
Salus populi suprema lex esto (La salud del pueblo es la ley suprema)

Óscar Emilio Quesada-Rodríguez*

Resumen

El presente escrito tiene como finalidad demostrar que el artículo 145 de la Constitución Política, brinda facultades a los Ministros de Gobierno para asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias, y participar con voz pero sin voto en los debates del Plenario respecto a los proyectos de ley en discusión. Demostrar que históricamente, los congresistas han interpretado y aplicado los procedimientos regulados en el reglamento legislativo que pertenecen a una figura de otra naturaleza, cual es la del control político. Que mediante la aplicación del verdadero sentido del artículo 145, se puede introducir de manera innovadora la figura del “*Primer Ministro*” en Costa Rica, creando de esta forma condiciones políticas propicias para una mejor gobernanza, todo esto sin pretender un cambio de sistema político.

Palabras clave: CONSTITUCIÓN POLITICA - PODER LEGISLATIVO-TEORIA LEGAL -POLITICA Y GOBIERNO - REGLAMENTOS-GOBERBERNALIDAD - COSTA RICA

* Lic. en Derecho. Fundador del Instituto Ellsworth de Derecho Comparado. Miembro de Amnistía Internacional USA Grupo 13 sede Universidad de Connecticut, Stamford, Connecticut, (2004-2007). Representante costarricense en el Hispanic Council of Greater Stamford, City of Stamford, Connecticut, (2004-2007).

Abstract

This writing has the intention to demonstrate that article 145 of the Constitution, provides faculties to the Ministries of Government to assist to the ordinary and extraordinary sessions, and to participate with voice but without vote within the debates in the plenary respect to bills introduced to the floor. Demonstrate that historically, the congressmen have been interpreting and applying the procedures regulated in the legislative regulations code pertaining to a figure of another nature, which is the one of political control. That through the applying of the true meaning of article 145 can be possible to introduce in an innovative manner the figure of the "*Prime Minister*" in Costa Rica, creating the political conditions for better governance, all this without pretending a change of political system.

Key Word: POLITICAL CONSTITUTION - LEGISLATIVE POWER - LEGAL THEORY - GOVERNMENT & POLITICS - REGULATIONS - GOVERNANCE - COSTA RICA

Recibido: 12 de octubre del 2015

Aceptado: 30 de octubre del 2015

Se publicaba en el año 1690 en Inglaterra por parte del padre del constitucionalismo moderno, John Locke (1632-1704), su Magna Opus de teoría y filosofía política por excelencia *Second Treatise of Civil Government*, en la cual justifica el origen de la soberanía, sociedad civil, desarrolla las bases de los parlamentos, la teoría de división de poderes, los contrapesos del poder y gobierno limitado.

En Costa Rica existe una figura muy importante a nivel constitucional, a la que no se la ha otorgado la preeminencia que merece, y cuando se ha utilizado por parte de los legisladores la han confundido aplicando las reglas de procedimiento de las comparecencias ante Plenario Legislativo, figura que tiene otra naturaleza jurídica y política que no se enmarca precisamente en las funciones propias de control político, establecido en el *Título IX El Poder Legislativo, Capítulo II Atribuciones de la Asamblea Legislativa, artículo 121.24*, de la Carta Fundamental, que reza en lo conducente:

Artículo 121 “Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: ... 24) Formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismo funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos.”

En el caso que nos ocupa, nos referimos específicamente al *Título X El Poder Ejecutivo, Capítulo III, Los Ministros de Gobierno, artículo 145* de nuestra Constitución Política, que establece los requisitos y obligaciones que deben cumplir, así como los derechos y facultades que pueden ejercitar estos funcionarios, que al tenor reza:

Artículo 145 “Los Ministros de Gobierno podrán concurrir en cualquier momento, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Asamblea Legislativa, y deberán hacerlo cuando esta así lo disponga”.

Esta figura atribuye la prerrogativa a cualquier Ministro de Estado para asistir cuando así lo desee a las sesiones legislativas tanto ordinarias como extraordinarias, en equilibrada concordancia con el artículo 140.14 de la Carta Magna que reza:

Artículo 140 inciso 14: "Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno... 14 Convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones ordinarias y extraordinarias".

