible con el establecimiento y mantenimiento de restricciones constitucionales del ejercicio del poder. Por lo tanto, no es posible pensar en una constitución, si no descansa en la existencia de controles, con el fin de fiscalizar el ejercicio del poder para evitar las arbitrariedades y los abusos de quienes ejercen el poder político. (p. 91)

En cuyo caso, un elemento esencial de la referida red, consagrado en los distintos textos constitucionales democráticos surgidos luego de las revoluciones liberales desarrolladas en Europa y América, a partir de finales del s. XVIII, es el principio de división de poderes –denominado, actualmente, como principio de separación de funciones-. Así se refleja, por ejemplo, en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, en que se dispone: *“Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”*. Este es un principio político y jurídico básico dentro de la lógica del Estado democrático, en el sentido de establecer una estructura estatal compuesta por órganos funcionalmente diferenciados e independientes entre sí, entre los que se distribuyen las distintas competencias y funciones públicas, con lo que se evita su concentración y se provoca así un equilibrio y control recíproco, de modo que sea el poder el que limite y controle al poder (Rodríguez, 2002, p. 21; Hernández, 1993, pp. 20 y 21). Se pretende garantizar un funcionamiento acotado, responsable y vigilado de los órganos de poder, en resguardo de los derechos de los individuos, particularmente aquellos estimados fundamentales (Valadés, 2000, pp. 514-523).

La Sala Constitucional, en su voto nro. **1994-04091**, sostuvo que:

Los artículos 9, 10, 121, 140, 152, de la Constitución, entre otros, claramente asignan funciones especializadas a diferentes órganos –

Poderes- del Gobierno, y han diseñado un complejo sistema de frenos y contrapesos como una garantía, la más importante si se quiere, de la libertad. Desde esta perspectiva, la separación de funciones, la fiscalización recíproca y la autolimitación de esos poderes, se yergue como un valladar de protección de los valores, principios y normas constitucionales en beneficio directo de todos los habitantes del país.

Luego, en el voto nro. **2006-07965**, expresó:

Modernamente, se sostiene que la separación de funciones, es tanto una técnica para debilitar el poder público, evitando su concentración en un solo ente u órgano, como también un medio para dividir y racionalizar el ejercicio del poder, haciéndolo más eficiente. Actualmente, se puede afirmar que como consecuencia directa de la íntima relación y coordinación entre los poderes ejecutivo y legislativo, el aludido principio ha asumido un carácter fundamentalmente organizativo, con el propósito de asegurar un desarrollo ordenado y coordinado de la actividad estatal. Esto es, constituye un medio organizativo en favor de los individuos o grupos sociales intermedios para evitar la concentración y exceso de poder de los partidos políticos mayoritarios que dominan transitoriamente los órganos estatales, razón por la cual la doctrina ha sostenido los conceptos de distinción y colaboración de poderes. De la vigencia del principio de separación de funciones en el Estado moderno pueden deducirse dos consecuencias jurídicas inmediatas y de gran trascendencia: a) La distinción material de las funciones; b) la atribución, normal y permanentemente, de una determinada función a un conjunto determinado de órganos constitucionales, lo que implica como corolario lógico la prohibición impuesta a los órganos estatales para delegar el ejercicio de sus funciones propias, o invadir la esfera de atribuciones que constitucionalmente le corresponde a otros órganos (artículos 9º, párrafo 2º, de la Constitución Política y 86 de la Ley General de la Administración Pública).

De manera más reciente, en el voto nro. **2011-017213**, la Sala agregó:

... la teoría de la separación de poderes aboga por el ejercicio de ciertas funciones específicas que le corresponden a cada rama de gobierno, con independencia de la otra, sin que se puedan sustituir total o parcialmente. Sin embargo, es fundamental entender que sobre la independencia de cada uno de los Poderes, en un plano superior, se

encuentra el Estado como un poder unitario y singular, lo que impone a cada uno de los Poderes la obligación de colaboración. En consecuencia, sería un contrasentido estimar que cada Poder actúa aisladamente del otro, con un amplio poder de acción que a su vez debía ser aislado de todos los demás, cuando el gran reto del Estado de Derecho es mantener coherente todo el sistema de atribuciones constitucionales, y operar con los principios de unidad y coordinación, de ahí que conviene entender el sistema constitucional de división de poderes como uno de separación de funciones, que muchas veces se tocan y se asisten, o se controlan y equilibran entre sí. En este sentido, no cabe la anulación de un Poder sobre el otro. Por ello no hay duda que el equilibrio es importante, como efectivamente lo ha sostenido esta Sala, la ausencia de división de funciones del Estado, alberga en sí mismo una violación a la libertad del individuo.

Según se deriva de los anteriores extractos jurisprudenciales, el principio de separación de funciones ha ido evolucionado, al reconocerse la exigencia que los distintos poderes colaboren y coordinen sus funciones entre sí; sin embargo, se mantiene el postulado básico de la necesaria distribución de competencias constitucionales entre distintos órganos, que se controlan y equilibran entre sí. Es en este contexto general que ha de insertarse y analizarse la función de control político que corresponde al órgano parlamentario.

3.- Parlamento y control político.

El Parlamento ocupa una posición trascendental en los Estados democráticos, en tanto constituye el órgano representante del pueblo. En este encuentran acomodo, así como cauces de expresión, participación e integración, las distintas opciones ideológicas y opiniones políticas existentes en el conjunto del cuerpo electoral. La Sala Constitucional ha señalado, por ejemplo, que la Asamblea Legislativa está:

... llamada a constituirse en el máximo órgano representativo del pueblo y de las diferentes fuerzas políticas, sociales y económicas que conforman el Estado (artículos 1 y 105 de la Constitución Política), de forma que en su seno se expresa la pluralidad de cosmovisiones, pensamientos e intereses que integran la sociedad costarricense. (voto nro. **2013-12014**)

Una de las funciones más importantes del Parlamento, como órgano de naturaleza representativa del pueblo, es la legislativa. Aunque en sus orígenes no era su función central, con el transcurso del tiempo fue adquiriendo mayor peso, al grado que se ha identificado al Parlamento con el órgano o poder legislativo (Berlín, 1995, p. 138). Lo anterior, con sustento en “*el principio de que sólo los representantes de la sociedad pueden vincular, a través de sus normas, a la sociedad entera*” (Biglino, 2001, p. 180).

Sin embargo, esta no es su única función. Cabe destacar el control político como otra de las funciones básicas del Parlamento. Incluso, existen autores -tanto nacionales como extranjeros- quienes afirman que dicha función ha adquirido una nueva dimensión, ante la dinámica que actualmente prima entre el Parlamento y el Ejecutivo -incluso, en el caso de los sistemas parlamentarios-, caracterizada por una pérdida de “*preeminencia*” del primero y un mayor “*protagonismo*” del segundo (García, 1991, pp. 115 y sigs.; Sánchez, 1995, pp. 223 y sigs.). Con ello se hace referencia al hecho que actualmente el Ejecutivo centraliza la dirección política del Estado y se constituye en el motor de la acción estatal. Lo que se debe, en gran medida, a las particularidades de las sociedades modernas, caracterizadas por su complejidad social y económica, así como por la vertiginosidad de los acontecimientos, lo que requiere de una respuesta estatal cada vez más eficiente (rápida y técnicamente acertada) ante las demandas crecientes de la sociedad, lo que opera a favor de la actuación del Ejecutivo en razón de su homogeneidad y mayores medios técnicos, materiales y humanos, y -en cambio- no armoniza “*con la clásica actividad parlamentaria de largos discursos y de enfrentamientos políticos.*” (Solís, 2000, p 66). Por lo que el Ejecutivo ha asumido el papel predominante en la decisión de la política estatal y en su instrumentación. Fenómeno que explica García (1991), en los siguientes términos:

La complejidad -política, económica y social- de las sociedades actuales obliga a que la adopción de las decisiones políticas y, todavía en mayor grado, su instrumentación se realice, en la mayoría de las ocasiones, tras complejos estudios en los que han de ponderarse complicados factores técnicos. Además, dichas decisiones han de adoptarse, con frecuencia, con rapidez. Todos estos elementos operan en contra de un órgano, como el Parlamento, compuesto por numerosos miembros, de carácter deliberante y no especializado, y actúan a favor del Ejecutivo, en el que se combina el principio de jerarquía, que facilita la adopción e instrumentación de las decisiones, con la posibilidad de contar con los elementos técnicos y humanos adecuados para la mejor valoración de los factores técnicos que concurren en cada caso. La necesidad que las sociedades actuales

presentan de sublimar el principio de eficacia favorece, por tanto, la concentración de la capacidad de decisión en un órgano de decisión política unitario y capaz de actuar con el máximo de eficacia y rapidez, que no puede ser otro que el Gobierno. El incremento de la intervención estatal en la vida económica y social, por otro lado, genera como consecuencia una presencia del Gobierno en las distintas esferas sociales que se incrementa paulatinamente, y que redundan en la sustracción al Parlamento de importantes parcelas de su tarea. (pp. 122 y 123)

A lo que se agrega una creciente intervención del Ejecutivo sobre la actividad legislativa del Parlamento, tanto respecto al inicio como al resultado final del procedimiento legislativo. Ello obedece, en primer lugar, al papel predominante que ha asumido el Ejecutivo en cuanto a la iniciativa legislativa. Y es que justamente su papel central en la dirección política del Estado le capacita sobre los demás órganos estatales para apreciar mejor las medidas legislativas cuya adopción resulta más urgente o importante, a lo que se añade la cada vez mayor complejidad técnica de las leyes, lo que exige, para su elaboración, un soporte pericial y unos recursos humanos, técnicos y de tiempo, de los que carece el Parlamento y sí posee el Ejecutivo. Finalmente, si la mayoría parlamentaria es afín al Gobierno, por pertenecer al mismo partido político, entonces el proyecto de ley seguramente prosperará a través de la línea de partido y la disciplina del voto (Canosa, 1990, pp. 145 y 146)¹. De allí, que se haya afirmado que la ley se ha convertido -en muchos casos- en uno de los instrumentos de que el Ejecutivo dispone para ejecutar su política², y la función legislativa ha devenido en una función de convalidación o supervisión respecto de los proyectos de ley presentados por el Gobierno (García, 1991, pp. 129 y 191).