Por su parte, los artículos 11 y 194 de la Constitución Política establecen el principio de supremacía constitucional y legal, en donde todos los funcionarios públicos están en la obligación ética y deber moral de observar y respetar el ordenamiento jurídico costarricense, cuando dicen:

Artículo 11: "Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública."

Artículo 194: "El juramento que deben prestar los funcionarios públicos, según lo dispuesto en el artículo 11 de esta Constitución, es el siguiente;

*"¿Juráis a Dios y prometéis a la Patria, observar y defender la Constitución y las leyes de la República, y cumplir fielmente los deberes de vuestro destino?
-Sí juro.- Si así lo hicieréis, Dios os ayude, y si no, Él y la Patria os lo demanden."*

La naturaleza jurídica y el objetivo político de este instituto es para ejercer funciones de participación y coordinación entre ambos poderes, y enriquecer de esta manera el proceso de elaboración de la ley, (no de control político estrictamente dicho) como debería

sucedan en un plano efectivo de igualdad, como corresponde en un régimen republicano, y por otro lado, de legitimidad social como es recomendable en el sistema democrático, a los dos órganos de representación popularmente electos y constitucionalmente legitimados, como lo son la Asamblea Legislativa (Poder Legislativo) y el Presidente de la República y respectivo Ministro del ramo (Poder Ejecutivo).

Creemos que es una buena oportunidad para darle vida política a esta figura constitucional en la cual los Ministros de Gobierno asistirían a las sesiones legislativas para debatir los proyectos de ley como cualquier otro legislador, y en igualdad de condiciones *inter pares* esto quiere decir desempeñando un papel activo, en dicho caso, debería tener una curul asignada, y siguiendo el procedimiento de otorgamiento de la palabra como se le ofrece a todo legislador, presentar mociones a través del jefe de fracción del partido en el Gobierno, solamente con la limitante de no poder ejercer el derecho al voto.

Se ha venido presentando en la práctica histórica, la costumbre de que los Ministros sean recibidos y tratados con los parámetros del *Título IV de Procedimiento de Control Político*, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, específicamente los artículos siguientes:

Artículo 186: “Cuando en atención al llamado, ingrese el Ministro al recinto de la Asamblea, el Presidente le informará el motivo de su comparecencia y le concederá inmediatamente la palabra para que haga la exposición o dé las explicaciones del caso. Una vez concluida la intervención del Ministro, se le concederá la palabra a los diputados que deseen hacerle preguntas concretas.”

Artículo 187: “Cuando no las hubiere, o estén contestadas las que se formularen, se abrirá, si algún diputado lo solicita, un debate general sobre la materia objeto de la comparecencia del Ministro, conforme con las disposiciones generales de este Reglamento. Durante este debate, será optativo para el Ministro permanecer en el recinto parlamentario.”

Así las cosas, se ha estado creando un antecedente contrario al verdadero espíritu y único fin del artículo 145 de la Carta Fundamental; siendo vistos los Ministros como sujetos pasivos en el Plenario, y viéndose sus prerrogativas constitucionales de concurrencia injustamente confundidas con una figura de control político, lo que ha sucedido con las presencias ministeriales históricamente.

Creemos necesario parar mientes en el verdadero sentido del artículo 145 de la Carta Fundamental.

Reconociendo el significado verdadero del artículo 145, se estaría dando paso de un modo muy pragmático y con buen sentido político a la introducción de la figura de un “*Primer Ministro*” en la persona del Ministro de la Presidencia, que en este caso serviría diariamente como un enlace más próximo, efectivo e inmediato, con un fuerte mandato político por parte del Presidente de coadyuvar a promulgar legislación necesaria, y para llenar ese espacio de liderazgo político que sufre el país, mandato y liderazgo suficiente para generar negociaciones, sinergias y acuerdos de mayorías con las bancadas de oposición en ciertos proyectos de mutuo interés e importancia para la nación. La fortaleza del Ejecutivo debe dar lugar a mayor fortaleza del Congreso y viceversa ante la opinión pública.

Para darle sustento a lo planteado, encontramos una serie de justificaciones para el caso concreto que nos ocupa:

1. Teórico-doctrinal

Escribía el Doctor Hugo Alfonso Muñoz Quesada desde el año 1977 en su libro intitulado “*La Asamblea Legislativa en Costa Rica*”, donde advertía sobre esta figura, lo siguiente:

Es conveniente que la practica constitucional costarricense evolucione en este punto, y en el Parlamento los diputados enriquezcan sus opiniones con las de los Ministros que participen en la Asamblea en defensa de sus proyectos.
(Muñoz, 1977, p.109)

Por su parte, ha señalado la Doctora Magda Inés Rojas Chaves desde 1980 en su libro intitulado “El Poder Ejecutivo en Costa Rica”, lo siguiente:

el sistema permite un equilibrio de poderes y una colaboración de funciones gubernativas, lo que crea relaciones entre ellos. Estas relaciones originan una interdependencia por coordinación, lo que significa que si bien los poderes políticos actúan con autonomía en su esfera de competencia, están obligados a cooperar en ciertos campos establecidos por la Constitución. Esta colaboración expresa en el fondo una distribución de poder político. Es decir, las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo implican no solo una cooperación de funciones sino también, un recíproco control. (Rojas, 1980, p.70)

Entre tanto, el reconocido jurista y académico, Doctor Alex Solís Fallas, en su obra del año 1998, intitulada “El Control Parlamentario”, sincretiza esos criterios en los siguientes términos:

Es oportuno examinar esa facultad y aclarar que ella no califica como control parlamentario, en la forma definida aquí. Por el contrario, esa facultad más bien constituye un medio de acción del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, o un sistema de interdependencia por coordinación entre dichos Poderes.

Esta tesis se reafirma con el hecho de que la iniciativa de comparecer es una facultad personal del ministro, quien valora, unilateralmente, la oportunidad política y resuelve comparecer ante el Plenario Legislativo. La Asamblea, a su vez tiene la obligación constitucional de recibirlo. (Solís, 1998, pp.113-114)

Coincidimos plenamente con esta definición esclarecedora que comprime el verdadero origen y fin de la figura.

En la mejor entelequia del término asistir y participar activamente lo encontramos mencionado en el libro intitulado “*Reflexiones sobre el Poder Legislativo Costarricense*” que se editó como parte de las celebraciones del cuadragésimo aniversario de la promulgación de la Constitución Política de 1949, y del “*Primer Simposio Nacional sobre el Parlamento*”, llevado a cabo en el mes de marzo de 1987, y que contó con la presencia de Ex presidentes de la República, Ex presidente de la Asamblea Legislativa y una gran cantidad de personalidades de la vida política y social del país.

El libro fue preparado por destacados costarricenses: Rose Marie Karpinski Murillo, Fernando Castillo Víquez y Adrián Trejos Chacón. Destaca con especial interés cuando afirman:

En la Carta Magna de 1949 se pretende establecer el equilibrio determinando un período igual para las sesiones ordinarias como para sesiones extraordinarias y manteniendo, a la par de la facultad del Poder Ejecutivo para vetar la ley, la facultad del resello y, junto a las facultades del Poder Ejecutivo de participar en el trabajo interno de la Cámara, de censurar a los Ministros y de obligarlos a concurrir al Parlamento a favor del Poder Legislativo. (Karpinsky, 1989, p.229)

II. Antecedente histórico-originario

Consideramos de suma relevancia estos escritos clásicos que no pierden validez en la actualidad, por supuesto, debemos realizar una lectura interpretativa moderna y extensiva a la realidad nacional, y tomando en cuenta el contexto histórico correspondiente en cada caso:

➤ **John Locke (1632-1704)**

Escribía el padre del parlamentarismo inglés John Locke en 1609, en la obra, conocida por la mayoría de teóricos y filósofos políticos de todos los tiempos: “*Segundo Tratado de Gobierno Civil*”: *Capítulo XIII. De la Subordinación de los Poderes del Estado* 158:

Salus populi suprema lex es sin duda una regla justa y fundamental, y quien sinceramente la siga no podrá equivocarse gravemente. En consecuencia, si el ejecutivo que tiene la facultad de convocar al legislativo, lo hace observando no la costumbre sino una verdadera representación, guiándose por la razón y no por la vieja tradición, determina el número de miembros que en cada lugar tienen derecho a ser debidamente representados, aunque se trate de una parte del pueblo que aun no estaba representado, está pretendiendo la salvación del pueblo. En cuanto a la representación aplicándose para la representación en el parlamento, no se la puede juzgar diciendo que ha instituido una nuevo poder legislativo, sino mas bien que está restaurando el antiguo y verdadero, rectificando los errores que el paso de tiempo, insensible e inevitablemente, había introducido. Porque siendo el interés y la intención del pueblo, el tener una justa y proporcional representación, quien quiera que se esfuerce por proporcionársela es sin duda un amigo y mantenedor del gobierno y no le podrá faltar el consentimiento y la aprobación de la comunidad. La prerrogativa es un poder puesto en manos del príncipe para que provea el bien público, en todos aquellos casos en los cuales acontecimientos imprevistos e inciertas circunstancias impiden que actúen debidamente las leyes fijas y determinadas. Todo aquello que se haga manifiestamente para el bien público del pueblo y para sustentar al gobierno sobre bases justas, es y será siempre un uso correcto de la prerrogativa. (Locke, 1997, p.134)

➤ **Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)**

Por su parte, el padre teórico de la revolución francesa, escribía en su obra de política más reconocida: “*Du Contrat Social ou Principes du Drouit Politique*”, o mejor conocido en nuestro medio como “*El Contrato Social*” publicado en el año 1762, en la cual relacionaba los conceptos de separación de poderes, cada uno en uso de sus esferas competenciales, y la necesaria coordinación entre ambos poderes, esto en el marco de un sistema de democracia: *Capítulo IV. De la democracia:*

Quien hace la ley sabe mejor que nadie como se ha de ejecutar e interpretar. Parece pues que no se puede encontrar una constitución mejor que aquella, en que el poder ejecutivo está unido al legislativo: pero esto mismo hace que este gobierno sea insuficiente bajo ciertos respectos, porque las cosas que han de estar separadas no lo están, y el príncipe y el soberano, siendo una sola persona, no forman, por decirlo así, más que un gobierno sin gobierno.¹

➤ **Charles-Louis de Secondat, Barón de la Brède y de Montesquieu (1689-1775):**

Con el Tratado de Teoría Política "*De L'Esprit des Lois*", mejor conocido en castellano como el "*Espíritu de las Leyes*", y publicado en el año 1748, el Barón de Montesquieu establece un mejor desarrollo y depura la teoría de separación de poderes anteriormente formulado por John Locke, especialmente en lo relativo al poder judicial que era conocido por este último como poder federativo.

Si el poder ejecutivo no posee el derecho de frenar las aspiraciones del cuerpo legislativo, este será despótico, pues, como podrá atribuirse todo el poder imaginable, aniquilará a los demás poderes.

Recíprocamente el poder legislativo no tiene que disponer de la facultad de contener al poder ejecutivo, pues es inútil limitar la ejecución que tiene sus límites por naturaleza; y además, el poder ejecutivo actúa siempre sobre cosas momentáneas. (...)

Pero si en un Estado libre el poder legislativo no debe tener derecho a frenar al poder ejecutivo, tiene, sin embargo, el derecho y debe tener la facultad de examinar cómo son cumplidas las leyes que ha promulgado. (...)

El poder ejecutivo debe participar en la legislación en virtud de su facultad de impedir, sin lo cual pronto se vería despojado de sus prerrogativas. Pero si el poder legislativo participa en la ejecución, el ejecutivo se perderá igualmente.

1 ROSSEAU, Jean-Jacques, "*El contrato Social o Principios de derecho político*", Editorial Tecnos Madrid, España, 5ta. Edición, Año 2007, página 75.