1 Los partidos políticos se configuran actualmente como agrupaciones estables, claramente organizadas y dotadas de una notable disciplina interna. Esta realidad se refleja en la organización y funcionamiento del Parlamento, en el que los grupos o fracciones parlamentarias son clara proyección de los partidos políticos, que procuran abiertamente defender su programa político en el Parlamento e incidir de esta manera en la orientación política estatal. Dichas fracciones, mediante una actuación coordinada y organizada de sus miembros (los parlamentarios), pretenden hacer valer el programa y posición ideológica de su agrupación política. De esta manera, el parlamentario se apegue a la posición que sostiene la fracción parlamentaria a la que pertenece y vota de conformidad a lo dispuesto por la misma, lo que incluso responde a directrices emanadas de la cúpula del partido o del Ejecutivo, si el partido ha logrado llegar al Gobierno (García, 1991, p. 122).

2 En cuanto a la participación del Poder Ejecutivo en la producción de la ley formal, se puede ver el voto de la Sala Constitucional nro. **2006-6732**. En dicha sentencia se reconoció que *"la iniciativa gubernativa en la formación de la ley, constituye un acto político mediante el cual se plasma la voluntad, se manifiesta la orientación o dirección política del Gobierno y se verifica una colaboración de Poderes"*.

Se da así una nueva realidad, en la que el Ejecutivo tiene un papel predominante en la adopción, dirección e instrumentación de la política estatal. Se habla, incluso, de *“la primacía funcional que el poder ejecutivo ha adquirido en la última etapa evolutiva del Estado de Derecho”* (Canosa, 1990, p. 145).

Ahora bien, lo antes expuesto no puede interpretarse en el sentido que el Parlamento ha perdido importancia dentro del funcionamiento de un sistema democrático. Esta nueva dinámica entre los poderes públicos -caracterizada por el hecho que el Ejecutivo se ha constituido en la fuerza impulsora y directora de la actividad estatal-, lo que ha provocado es que se potencie y adquiera una nueva significación la función de control político que corresponde al Parlamento.

Como ya se indicó, dentro de la estructura estatal, el Parlamento es el máximo órgano representativo del pueblo y de las diferentes fuerzas políticas, sociales y económicas que conviven en el Estado, por lo que en su seno se expresa la pluralidad de cosmovisiones, pensamientos e intereses que integran toda sociedad moderna. Así, el Parlamento se presenta como la instancia idónea para que los distintos grupos parlamentarios puedan analizar, debatir y deliberar públicamente sobre la actuación del Gobierno, así como para que las diferentes fuerzas representadas en el Parlamento puedan exponer libremente su opinión, hacer valer su posición, defender sus intereses y fiscalizarse mutuamente. En tal escenario se ejerce el control político, con el propósito de examinar públicamente la actuación del Gobierno y así poder conocer las razones que la guían, someterla a posibles críticas y contrastarla con otras alternativas, en aras de fiscalizar e incidir en que el ejercicio del poder político y las competencias encomendadas al Ejecutivo se sujete a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, a la voluntad popular y a los principios de racionalidad, oportunidad, prudencia, corrección, probidad, acierto y eficiencia (Sánchez, 1995, pp. 230 a 255; Solís, 2000, pp. 113 a 120).

Debe destacarse, particularmente, el papel que corresponde a los grupos de oposición o minorías parlamentarias. Se ha aseverado:

Está claro que son las minorías las más interesadas en mostrar los defectos y las contradicciones de la política del Ejecutivo para conseguir mediante esta crítica que el electorado cambie de opinión en las siguientes elecciones y también que facilitarles dicha tarea repercute en el bien del sistema en su conjunto porque es necesario para el mismo que los que ostentan el poder vean limitado este por la continua supervisión de sus actividades por parte de grupos opositores. (Torres, 1998, pp. 24 y 25)

Pero, además, el control político no se dirige exclusivamente al Gobierno, sino que pueden ser objeto de control todas las administraciones públicas, así como la totalidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus competencias. En este sentido se puede citar a Solís (1998), quien afirma:

Debe entenderse, por tanto, que el objeto controlado no sólo se circunscribe al Poder Ejecutivo, sino también a los otros poderes, órganos y entes públicos, así como a sus responsables. Esta amplia idea del control se encuentra respaldada en normas constitucionales y deriva del más elemental sentido de la responsabilidad. [...] El Parlamento no puede limitarse a ejercer control sobre el Poder Ejecutivo; pues, exactamente por las mismas razones de que él es controlable, también lo son todas las entidades públicas, por cuanto cumplir con el ordenamiento jurídico, la ética en el ejercicio de la función pública y la satisfacción de la orientación expresada por la voluntad popular constituyen los bienes tutelados por la función controladora de la Asamblea Legislativa. (p. 57)

En resumen, se puede sostener que:

El Parlamento es una institución básica de la democracia, en el que se produce la deliberación, indagación, vigilancia, control y decisión de los grandes temas que afectan a la sociedad. En esta institución cobra vida la representación política de la pluralidad de intereses y gustos que conforman la vida social, política, económica y cultural de todo Estado. [...] Mediante la dialéctica de la representación, el debate y la legitimación de las políticas públicas, el Poder Legislativo se ha convertido, quizás, en el más importante factor de integración política y social de la diversidad y la pluralidad que subyace en el seno de la sociedad. [...] Gracias a este carácter representativo e integrador, la Asamblea Legislativa posee la facultad de controlar, desde el ámbito ético, político, y jurídico, que las actividades del Poder Ejecutivo, los demás órganos y entes públicos y las de sus titulares reflejen los intereses y aspiraciones de la voluntad popular. (Solís, 2000, pp. 62 y 63)

4.- La función de control político de la Asamblea Legislativa.

Lo previamente indicado permite comprender el papel nuclear de la Asamblea Legislativa dentro del sistema democrático constitucional costarricense,

en razón de su función de control político sobre el ejercicio del poder por parte de los demás entes u órganos públicos y sus titulares. La Sala Constitucional ha indicado que el control político:

... se concibe como un instrumento indispensable y de ‘uso cotidiano’ de los diputados. Consiste, en último término, en la verificación y formación de un juicio por parte del órgano legislativo respecto de las actuaciones de los Poderes Públicos y funcionarios públicos que los integran, en relación con los parámetros constitucionales, legales y políticos que deben enmarcar su actuación. El control político que ejerce la Asamblea Legislativa, se ejerce no sólo respecto del Poder Ejecutivo, sino en general, sobre todos los órganos e instancias públicas. Esta labor tiene como objetivo primordial, tutelar el ejercicio de la soberanía popular, por quien está constitucionalmente reconocido, como su principal agente de tutela; de esta manera sirve de garantía de la democracia, al servir de foro de publicidad en la actividad de los Poderes Públicos, con el fin de que el pueblo -titular de la soberanía- pueda reconocer las actuaciones de tales Poderes y su justificación. (sentencia nro. **2005-13897**)

Respecto a su principal fundamento normativo, debe citarse, en primer lugar, el artículo 2 de la Constitución Política, en tanto establece que la soberanía reside exclusivamente en la Nación, pues, cuando *“la Asamblea Legislativa vigila, fiscaliza y controla el ejercicio del poder político, lo hace a nombre y en representación del pueblo”* (Solís, 2000, p. 80). También debe citarse el ordinal 9 constitucional, que consagra el principio de separación de funciones –el control político es parte del mencionado sistema de frenos y contrapesos previsto para limitar y fiscalizar el ejercicio del poder- y el principio de responsabilidad –en procura que los funcionarios públicos respondan por la honestidad, corrección y eficiencia en el ejercicio de sus funciones-. Asimismo, el numeral 11 constitucional recoge los principios de legalidad –que supone la vinculación y sometimiento de todas las autoridades públicas al ordenamiento jurídico- y rendición de cuentas –por ende, los funcionarios públicos deben responder por el debido cumplimiento de sus funciones y su sometimiento al ordenamiento jurídico-. Finalmente, en el texto constitucional se prevén un conjunto de mecanismos específicos encaminados a realizar dicho control político. Entre tales instrumentos cabe mencionar:

- Las comisiones especiales de investigación (artículo 121, inciso 23).
- Las interpelaciones y la censura a los Ministros de Gobierno (artículo 121, inciso 24).
- El control de las memorias de los Ministros de Gobierno (artículo 144).

- La obligación de los Ministros de Gobierno de comparecer ante la Asamblea Legislativa (artículo 145).

En cuanto al contenido y alcances del referido control político, Alex Solís asevera que, en un sentido amplio, tal control lo ejerce la Asamblea Legislativa como Poder de la República, cuando le corresponde, formalmente, tomar alguna decisión o cumplir con algún acto constitucional tendiente a la supervisión y fiscalización de los otros poderes, entes y órganos públicos, así como de sus titulares; además, los diputados, en su condición individual, también están facultados para el ejercicio de esa función, pues la simple iniciativa para interpelar o dar un voto de censura a un ministro, pedir un informe a alguna institución pública o enviar una carta a un funcionario público, son actos de control político, en el tanto, pueden producir – desde un punto de vista práctico- los efectos de sujetar y limitar a los gobernantes a los mandatos del ordenamiento jurídico, los principios éticos y la voluntad popular (2000, pp. 94 y 95).