He aquí, pues, la constitución fundamental del Gobierno al que nos referimos: el cuerpo legislativo está compuesto de dos partes, cada una de las cuales tendrá sujeta a la otra por su mutua facultad de impedir, y ambas estarán frenadas por el poder ejecutivo que lo estará a su vez por el legislativo. Los tres poderes permanecerían así en reposo o inacción, pero, como por el movimiento necesario de las cosas, están obligados a moverse, se verán forzados a hacerlo de común acuerdo. (Montesquieu, 1972, pp. 151-57)

III. Antecedente histórico-constitucional. Constituciones Políticas 1848, 1869, 1871 y 1949

➤ La Constitución de **1848**, recién fundada la Primera República, estatúa:

Artículo 87: “Los Ministros de Estado presentarán al Congreso los proyectos de ley o de otros actos legislativos que acordare el Poder Ejecutivo, tomarán parte en la discusión de dichos proyectos y en la de cualesquiera otros; mas no tendrán voto deliberativo.”

➤ La Constitución de **1869**, continúa la práctica:

Artículo 116: “Los Secretarios de Estado pueden concurrir a los debates de las Cámaras y tomar parte de ellas sin voto”.

➤ La Constitución de **1871**, mantiene la redacción:

Artículo 118: “Los Secretarios de Estado pueden concurrir a los debates del Congreso y tomar parte en ellos sin voto.”

➤ La Constitución de **1949**, de la Segunda República, y es la que se encuentra en vigencia en la actualidad:

Artículo 145: “Los Ministros de Gobierno podrán concurrir en cualquier momento, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Asamblea Legislativa, y deberán hacerlo cuando ésta así lo disponga.” (Mena, 2000)

Todas nuestras Constituciones Políticas, desde la Fundación de la Primera República en 1848 han incorporado esta posibilidad, es decir, esta figura ha estado presente por 167 años.

IV. **Concurrir vs comparecer.**

Utilización del verbo comparecer, (propio del lenguaje de control político), en lugar del uso del verbo concurrir utilizado por la misma constitución. Según el Diccionario de la Real Academia Española (2012), podemos distinguir la diferencia entre ambos:

➤ **Concurrir.** (Del lat. *concurrĕre*).

1. *intr. Dicho de diferentes personas, sucesos o cosas: Juntarse en un mismo lugar o tiempo.*
2. *intr. Dicho de diferentes cualidades o circunstancias: Coincidir en alguien o en algo.*
3. *intr. Contribuir con una cantidad para determinado fin. Antonio y Manuel concurrecieron con veinte mil pesetas.*
4. *intr. convenir (|| en el parecer o dictamen).*
5. *intr. Tomar parte en un concurso.*

➤ **Comparecer.** (Del lat. **comparescĕre, de comparĕre*).

1. *intr. Dicho de una persona: Presentarse ante una autoridad u otra persona.*
2. *intr. Aparecer inopinadamente.*
3. *intr. Der. Dicho de una persona: Presentarse personalmente o por poder ante un órgano público, especialmente ante un juez o tribunal.*

En síntesis, se puede colegir, que el verbo concurrir -que utiliza la Constitución- lo podemos entender como la facultad libre de una persona de asistir a un determinado lugar en un momento y tiempo determinado, por el contrario el verbo comparecer lo podemos entender como una obligación de presentarse ante una autoridad por un llamado u orden administrativa o judicial.

V. *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949*

El artículo 145 fue discutido en la Asamblea Constituyente, sin mayor controversia ni debate al respecto. Las deliberaciones correspondientes se centraron en otros artículos de ese capítulo.

Actas:

136 artículo 3, Tomo III, página 155

137 artículo 2 Tomo III, página 162

176 artículo 3, Tomo III, página 576 (el día 27 de Octubre de 1949 se aprueba la redacción actual)

181 artículo 3 Tomo III, página 628 (el día 3 de Noviembre de 1949 se aprueba definitivamente).

VI. **Derecho comparado**

➤ **Caso de los Estados Unidos de América**

La Constitución de los Estados Unidos de América, como es bien conocido por todos, sirvió a los estados latinoamericanos independientes como la base para establecer el régimen republicano de gobierno basado en la separación de poderes y derechos fundamentales.

Establecida el día 17 de Setiembre de 1787, en su artículo 1, sección 3, párrafo 4 establece lo siguiente:

“The Vice President of the United States shall be President of the Senate, but shall have no Vote, unless they be equally divided.”

“El Vice Presidente de los Estados Unidos será el Presidente del Senado, pero no tendrá Voto, a menos que estén igualmente divididos.”