5.- Análisis jurisprudencial: las comisiones legislativas especiales de investigación en la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

Un instrumento particularmente relevante, para el ejercicio del control político, lo constituyen las comisiones especiales de investigación previstas en el artículo 121, inciso 23, de la Constitución Política, en que se establece la posibilidad que la Asamblea Legislativa nombre comisiones *“de su seno para que investigue cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente”*.

Según expone la doctrina nacional (Hernández, 1998, p. 348; Solís, 1998, p. 122 a 124), tales comisiones se caracterizan por ser instrumentos ocasionales y temporales, que nacen con un fin claramente determinado y delimitado en la moción que les da origen, como lo es realizar investigaciones sobre asuntos específicos que les encomiende la Asamblea Legislativa y rendir el informe correspondiente. Para tales efectos, disponen de un conjunto de facultades extraordinarias de carácter constitucional, a saber: (a) tienen libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios y (b) pueden recibir todo tipo de pruebas y pueden hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla.

En las próximas páginas, se analizará en detalle el funcionamiento de las comisiones legislativas especiales de investigación, sus atribuciones y límites. Todo lo anterior, a la luz de la jurisprudencia de la Sala Constitucional³.

5.1.- ¿Por qué las funciones de control político son exclusivas de la Asamblea Legislativa? Estrecha relación entre función parlamentaria con la de control o fiscalización política.

La Sala Constitucional ha destacado que las funciones de control político le son exclusivas a la Asamblea Legislativa, justamente, por su carácter de máximo órgano representativo del pueblo y de las diferentes fuerzas políticas, sociales y económicas que conforman el Estado. Ha indicado, al efecto, que, cuando la Asamblea Legislativa realiza su función de control político, realiza *“actos que le competen en forma exclusiva en su carácter de órgano político”* (voto nro. **1999-6663**). También ha manifestado que *“[s]iendo el Parlamento el órgano representante de la soberanía nacional, velar por el buen rumbo de la función pública no sólo le es posible, sino incluso constituye para él un deber ineludible, derivado de su naturaleza de órgano representativo”* (sentencia nro. **2000-7215**).

En cuanto a la posibilidad de nombrar comisiones de investigación, esta responde a una función consustancial al Parlamento como órgano plural y exponente máximo del principio democrático. De la sentencia de la Sala Constitucional nro. **2017-15202** se derivan varias conclusiones que, a su vez, se desprenden del análisis de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Sobre el particular, se dispuso lo siguiente:

Un punto de partida para comprender el origen de las comisiones se encuentra en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, cuando se discutió la moción tendente a posibilitar su creación: ‘El Diputado

3 Máxime que la Sala Constitucional ha reconocido que en muchas de las cuestiones prácticas relacionadas con el funcionamiento y las atribuciones de las comisiones de investigación corresponden ser definidas por la propia jurisprudencia constitucional, pues se ha realizado un escaso desarrollo normativo de sus competencias. En el voto nro. **1999-592** se señaló: *“No obstante que la potestad de autorregulación de la Asamblea le permitiría desarrollar y completar –en el plano normativo– el régimen jurídico de esta clase de comisiones, lo cierto es que escasamente ha hecho uso de esa potestad, y solo para disponer acerca de la integración, el quórum, el horario de trabajo y el plazo de las comisiones. En consecuencia, las restantes cuestiones que suscita el inciso 23, seguramente las más importantes, se dirimen en la práctica, o inevitablemente han de ser pautadas mediante los fallos de este Tribunal.”*

FOURNIER explicó los alcances de la moción anterior. Dijo que el sistema de comisiones no era nada nuevo en los cuerpos legislativos de Costa Rica. Sin embargo, el propósito que persigue la moción es darles en el futuro mayor vitalidad e importancia. Es necesario que las comisiones parlamentarias se interesen por los problemas nacionales, lo que dará mayores oportunidades a la democracia costarricense. El señor CHACON JINESTA declaró que no votaría la moción, por cuanto el asunto de Comisiones debe quedar al arbitrio del Reglamento interior de la propia Asamblea y no consignarse como precepto constitucional. El Representante ZELEDON dijo que la votaría, pues se tiende a que las futuras Asambleas se interesen más por los problemas de la vida nacional. Sometida a votación, fue aprobada.’ (Acta N° 68 de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las 14:30 horas del 16 de mayo de 1949). Se deben rescatar dos puntos de esta cita. El primero se relaciona con las competencias de las comisiones: ellas deben abocarse al conocimiento de “problemas de la vida nacional” o “problemas nacionales”. Se resalta la amplitud de estas competencias, que congruentemente quedaron plasmadas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política. Las comisiones pueden investigar “cualquier asunto” que les encomienden; “tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales”; podrán “...recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla.” El segundo se refiere a su legitimación. Las comisiones legislativas son expresión del principio democrático. Ellas están conformadas por los representantes del pueblo, libremente electos. Las comisiones son un medio para que estos representantes se interesen y atiendan asuntos de interés tanto para la vida nacional como para los electores. Así, los representantes parlamentarios se convierten en un medio a través del cual los ciudadanos pueden cuestionar e investigar “problemas nacionales”, situaciones que han incidido en la ciudadanía como un todo.

Incluso, la Sala Constitucional, desde sus inicios, resaltó que la función de control político encomendada al Parlamento le es tan esencial como la labor legislativa. Al punto que, aunque no estuviera expresamente establecida, la atribución de nombrar comisiones de investigación se debe entender como implícitamente prevista para el desempeño de las atribuciones que le son propias (votos nros. **1991-1618 y 1993-3464**).

Ahora bien, nuestro Tribunal Constitucional, en relación con el control político, ha sido enfático en que las comisiones de investigación son un instrumento

valiosísimo para el desempeño de esta función consustancial al órgano legislativo, pero la tarea final decisoria solo puede ser ejercida por el Plenario, no solo por disponerlo así la Constitución Política, sino por cuanto es en él donde todas las tendencias políticas, mayoritarias y minoritarias, están representadas, lo que permite el cumplimiento del principio democrático. Entonces, debe recordarse que la función que realizan las comisiones lo es de mero órgano instructor, pues su labor se circunscribe a investigar y elaborar un informe, respecto a una relación de las actuaciones verificadas durante la indagación, junto con las conclusiones y recomendaciones. En este sentido, los informes rendidos por las comisiones carecen de fuerza obligatoria para los demás órganos públicos, de manera que las recomendaciones y conclusiones a las que allí se arriben no son vinculantes ni exigibles u oponibles, incluso para la Asamblea Legislativa propiamente dicha, órgano que tiene la última palabra respecto al control político. Se ha afirmado, de manera reiterada, que:

... es el pueblo, a través de sus representantes, el que va a determinar en el Plenario Legislativo, si encuentra o no reprochables determinados hechos y si determinadas personas, relacionadas con esos hechos, merecen una reprobación moral o política, sin perjuicio de la obligación que todo ciudadano tiene de denunciar, ante el Ministerio Público, hechos que constituyan delito, en caso de que no estuvieren siendo ya juzgados. (sentencia nro. **1997-1898**)

Por lo demás, respecto al motivo por el cual la función de control político debe residenciarse en el seno de la Asamblea Legislativa, a través de las comisiones investigadoras, y no, por ejemplo, en el Poder Ejecutivo, la Sala ha realizado las siguientes reflexiones:

De esta forma, el fundamento jurídico de estas comisiones especiales se encuentra en el artículo 121, inciso 23) de la Constitución Política, permitiendo a éstas, investigar sobre cualquier hecho que les encomiende el plenario, lo que las constituye en verdaderos auxiliares del control político, el cual, está encomendado, en forma exclusiva, a éste. (...) Debe recordarse, que el constituyente encomendó esta labor a la Asamblea, y no al Consejo de Gobierno, ya que el primero es el órgano político y representativo por excelencia, características esenciales para un correcto y eficaz ejercicio de aquella atribución. (Sentencia nro. **1999-4562**)

En las resoluciones nros. **1953, 1954, 1955 y 1956**, todas de **1997**, la Sala fue, incluso, mucho más enfática en el sentido que el Poder Ejecutivo no puede

interferir o arrogarse competencias de control político, dado que esta función es exclusiva de la Asamblea Legislativa, destacando de tal órgano las características de la publicidad, el pluripartidismo y la representatividad.

Lo que fue reiterado en la sentencia nro. **1999-592**, en que la Sala destacó que los trabajos legislativos en que se materializan estos procesos de control político, salvo algunas razonables zonas de reserva, se atienen al principio de publicidad, tan valioso para el desarrollo del sistema democrático. De hecho, la Sala destacó la existencia de una relación fundamental entre el carácter público de los trabajos legislativos y el control político, a saber:

... las deliberaciones o debates públicos permiten transmitir a la colectividad las informaciones recabadas con motivo de las encuestas, de manera que la opinión pública tenga acceso a los motivos de las actuaciones, omisiones y decisiones que constituyen el objeto de la investigación, circunstancias y hechos que de otro modo pueden permanecer velados y por ende vedados a la vista y al juicio del público.

Finalmente, en la sentencia nro. **2009-11096**, la Sala enfatizó que el pluralismo político que por naturaleza caracteriza al órgano legislativo, debe reflejarse, paralelamente, en la integración de las comisiones especiales. Lo que resultaría más necesario tratándose de comisiones legislativas de control político, donde no es lógico que esté conformada, por ejemplo, íntegramente, con miembros del partido de gobierno o viceversa, porque se tendería a torcer el sentido de la investigación, ya sea para beneficiar o perjudicar según los intereses partidarios y no procurar y equilibrar una investigación seria de cara al público y la ciudadanía.

5.2.- Los objetivos de las comisiones de investigación.

En términos generales, la Sala Constitucional ha referido que la potestad de investigación legislativa tiene como finalidad general servir de instrumento a la Asamblea para que ejerza de forma más eficaz las funciones que la propia Constitución le ha otorgado –entre ellas, el control político– cuando, para esto, se requiere investigar un “*determinado asunto*”. Si bien el texto constitucional no indica expresamente cuál es el contenido y el propósito del control político, lo cierto es que la Sala ha resaltado que su objetivo primordial es la investigación de asuntos, actividades o negocios de interés público con el fin de:

a) velar por el buen rumbo de la función pública y el correcto uso de los fondos públicos, y fiscalizar si las acciones del Poder Ejecutivo y de otros órganos u entes públicos, incluso el Poder Judicial, así como de sus funcionarios, se adecuan al ordenamiento jurídico y al respeto por los valores éticos que rigen su funcionamiento;

b) exponer ante la opinión pública hechos que puedan resultar políticamente reprochables –aun cuando no pudieran ser jurídicamente sancionables-, para que la población conozca determinadas situaciones de interés general, o ciertas actuaciones de servidores públicos que podrían calificarse lesivas para los intereses públicos y el ordenamiento jurídico;

c) legislar en aras de suplir determinados vacíos jurídicos o regular actividades indebidas –en sentido amplio-;

d) denunciar ante las instancias competentes, si de su investigación resultare la posibilidad que se hubiese cometido un delito o una falta disciplinaria y;

e) realizar investigaciones concretas sobre las necesidades específicas y carencias de determinadas zonas territoriales de nuestro país.

En la sentencia nro. **1997-1898** la Sala enfatizó que *“la labor de una Comisión Investigadora, va dirigida a formar opinión pública, a través del debate nacional de un determinado asunto, a fin de que se conozcan hechos que, de otra forma, podrían permanecer ocultos y en los que están comprometidos, de una u otra forma, intereses públicos”*. En las sentencias nros. **1953, 1954, 1955 y 1956**, todas de **1997**, así como en la nro. **1998-6381**, la Sala destacó los objetivos de las comisiones de investigación en el siguiente sentido:

... debe tenerse presente que las Comisiones de Investigación son una garantía constitucional (razón por la que se encuentran establecidas a nivel de la Constitución Política), a fin de que sirvan de instrumento a la Asamblea Legislativa para que pueda ejercer el control político sobre las actuaciones de los poderes institucionales entre sí -sin convertirse en un contralor de los otros Poderes del Estado, con respecto al ejercicio de sus competencias exclusivas, sino de ciertas actuaciones que puedan considerarse política o moralmente reprochables- y del poder político en general, en beneficio de la Nación misma, en la cual reside la Soberanía (artículo 2 constitucional), en el tanto la labor de la Comisión implica un desarrollo de una función de información, desde y hacia el pueblo, de lo que ocurre en la vida

política. Entonces, esas Comisiones no sólo tienen una naturaleza jurídico-parlamentaria, sino también una jurídico-constitucional, al constituir una garantía jurídica frente a los abusos del poder o frente a los riesgos propios del poder político. (...) Son órganos de carácter político -no judicial- cuya actividad principal consiste en la recolección de información, de la cual, por sí sola, no se derivan consecuencias jurídicas de ningún tipo para los servidores públicos o los particulares. Las Comisiones no juzgan ni imponen sanciones desde el punto de vista jurídico -aún cuando, en el respectivo dictamen, hagan determinadas recomendaciones-, sino que su función va encaminada a formar y alimentar a la opinión pública sobre asuntos de interés general, e informar al Plenario sobre el resultado de la investigación, para que la Asamblea Legislativa pueda cumplir con la función de control político y social, no jurídico ni jurisdiccional, que la propia Constitución le encomienda.

Asimismo, en la sentencia nro. **2005-13897**, se explica en qué consiste la labor de las comisiones de investigación, concibiéndolas como:

... un conjunto de operaciones que culminan con la redacción o preparación de una o más relaciones por parte de la Comisión Investigadora, cuya finalidad precisamente es el control de la forma en que el gobierno, y en general la Administración Pública, desarrollan su cometido. Es el único instrumento que permite a los Parlamentarios una adquisición directa de información, acerca del funcionamiento de los demás entes públicos; por cuanto están dotadas de una serie de facultades especiales, como medio necesario para llevar a cabo su labor.

La Sala ha resaltado que más allá de imponer sanciones o emitir recomendaciones, el objetivo primordial de las comisiones de investigación es generar publicidad y debate respecto a conductas de las autoridades públicas que pueden o podrían estar afectando los intereses públicos en sentido amplio (voto nro. **2010-13437**). La Sala también ha puntualizado que el propósito es investigar “estado de cosas”, no así personas en lo particular, enfatizándose que “*las comisiones son órganos impulsados por móviles políticos, están al servicio de finalidades políticas*” (sentencia nro. **1999-592**; ver, además, sentencias de **1997**, nros. **1953, 1954, 1955 y 1956**). Lo anterior, para diferenciar los objetivos de las comisiones de investigación, respecto de otros órganos ya sea de tipo disciplinario o jurisdiccional que procuren sancionar las conductas objeto de discusión.

Es preciso puntualizar que las comisiones son un instrumento del Plenario, el cual, como se ha dicho, es el órgano autorizado para emitir un juicio final, por lo que, en términos generales, las comisiones tienen un propósito indagatorio y preparatorio (ver sentencias de **1997**, nros. **1898**, **1953**, **1954**, **1955** y **1956**). Así, la principal función de tales comisiones es la investigación y recolección de información, para formar y alimentar a la opinión pública sobre asuntos de interés general, e informar al Plenario para que dicho órgano elabore un criterio parlamentario sobre el asunto en conocimiento de la comisión y adopte la respectiva determinación, en ejercicio de sus competencias de control político.

En otro orden de ideas, se debe destacar que, por las características que se han venido señalando, las investigaciones y eventuales recomendaciones de las comisiones de investigación tienen carácter político y no jurídico. Concretamente, la Sala ha afirmado que uno de los propósitos principales de este tipo de labores de control político se plasma en la repercusión política y presión social que se pueda generar. En la sentencia nro. **1998-3967** la Sala realizó las siguientes consideraciones:

Han expresado estos precedentes que la función que realizan las Comisiones es de naturaleza esencialmente política, por lo que sus recomendaciones tienen esa naturaleza y no constituyen sanciones de tipo jurídico. Por tal razón, el ejercicio del control se produce de conformidad con criterios de oportunidad política, libremente valorados por la Asamblea Legislativa, ajenos a las consideraciones jurídicas y por ello las recomendaciones de las comisiones investigadoras carecen de efectos vinculantes para los demás órganos del Estado, por lo que se considera que los efectos del control parlamentario se dan en el ámbito de la repercusión pública, la presión social, la sanción moral y la desaprobación política. En consecuencia, se ha aceptado que la medida sancionatoria o correctiva recomendada por una comisión investigadora es de carácter, moral, social y político.

Dado que los objetivos de las comisiones de investigación son de naturaleza política y no de índole sancionatoria, la Sala Constitucional ha resaltado que el tramitar una investigación de control político, mientras que, paralelamente, se realiza un procedimiento disciplinario, no vulnera el principio de *non bis in ídem* (voto nro. **2000-7215**).

Finalmente, es necesario reiterar que uno de los propósitos esenciales de la labor de control político es denunciar ante el Ministerio Público en caso que se

considere que determinada conducta implica una lesión a algún bien jurídico tutelado por la normativa penal (ver sentencias nros. **1991-441**, **1993-3464**, **1997-1898** y **2008-7689**).

5.3.- Las atribuciones de las comisiones de investigación.

Según se expuso, la propia Constitución Política dota de amplias facultades a las comisiones de investigación para el ejercicio de su función, de conformidad con lo establecido en su artículo 121, inciso 23, de manera tal que los diputados miembros de las comisiones tienen libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. También pueden recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla. Incluso, pueden conducirla por medio de la Fuerza Pública, si el sujeto citado no se presenta voluntariamente (ver votos nros. **2005-13897** y **2005-17211**).

La Sala ha manifestado que estas facultades otorgadas constitucionalmente a las comisiones de investigación van encaminadas a allanar su camino, pues, con esto, se les dota de un poder de investigación sumamente amplio, a fin de evitar que su labor se vea obstaculizada. Esta potestad de investigación está íntimamente relacionada con la naturaleza misma de las comisiones de investigación, la que, dada la multiplicidad de objetos y funciones que cumplen esos órganos, es versátil, en el tanto cumplen diversas finalidades, en diferentes campos. Se ha afirmado que *“si bien son órganos auxiliares de la Asamblea y están subordinadas al Plenario, su labor es diversa; así pueden constituirse en medios eficaces para que la Asamblea Legislativa ejerza el control del poder político en general”* (sentencias nros. **1953**, **1954**, **1955** y **1956**, todas de **1997**).

En relación con el libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios, en sentencia nro. **1991-441**, la Sala afirmó lo siguiente:

IV. La Sala entiende que, constitucionalmente, las comisiones investigativas tienen o deben tener el más amplio acceso a las dependencias oficiales de cualquier Poder o institución pública, para recabar información y pruebas que consideren necesarias, quedando a salvo los secretos de Estado debidamente declarados así, los asuntos diplomáticos y militares en trámite. Igual puede decirse de los documentos privados que tienen protección especial de la Constitución.

Lo que fue reforzado en la sentencia nro. **2003-2120** en la que la Sala indicó que las comisiones legislativas gozan de un “*acceso institucional privilegiado a la información administrativa*” para el ejercicio del control político que deriva de la propia Constitución Política. Sobre la información privilegiada, más específicamente, en la sentencia nro. **2008-7689** se analizaron las disposiciones de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, considerándose –en lo conducente- que:

... la autorización que hace el legislador a las Comisiones Legislativas de Investigación para que tengan acceso a las declaraciones juradas de los funcionarios públicos respecto a su situación patrimonial, no solo encuentran sustento en el mismo texto constitucional, sino que hay una necesidad imperiosa de detectar y sancionar la corrupción en el ejercicio de la función pública. Por lo expuesto, contrario a lo alegado por los recurrentes, la normativa aquí citada no tiene roces con la Constitución Política, propiamente que pueda comprometer el derecho a la intimidad.

5.4.- Los límites al ejercicio del control político.

En la sentencia nro. **1999-592**, la Sala realizó una muy importante valoración en relación al funcionamiento de las comisiones, al afirmar que:

... el primer párrafo del inciso 23 da cuenta de la finalidad instrumental que tienen las comisiones de investigación. Son órganos de la Asamblea, subordinados a ella, que les fija el asunto concreto que en cada caso han de investigar para que, en definitiva, la Asamblea despliegue alguna de sus competencias propias”. (...) El primer párrafo del artículo 23 citado prescribe, también, que la Asamblea Legislativa podrá nombrar estas comisiones para que investiguen “cualquier asunto” que aquella les encomiende. Esta última expresión no es objeto de ulterior desarrollo normativo, lo que, desde luego, da una potestad en apariencia ilimitada a la Asamblea Legislativa para fijar el cometido de las comisiones de investigación. Pero solo en apariencia: los límites han de encontrarse en la misma Constitución, que si es un orden de potestades también lo es de límites al ejercicio de estas.

En cuanto al citado artículo 121, inciso 23, de la Constitución Política, la Sala también ha señalado que “*las funciones y poder investigativo de las Comisiones de*

Investigación son sumamente amplios. Pero esa amplitud con que la Constitución Política regula esas Comisiones no debe llamar a error, pues no se trata de una norma aislada, sino que ha de analizarse en relación con las demás normas constitucionales, de las cuales se derivan ciertas limitaciones a dichas facultades” (voto nro. 1997-1953; en este mismo sentido, sentencias nros. 1954, 1955 y 1956, también de 1997).

Así, no obstante, las amplias atribuciones de la Asamblea Legislativa y de las comisiones investigadoras, el ejercicio del control político está limitado por normas y principios constitucionales, desentrañados por la jurisprudencia de la Sala Constitucional. Los que se pueden exponer de la siguiente forma:

- La Asamblea Legislativa y las comisiones de investigación solo pueden investigar hechos o situaciones que se estiman de interés público, a las que pueden estar ligadas ciertas conductas de funcionarios públicos, políticos e instituciones públicas. Por ende, no pueden indagar a los particulares en sus actividades privadas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 24 y 28 de la Constitución Política (sentencias nros. **1991-1618**, **1993-3464**, **1997-1953**, **1997-1954**, **1997-1955**, **1997-1956** y **2005-13897**).
- Concretamente las comisiones de investigación deben estar limitadas por el mandato fijado por la Asamblea Legislativa. En las sentencias nros. **1953**, **1954**, **1955** y **1956**, todas de **1997**, la Sala consideró que *“su labor está constreñida al mandato de investigación que, en su momento, les haya dado el Plenario Legislativo. (...) Esas Comisiones tienen un carácter ad hoc, dado que son constituidas para investigar un asunto concreto que les encomiende la Asamblea”*. Asimismo, en la sentencia nro. **1998-6802**, la Sala enfatizó que es la Asamblea Legislativa la que fija el mandato y la que, paralelamente, debe fiscalizar su debido cumplimiento (criterio reiterado en votos nros. **2017-15202** y **2017-15231**).
- Las comisiones de investigación, así como están sometidas al mandato del Plenario Legislativo, también están ceñidas a un plazo. La Sala Constitucional ha indicado que, a partir del principio de seguridad jurídica, resulta razonable la norma del Reglamento de la Asamblea Legislativa que fija un plazo al funcionamiento de las comisiones parlamentarias⁴. El período para

4 El artículo 95 del Reglamento de la Asamblea Legislativa ordena que *“Al nombrar la Comisión se le fijará el término para rendir el dictamen; pero dicho término podrá ser prorrogado a solicitud de la Comisión. Cuando se designe una Comisión Especial, la Asamblea podrá encargar al Presidente el nombramiento de los diputados que la integren”*.

investigar y rendir el dictamen correspondiente debe estar sujeto a un término para que su mandato y potestades no se prorroguen indefinidamente (sentencia nro. **2002-6054**).

- El mandato debe ser ejercido con responsabilidad. En la sentencia nro. **1997-1898**, la Sala consideró que el ejercicio del control político puede implicar graves consecuencias sociales y políticas para las personas, por lo que dicha función debe ser ejercida en forma responsable y sería por parte de los Diputados. Es decir, con abstracción de las preferencias políticas de cada uno, ya que solo así la labor de la Asamblea Legislativa encontrará credibilidad ante la opinión pública. Se indica, incluso, que se espera de la Asamblea un recto ejercicio de tal función, pues su abuso o simplemente su torcido ejercicio, puede revertir en una desvalorización política para la misma Asamblea o para algún sector de ella (sentencias nros. **1991-1322** y **2008-7689**).
- Otro límite en el funcionamiento de estas comisiones se refiere a su integración y a la conformación de las mismas conforme al principio democrático y el pluralismo político (sentencia nro. **2015-012497**).
- Si bien, como se apuntó *supra*, la Asamblea Legislativa en ejercicio de sus competencias de control político tiene amplias potestades de acceso a la información, su requerimiento debe realizarse a través de los mecanismos formales y como órgano constituido. No por el Diputado individualmente, para quien sí puede haber reserva de confidencialidad (sentencia nro. **1991-441**).
- Ni la Asamblea Legislativa ni las comisiones de investigación tienen competencia para imponer sanciones jurídicas, ya sea penales, administrativas o de cualquier índole (p. ej. llamadas de atención o apercibimientos, como sanción formal). En consecuencia, la Asamblea está facultada, únicamente, para exponer a la consideración de la opinión pública las actuaciones de funcionarios que se consideren reprochables y, en este sentido, emitir juicios de carácter político (sentencias nros. **1953**, **1954**, **1955** y **1956**, todas de **1997**, **1999-1556** y **2000-7215**).
- La Sala ha dispuesto que los principios de publicidad y transparencia deben regir el quehacer legislativo, tanto en el procedimiento de formación de las leyes, como en el ejercicio de la función constitucional de control político, dado que, no es posible distinguir donde la norma constitucional no lo hace (sentencia nro. **2019-18932**).

- La labor de control político debe ejercerse dentro del principio de separación de poderes, por lo que un límite objetivo de la investigación legislativa, lo constituye la propia competencia constitucional; es decir, no puede ejercer funciones propias de otros Poderes, no puede conocer de los secretos de Estado, de los asuntos que se encuentren en tramitación con carácter diplomático, ni tampoco de los que se refieran a operaciones militares pendientes (sentencias nros. **1991-441** y **2005-13897**).
- En consonancia con lo anterior, no pueden entorpecer las funciones jurisdiccionales, pues, si bien la Asamblea Legislativa y las comisiones de investigación tienen amplias facultades de investigación, no pueden entenderse para sustituir, invadir u obstaculizar, total o parcialmente, las funciones jurisdiccionales de los Tribunales de Justicia (sentencias nros. **1991-1618**, **1993-3464**, **1999-592** y **2005-13897**). Incluso, la Sala Constitucional ha estimado que es inconstitucional avocarse el conocimiento de causas que están pendientes de conocimiento en las instancias jurisdiccionales, por violentar el principio de división de poderes y el principio de independencia del juez. Tampoco deben entorpecer o substraer las funciones jurisdiccionales (votos nros. **1997-1953**, **1997-1954**, **1997-1955** y **1997-1956**). En esta tesitura, la Sala ha sostenido que el artículo 155 de la Constitución Política veda la posibilidad que las mencionadas comisiones, cuya investigación carece de naturaleza jurisdiccional, soliciten *ad effectum videndi* expedientes judiciales, o bien, copias certificadas de los mismos, lo que incluso, infringiría también el derecho a la intimidad, al honor, a una justicia pronta y cumplida, al acceso a la justicia, a la defensa y al principio de inocencia, en perjuicio de las partes en el proceso (sentencia nro. **2003-3749**)⁵.

5 Posteriormente, en la resolución nro. **2017-15202**, al analizar las competencias de las comisiones legislativas señaló que se pueden examinar todos los asuntos que sean de interés nacional en atención al principio democrático, aclarando sobre el particular que *“Ciertamente, las facultades y competencias de las comisiones legislativas no son ilimitadas, sino que están sujetas a las restricciones que se derivan de una interpretación armoniosa del ordenamiento jurídico. En efecto, una comisión legislativa no puede arrogarse el conocimiento de una causa judicial, ni entorpecerla o interferir indebidamente en ella. Empero, ello no significa que la Asamblea Legislativa esté obligada a permanecer del todo ajena a asuntos que estén siendo conocidos por el Poder Judicial (...) En el contexto señalado debe ser comprendida la actuación de las comisiones legislativas investigadoras y la inexigibilidad constitucional de que sean objetivas e imparciales: se trata de órganos de carácter político, no judicial, cuya actividad es meramente instrumental y encaminada a la recolección de información, de la cual, por sí sola, no se derivan consecuencias jurídicas de ningún tipo para las personas que declaran ante ellas. Por esto mismo, no se invaden atribuciones jurisdiccionales, pues no impone sanciones penales o administrativas, sino que realiza actos que le competen en forma exclusiva en su carácter de órgano político. Aun más, el interés de una comisión parlamentaria por un tema de relevancia nacional que se estuviere conociendo en los Tribunales, no se traduce de manera inexorable en una intromisión en la Administración de Justicia. Por el contrario, independientemente de que el Poder Judicial desarrolle una*

- El ejercicio del control no puede implicar la investigación a otros Poderes en las funciones que le son exclusivas e intrínsecas. En cuanto a este tema, la Sala resolvió que la Asamblea no es un contralor de los actos realizados por los otros Poderes, en el ejercicio de su exclusiva competencia constitucional y, por ende, no sería constitucionalmente posible constituir una comisión de investigación para revisar la forma en que el Poder Judicial ejerce la función jurisdiccional, o se ha dado su organización interna, pues esto es competencia exclusiva de este Poder del Estado, respecto de lo cual ningún control puede ejercer la Asamblea Legislativa (sentencias nros. **1997-1953**, **1997-1954**, **1997-1955**, **1997-1956** y **1998-7408**). En el año 2015, la mayoría de la Sala declaró con lugar un recurso de amparo planteado por el Fiscal General de la República al entender que la comisión de investigación había excedido sus competencias y había afectado la independencia del Poder Judicial, concretamente, del Ministerio Público (sentencia nro. **2015-3728**).
- El ejercicio del control político no puede invadir la independencia de otros órganos u entes públicos o privados. En este sentido, la Sala ha estimado que es contrario al Derecho de la Constitución el que la Asamblea Legislativa recomiende a un partido político que tramite un procedimiento sancionatorio contra un particular para cancelarle su condición de militante, no solo porque incide seriamente en la esfera de los derechos políticos de esa persona, sino porque lesiona la libertad de acción que se le garantiza a los partidos políticos con sustento en lo dispuesto en el artículo 98 de la Constitución Política (sentencias nros. **1999-5367** y **2001-1885**).
- Otro límite de las comisiones de investigación y, propiamente, de la Asamblea Legislativa, lo constituye el respeto de los derechos fundamentales de las personas sometidas a investigación. La Sala ha indicado que el ejercicio de las potestades de investigación y fiscalización legislativa debe fortalecer, no debilitar los derechos y libertades fundamentales de todos los habitantes de la República; derechos y libertades que les pertenecen a toda persona, por su intrínseca dignidad que le es propia por su sola condición de ser humano, sin

investigación judicial o no, el Poder Legislativo está facultado para realizar una investigación de tipo político incluso en un asunto pendiente de resolución judicial, siempre que ello se efectúe en una forma que respete la independencia judicial, dado que se trata de ámbitos totalmente distintos.” Criterio reiterado en las sentencias nros. **2017- 15231** y **2017-19458**.

discriminación alguna (sentencias nros. **1991-1618** y **2005-13897**)⁶. Asimismo, la Sala ha enfatizado que en el trámite de la investigación no es obligatorio observar plenamente las garantías del debido proceso, en sentido estricto, pero sí respetarse, en forma absoluta, los derechos fundamentales de los que comparecen ante ella. Aclara, al respecto, que las comisiones investigadoras no son tribunales especiales creados para el juzgamiento de una persona en particular –lo que está prohibido expresamente por el artículo 35 constitucional-, sino órganos encargados de la investigación de un asunto específico, cuyo resultado se plasma en uno o más informes, según sea el caso, y, ante las eventuales consecuencias materiales que se puedan derivar de dichos informes, es preciso respetar los derechos fundamentales de los comparecientes (sentencia nro. **2010-013437**).

- La Sala en parte de su jurisprudencia ha reconocido que los principios de razonabilidad y proporcionalidad constitucional constituyen un límite del control político, en la medida que impiden la existencia de poderes ilimitados y, precisamente, el poder de investigación de la Asamblea Legislativa no es la excepción (ver, por ejemplo, las sentencias nros. **1953**, **1954**, **1955** y **1956**, todas de **1997**, la **4562-1999** y **3967-1998**).
- En el caso específico de las recomendaciones, la Sala ha valorado que *“Siempre que las recomendaciones emanadas de las Comisiones legislativas investigadoras no vulneren los límites previstos en el Derecho de la Constitución, la consignación de recomendaciones de carácter político en sus informes no resulta inválida. Privar a la Asamblea de esta posibilidad podría implicar en buena medida un cercenamiento de su poder de control, ya que se le permitiría referirse a hechos contrarios a los intereses públicos, sin permitírsele emitir cualquier juicio de valor respecto de las consecuencias que, en el plano político, las mismas deberían tener respecto de ciertas personas”*

6 Sentencia nro. **1991-1618**, la Sala analizó que “el ejercicio de las potestades de investigación y fiscalización legislativa debe fortalecer, no debilitar los derechos y libertades fundamentales de todos los habitantes de la República, derechos y libertades que les pertenecen por su intrínseca dignidad por su sola condición de seres humanos, sin discriminación alguna”. Lo que fue reiterado en la sentencia nro. **1993-3464**: “c.- En tercer lugar, el ejercicio de las potestades de investigación y fiscalización legislativa debe fortalecer, y no debilitar, los derechos y libertades fundamentales”. Finalmente, en la sentencia nro. **1997-1898**, se afirmó “las Comisiones de Investigación deben respetar los derechos fundamentales de los comparecientes, no el debido proceso -que no es aplicable en el caso de las Comisiones Investigadoras, según lo expuesto-, sino todos aquellos reconocidos por la propia Constitución Política, la legislación internacional e interna y que, aún cuando puedan relacionarse con el debido proceso, tienen autonomía propia y, como tales, forman parte de los derechos que el ordenamiento le reconoce a todas las personas”.

(sentencia nro. **2000-7215**). Sin embargo, ha precisado que este tipo de recomendaciones, por ejemplo, en el sentido que no se nombre a determinada persona en un cargo público, no puede ser perpetua de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política (ver, al efecto, las sentencias nros. **1999-603**, **1999-5747**, **1999-6663** y **2000-4847**). De este modo, la Sala hasta este punto fue enfática en indicar que las recomendaciones no podrían ser perpetuas, pero aclaró, adicionalmente, que no examina, en cada caso concreto, el *quantum* de la recomendación (sentencia nro. **2000-7215**).

5.5.- El debido proceso frente al ejercicio del control político.

En este apartado se pretende examinar la evolución de las líneas jurisprudenciales de la Sala respecto al tratamiento del debido proceso durante la realización de investigaciones por control político.

En un primer momento, la Sala Constitucional partió de una concepción en la que se decanta por señalar que la función de control político no tiene como propósito emitir sanciones contra personas en particular y de sus recomendaciones no se derivan, directamente, consecuencias jurídicas. Estimaba, la Sala, que los actos finales de las comisiones de investigación, incluso ya siendo avalados por el Plenario, no constituyen actos que surtan efectos jurídicos concretos e inmediatos, por ser meras recomendaciones que, en el nivel político, deban tomar en cuenta partidos y gobernantes, pero que no vinculan desde el punto de vista jurídico (sentencia nro. **1991-441**). También estimó que las recomendaciones emitidas por la Asamblea Legislativa no tenían eficacia jurídica sino solo consecuencias políticas, por lo que consideró que no se debían observar las garantías del debido proceso respecto de la persona sometida a control político (ver sentencias nros. **1898**, **1953**, **1954**, **1955** y **1956**, todas de **1997**). Asimismo, tal y como ya se apuntó, la Sala es enfática en el sentido que las investigaciones que se realizan en el ejercicio de la competencia constitucional de control político no se dirigen contra individuos en particular, sino, en general, a situaciones o conductas de interés público. Por lo tanto, las personas no son citadas a declarar en condición de imputados sino de meros testigos y, por lo tanto, es que, con relación con los comparecientes, la Sala mantenía que no era exigible el debido proceso (sentencia nro. **1999-592**).

Ahora bien, aunque en ese primer momento se tenía una clara postura respecto a que no era necesario observar las garantías del debido proceso; la Sala puso de manifiesto, paralelamente, que estas comisiones y, por lo tanto, el Plenario sí debían respetar, rigurosamente, otras disposiciones constitucionales, tales como

el derecho a abstenerse a declarar contra sí mismo, así como contar con patrocinio o asistencia profesional en el sentido que le fuera necesario (sentencia nro. **1991-441**). En el caso específico del voto nro. **1898-97**, se señaló:

... las Comisiones de Investigación deben respetar los derechos fundamentales de los comparecientes, no el debido proceso -que no es aplicable en el caso de las Comisiones Investigadoras, según lo expuesto-, sino todos aquellos reconocidos por la propia Constitución Política, la legislación internacional e interna y que, aún cuando puedan relacionarse con el debido proceso, tienen autonomía propia y, como tales, forman parte de los derechos que el ordenamiento le reconoce a todas las personas. Tal es el caso, por ejemplo, del derecho a no declarar contra sí mismo, el cónyuge, ascendientes, descendientes o parientes colaterales hasta el tercer grado, inclusive, de consanguinidad o afinidad (artículo 36 de la Constitución Política), lo que significa que el compareciente ante una Comisión Investigadora puede invocar a su favor dicho precepto constitucional y negarse a declarar, de considerarse que, de lo contrario, podría surgir una responsabilidad penal para ,l o los familiares cubiertos por la norma constitucional; o del derecho de hacerse acompañar de un abogado para que lo asesore o solicitar traductor si no domina el idioma español, etc.

Luego de esa postura original, la Sala matizó su tesis a partir de la sentencia nro. **1998-3967**, en la que, debido las consecuencias del acto parlamentario derivado ya no de la actuación de una comisión, sino del seno del Parlamento, se podrían lesionar los derechos fundamentales de la persona amparada. Así, se resolvió en lo conducente que:

Empece lo dicho en el considerando anterior, también ha de reconocerse que las recomendaciones de las Comisiones Investigadoras podrían tener graves consecuencias negativas para las personas o instituciones públicas cuestionadas, pues se trata de sugerencias o resoluciones dirigidas a la administración pública, las que son dadas a conocer al público, reciben gran cobertura de parte de los medios de comunicación colectiva y, en definitiva, contribuyen a crear la "opinión pública". De ahí que el amparo resulta procedente ante la posibilidad de que, mediante el ejercicio de su facultad investigadora, la Asamblea Legislativa haya incidido negativamente en la esfera de los derechos fundamentales de los ciudadanos que esta Sala tutela, sobre todo cuando sus actuaciones exceden las reglas

esenciales de protección de esos mismos derechos. (...) En el caso del amparado, a quien la Comisión Investigadora de las Irregularidades Cometidas en el Banco Anglo le imputó negligencia en el ejercicio de sus funciones públicas, observa la Sala que nunca se le citó para comparecer ante esa Comisión, no tuvo oportunidad alguna para referirse a los hechos u omisiones que se le atribuyeron, ni de explicar sus actos y al analizar lo actuado, a la luz de lo que viene dicho, la recomendación impugnada resulta a juicio de la Sala desproporcionada en relación con la negligencia atribuida al recurrente, aspectos que tienen que ver con la interpretación de los alcances del acto “tomar nota”, al que no se le ha dado un alcance jurídico, y en virtud de ello se limita indefinidamente su derecho de acceder a cargos públicos. Por lo expuesto, estima la Sala que la recomendación impugnada es contraria al principio de razonabilidad y lesiona el derecho que tiene el amparado a la defensa y de acceder, como cualquier ciudadano, a un cargo público. En consecuencia, el recurso deberá ser declarado con lugar.

Razón por la cual se dispuso la anulación del informe de la Comisión Legislativa Especial para investigar las irregularidades ocurridas en el Banco Anglo Costarricense, aprobada por el Plenario Legislativo (criterio que fue reiterado en las sentencias nros. **1998-6222**, **1998-6253**, **1998-6547** y **1999-592**).

Postura que, sin embargo, no fue consistente, por cuanto, en resoluciones nros. **1998-6381**, **2010-13437** y **2017-15202** se volvió a la posición original. En el caso específico de la sentencia nro. **2010-13437**, la Sala reiteró que es verdad que en el ejercicio del control político y en la investigación de “*determinados asuntos*” pueden resultar involucradas, indirectamente, determinadas personas, pero la investigación no se dirige contra estas en particular –toda vez que no se encausa a nadie, es decir, no se establece un procedimiento en contra de persona determinada– razón por la cual no existe posibilidad de imputar cargos o de dar audiencia para que se ejerza el derecho de defensa o se ofrezca prueba de descargo, pues citar a una persona para que comparezca a declarar ante la comisión no es sino la utilización de uno de los medios que la propia Constitución Política le confiere a dicho órgano (párrafo segundo del inciso 23 del artículo 121 constitucional), para alcanzar su cometido de control político. Enfatiza, nuevamente la Sala, que ninguna persona es llamada a declarar ante una comisión investigadora en calidad de acusada, sino como simple compareciente, a fin de interrogarla para obtener información sobre los hechos objeto de investigación.

Con todo, se podría decir que la Sala sí ha venido considerando que, dadas las repercusiones de las recomendaciones en el ejercicio del control político, es preciso reconocer a los comparecientes ciertos derechos fundamentales. La Sala refirió en sentencia nro. **1999-6663** lo siguiente *“Que las recomendaciones vertidas por la comisión sean de carácter moral o político y no jurídico y coercitivo, no significa que no representen un perjuicio material para el afectado, razón por la cual la Asamblea debe -en el procedimiento para su adopción- respetar los derechos que asisten al ciudadano, y que son marco para su garantía frente a la actuación estatal”*. Como consecuencia, se ha reconocido la posibilidad de intervenir, dar su versión e incluso presentar pruebas en relación con la investigación (sentencia nro. **2018-10132**), así como ser asistido por un abogado de su confianza en las audiencias; o, por el contrario, abstenerse de declarar si de los hechos se puede derivar alguna responsabilidad, con la necesaria advertencia por parte del órgano legislativo (sentencia nro. **2000-4847**). Asimismo, en todos los casos, se deben observar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, siendo que, en caso de su inobservancia, se puede dar la intervención y el control por parte de la Sala Constitucional (sentencia nro. **1999-4562**). Al respecto, en la sentencia nro. **2000-7215**, la Sala examinó lo siguiente:

No obstante, dada la posibilidad de que las recomendaciones no vinculantes de la Asamblea terminen constituyendo sanciones en sentido material –según se dijo- su actividad de control debe estar sometida a ciertos límites constitucionales, tales como el respeto del derecho de defensa de los ciudadanos convocados a rendir declaración ante las Comisiones; el tipo de recomendaciones que puede ser formulada; así como la intensidad de las mismas, antes de analizar los restantes extremos de la presente acción (...) Sobre la garantía del derecho de defensa. Si bien esta Sala, como se dijo, no concluyó que existiera la necesidad de que en el trámite de control parlamentario a través de Comisiones Especiales Investigadoras, fuera respetado el derecho al debido proceso del compareciente, lo cierto es que sí reconoció que al ciudadano que se le lleve ante una de estas Comisiones, en la única condición posible de testigo (ya que se investigan hechos, no personas), se le advirtiera acerca de la posibilidad de abstenerse de declarar, si ello le pudiera acarrear algún tipo de responsabilidad, a él o a su familia. Además, que se le permita ser asistido por un abogado de su confianza en las audiencias. Que al investigado se le permita participar en forma activa en el interrogatorio, pudiendo incluso referirse a aspectos no directamente cuestionados, mas importantes para el esclarecimiento de los hechos que se indagan. Los anteriores deberes emanan del propio texto

constitucional, razón por la cual la sujeción estricta de la Asamblea Legislativa a tales disposiciones (artículos 36, 39 y 41 de la Constitución Política) es ineludible.

Interesante matización sobre el debido proceso se realizó en voto de minoría en la sentencia nro. **2010-13437** en la que se consideró, en lo conducente, que:

El debido proceso en la órbita legislativa no puede entenderse y actuarse, tal y como se hace en materia de procedimientos administrativos de carácter sancionador o materialmente jurisdiccionales. El dinamismo y flexibilidad de la labor parlamentaria, que exige la ponderación de la oportunidad y conveniencia política de cualquiera de sus decisiones, impone que el debido proceso sea observado en sus postulados básicos y no de manera detallada como si se tratara de un procedimiento administrativo o de un proceso judicial. Aplicar el debido proceso en todo su esplendor en el ámbito legislativo le imprimiría una nociva rigidez a la actuación legislativa y ralentizaría el dinamismo y elasticidad de las tareas legislativas. Tal exigencia, resulta más acusada, cuando, como resulta natural tratándose de potestades legislativas directamente contempladas en la Constitución, existe una laguna normativa y la ausencia total de procedimientos previamente pautados. En tales supuestos, basta que los órganos legislativos respeten las exigencias fundamentales del debido proceso, tales como el traslado de cargos, la posibilidad de formular alegatos, ofrecer prueba o contraprueba y de plantear medios de impugnación.⁷

6.- Riesgos, debilidades y límites al control político: balance general.

Según se ha expuesto, a lo largo del presente artículo, el control político que corresponde a la Asamblea Legislativa es transcendental en el marco de un sistema democrático. Lo que no obsta para reconocer que dicho control político, como en el caso de cualquier otra competencia o función constitucional, debe ejercerse en congruencia con los distintos requerimientos y límites impuestos en el propio texto constitucional y desarrollados en la jurisprudencia de la Sala Constitucional. Debe reiterarse que, en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, todos los

⁷ Voto suscrito por los Magistrados Jinesta Lobo, Barahona y Hernández Gutiérrez.

poderes constituidos -incluida la Asamblea Legislativa- están sometidos a la norma fundamental. Debe recordarse, asimismo, que la Sala Constitucional ha indicado que *“la Constitución Política debe concebirse como una unidad normativa armoniosa y coherente”* (voto nro. **2020-04949**). Por ende, el control político debe ejercitarse en consonancia o de manera compatible con los demás valores, principios y reglas constitucionales. Lo que incluye, evidentemente, el necesario respeto por los derechos fundamentales.

Lo anterior resulta relevante, dado que, sin demérito de reconocer que el control político por parte del Parlamento es vital para una democracia, también lo es la tutela efectiva de los derechos fundamentales de las personas frente a eventuales abusos en la realización de dicha función. Máxime que existen varios factores que provocan que el ejercicio del control político y, muy en especial, la actuación de las comisiones especiales de investigación, se presenten como particularmente riesgosas para los individuos. Se pueden mencionar los siguientes:

- En primer lugar, y según pone en evidencia la doctrina (Solís, 2000, pp. 148 y sigs.), por su propia naturaleza política, tal control no exige: a) objetividad o imparcialidad por parte de sus agentes; b) razonamiento riguroso, desde el punto de vista lógico y técnico, de los hechos investigados y de la prueba existente; y c) dominio técnico o profesional del tema por parte de los agentes que ejercen el control. Se afirma, incluso, que el control político tiene un carácter netamente subjetivo, por cuanto, aun en el caso que se recurra a un canon normativo como parámetro de control –sea, como parámetro para juzgar determinada conducta o un acto-, lo cierto es que tal norma será interpretada y valorada de manera enteramente libre, con sustento en razones políticas (Aragón, 1999, pp. 113 y 114).
- Lo que se agrava con el hecho que la participación del individuo controlado dentro de la investigación es limitada, lo que restringe a su vez la posibilidad de establecer un verdadero contradictorio dentro de la investigación y someter a una severa crítica la prueba existente.
- Además, es evidente que dentro del control político existen pasiones y motivaciones políticas partidarias, dirigidas a proteger a miembros de un mismo partido o provocar la pérdida del apoyo popular del adversario, lo que puede distorsionar la objetividad del análisis y genera el riesgo de transformar al sujeto investigado en un mero objeto o pieza dentro del juego político-partidario. Incluso, algún sector de la doctrina extranjera sostiene que las comisiones parlamentarias de investigación, lejos de constituir un

mecanismo dirigido al conocimiento de la verdad o la búsqueda de información para que el Parlamento forme racionalmente una opinión, suponen realmente instrumentos de la lucha política o de confrontación con el enemigo político (Torres, 1998, pp. 20 y 21).

- Finalmente, la irresponsabilidad garantizada a los parlamentarios por el artículo 110 de la Constitución Política puede degenerar en una actitud poco cauta respecto de la dignidad y honra de los individuos investigados.

Todos estos elementos, propios de la realidad del control político, le convierten en terreno fértil para el error en la apreciación de los hechos o en el análisis sesgado de los mismos. Asimismo, el hecho que el control político no tenga efectos jurídicos, en sentido estricto, no quiere decir que no puede constituirse en una sanción material, con perjuicios reales e incluso más gravosos para el sujeto controlado que una eventual sanción jurídica. De allí la importancia de someter el ejercicio del control político a una serie de límites, incluido, evidentemente, el respeto a los derechos y las libertades fundamentales (voto nro. **2000-7215**).

7.- Conclusiones.

Se puede aseverar, en primer lugar, que la función de control político que corresponde a la Asamblea Legislativa es transcendental en el marco de un sistema democrático. El debido ejercicio de tal función resulta compatible con el principio de separación de funciones, sea, como parte del necesario equilibrio y control recíproco que debe existir entre todos los poderes. La Sala Constitucional ha sido enfática al señalar que la función de control político encomendada al Parlamento le es tan esencial, como la labor legislativa. Ha indicado, asimismo, que, aunque no estuviera expresamente establecida, la atribución de nombrar comisiones de investigación se debe entender como implícitamente prevista para el desempeño de dicha función. La Sala ha resuelto que las comisiones de investigación son una garantía constitucional, a fin de que sirvan de instrumento a la Asamblea Legislativa para que pueda ejercer el control político sobre las actuaciones de los poderes institucionales entre sí -sin convertirse en un contralor de los otros Poderes del Estado, con respecto al ejercicio de sus competencias exclusivas, sino de ciertas actuaciones que puedan considerarse política o moralmente reprochables- y del poder político en general, en beneficio de *la Nación*, en el cual reside *la soberanía* (artículo 2 constitucional). Debe reiterarse, con todo, que la función de control político debe ejercerse en congruencia con los distintos requerimientos y condicionamientos impuestos en el propio texto constitucional y desarrollados en

la jurisprudencia de la Sala Constitucional. Debe tenerse presente, además, por la propia naturaleza del control político que su ejercicio se presta a errores y equívocos. Lo que puede traducirse en sanciones materiales, con consecuencias graves y efectivas. De allí la importancia de entender que la Asamblea Legislativa y las comisiones especiales investigadoras están sometidas a los límites que les impone la Constitución, lo que incluye, necesariamente, el principio de proporcionalidad y el respeto a los derechos fundamentales. La Sala ha sido clara al señalar que el ejercicio de las potestades de investigación y fiscalización legislativa debe fortalecer, no debilitar los derechos y libertades fundamentales de todos los habitantes de la República.

8.- Referencias bibliográficas.

Doctrina:

Aragón Reyes, M. (1999). *Constitución y control del poder*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Barquero Kepfer, M. y Castro Padilla, F. (2019). Interrelaciones entre la Sala Constitucional y el juez ordinario. La justicia constitucional y la jurisdicción constitucional. *Revista Judicial*, (127), pp. 247 a 270.

Berlín Valenzuela, F. (1995). *Derecho Parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica.

Biglino Campos, P. (2001). Parlamento, principio democrático y justicia constitucional. *Revista de Derecho*, 12(1), pp. 179-190.

Canosa Usera, R. (1990). La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (67), pp. 125 a 152.

García Morillo, J. (1991). Mitos y Realidades del Parlamentarismo. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (9), pp. 115-144.

Hernández Valle, R. (1998). *Constitución Política de la República de Costa Rica. Comentada y Anotada*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.

Hernández Valle, R. (1993). *Instituciones de derecho público costarricense*. San José, Costa Rica: EUNED.

Pérez Royo, J. (1998). *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.

Rodríguez Cordero, J. C. (2002). *Entre Curules y Estrados*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas S.A.

Sánchez Navarro, A. (1995). Control Parlamentario y Minorías. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (88), pp. 223 a 255.

Solís Fallas, A. (2000). *Control Político y Jurisprudencia Constitucional*. San José, Costa Rica: CONAMAJ,

Solís Fallas, A. (1998). *El control parlamentario*. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.

Torres Muro, I. (1998). Las comisiones parlamentarias de investigación. San José, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Valadés, D. (2000). Estado de Derecho. En *Diccionario Electoral* (Vol. 1, pp. 514-523). San José, Costa Rica: IIDH.

Jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:

Voto n.º 1991-441 de las 16:15 horas del 20 de febrero de 1991.

Voto n.º 1991-1322 de las 8:58 horas del 10 de julio de 1991.

Voto n.º 1991-1618 de las 14:16 horas del 21 de agosto de 1991.

Voto n.º 1993-3464 de las 14:57 horas del 20 de julio de 1993.

Voto n.º 1994-4091 de las 15:12 horas del 9 de agosto de 1994.

Voto n.º 1997-1898 de las 13:18 horas del 4 de abril de 1997.

Voto n.º 1997-1953 de las 15:06 horas del 8 de abril de 1997.

Voto n.º 1997-1954 de las 15:09 horas del 8 de abril de 1997.

Voto n.º 1997-1955 de las 15:12 horas del 8 de abril de 1997.

Voto n.º 1997-1956 de las 15:15 horas del 8 de abril de 1997.

Voto n.º 1998-3967 de las 11:41 horas del 12 de junio de 1998.

Voto n.º 1998-6222 de las 10:33 horas del 28 de agosto de 1998.

Voto n.º 1998-6253 de las 12:06 horas del 28 de agosto de 1998.

Voto n.º 1998-6381 de las 17:12 horas del 2 de setiembre de 1998.

Voto n.º 1998-6547 de las 17:42 horas del 16 de setiembre de 1998.

Voto n.º 1998-6802 de las 18:00 horas del 22 de setiembre de 1998.

Voto n.º 1998-7408 de las 10:30 horas del 16 de octubre de 1998.

Voto n.º 1999-592 de las 8:48 horas del 29 de enero de 1999.

Voto n.º 1999-603 de las 9:21 horas del 29 de enero de 1999.

Voto n.º 1999-1556 de las 16:15 horas del 3 de marzo de 1999.

Voto n.º 1999-4562 de las 16:36 horas del 15 de junio de 1999.

Voto n.º 1999-5367 de las 10:39 horas del 9 de julio de 1999.

Voto n.º 1999-5747 de las 10:18 horas del 23 de julio de 1999.

Voto n.º 1999-6663 de las 12:36 horas del 27 de agosto de 1999.

Voto n.º 2000-4847 de las 15:46 horas del 20 de junio de 2000.

Voto n.º 2000-7215 de las 9:25 horas del 18 de agosto de 2000.

Voto n.º 2001-1885 de las 9:27 horas del 9 de marzo de 2001.

Voto n.º 2002-6054 de las 14:39 horas del 19 de junio de 2002.

Voto n.º 2003-2120 de las 13:30 horas del 14 de marzo de 2003.

Voto n.º 2003-3749 de las 9:48 horas del 9 de mayo de 2003.

Voto n.º 2005-13897 de las 14:51 horas del 11 de octubre de 2005.

Voto n.º 2005-017211 de las 8:33 horas del 16 de diciembre de 2005.

- Voto n.º 2006-06732 de las 14:47 horas del 17 de mayo de 2006.
- Voto n.º 2006-07965 de las 16:58 horas del 31 de mayo de 2006.
- Voto n.º 2008-7689 de las 14:52 horas del 7 de mayo de 2008.
- Voto n.º 2009-11096 de las 12:33 horas del 10 de julio de 2009.
- Voto n.º 2010-013437 de las 8:30 horas del 13 de agosto de 2010.
- Voto n.º 2011-017213 de las 15:32 horas del 14 de diciembre de 2011.
- Voto n.º 2013-012014 de las 14:30 horas del 11 de setiembre de 2013.
- Voto n.º 2015-3728 de las 11:37 horas del 13 de marzo de 2015.
- Voto n.º 2015-012497 de las 11:00 horas del 12 de agosto de 2015.
- Voto n.º 2017-15202 de las 9:15 horas del 22 de setiembre de 2017.
- Voto n.º 2017-15231 de las 9:15 horas del 22 de setiembre de 2017.
- Voto n.º 2017-19458 de las 9:30 horas del 1 de diciembre de 2017.
- Voto n.º 2018-10132 de las 12:30 horas de 22 de junio de 2018.
- Voto n.º 2019-18932 de las 12:50 horas del 2 de octubre de 2019.
- Voto n.º 2020-04949 de las 9:52 horas del 11 de marzo de 2020.