Una descripción más detallada sobre las obligaciones y funciones que debe cumplir el Vicepresidente como Funcionario que preside, lo hallamos en este extracto:

As presiding officer, the vice president and the president pro tem may recognize members desiring to speak, introduce bills, or offer amendments and motions to bills being debated; decide points of order, subject to appeal to the full Senate; appoint senators to House- Senate conference committees (although it is customary for the presiding officer to take recommendations of the floor manager of the bill in question); enforce decorum; administer oaths; and appoint members to special committees...the vice president may vote only to break a tie, as stipulated by Constitution

Como podemos observar, existe una permanencia del vicepresidente de forma continua, desempeñando un papel activo e importante, verbigracia: la de presidir las sesiones, otorgar la palabra, presentar proyectos, presentar mociones y enmiendas a proyectos de ley (*Bills*) que se encuentren en la corriente legislativa, además, decidir en caso de empate en las votaciones. Así el Poder Ejecutivo (*Executive Power*), representado en la figura del Vicepresidente, mantiene una presencia relevante en el Poder Legislativo (*Legislative Power*).

➤ **Caso de Chile**

Artículo 37: “Los Ministros podrán, cuando lo estimaren conveniente, asistir a las sesiones de la Cámara de Diputados o del Senado, y tomar parte en sus debates, con preferencia para hacer uso de la palabra, pero sin derecho a voto. Durante la votación podrán, sin embargo, rectificar los conceptos emitidos por cualquier diputado o senador al fundamentar su voto.

Sin perjuicio de lo anterior, los Ministros deberán concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoquen para informarse sobre asuntos que, perteneciendo al ámbito de atribuciones de las correspondientes Secretarías de Estado, acuerden tratar. Los ministros no estarán sujetos a las limitaciones que impone el artículo 85.”

➤ **Caso del Perú**

Artículo 129: “El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas.

Concurren también cuando son invitados para informar. El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas.”

➤ **Caso de Argentina**

Artículo 106.- “Pueden los ministros concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar.”

➤ **Caso de Colombia**

Artículo 208 párrafo 2do.: “Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros.”

➤ **Caso del Uruguay**

Artículo 180: “Los Ministros podrán asistir a las sesiones de la Asamblea General, de cada Cámara, de la Comisión Permanente y de sus respectivas Comisiones internas, y tomar parte en sus deliberaciones, pero no tendrán voto.”

➤ **Caso de Venezuela**

Artículo 245: “Los Ministros o Ministras tienen derecho de palabra en la Asamblea Nacional y en sus comisiones. Podrán tomar parte en los debates de la Asamblea Nacional, sin derecho al voto.”

Podemos dilucidar que tanto en la constitución política estadounidense (documento base para los sistemas presidencialistas que siguieron muchos países) encontramos en un solo artículo esta presencia, así como varias naciones latinoamericanas en sus propias cartas políticas (y en los reglamentos de sus respectivos congresos) estatuida esta institución de convergencia para ambos poderes.

VII. Hermenéutica y exégesis de las normas

Friedrich Carl von Savigny (1779-1861), quien fue el primer gran teórico de la hermenéutica legal, así reconoció los siguientes métodos de interpretación:

Interpretación Gramatical: también se le denomina literal, cuyo objetivo es investigar el sentido de las palabras en el texto interpretado.

Interpretación Lógica: transmite el contenido conceptual de las palabras, es decir, el sentido del texto. En este tipo de interpretación se manifiesta el lenguaje jurídico especializado.

Interpretación Sistemática: se trata de la interpretación del sistema del ordenamiento jurídico. Hace referencia, entonces, a la estructura y posición de un instituto jurídico, de un precepto jurídico en el complejo global del ordenamiento.

Interpretación Histórica: transmite a la norma jurídica en su historicidad, en sus raíces históricas. En estrecha conexión con ella se encuentra la investigación histórico-genética.

Interpretación Genética: investiga los trabajos previos, los proyectos, motivaciones, las discusiones en el Parlamento. En síntesis, estudia los antecedentes legislativos.

Interpretación Comparativa: toma en consideración preceptos paralelos de ordenamientos jurídicos extranjeros, es decir, trabajando comparando diferentes ordenamientos jurídicos.

Interpretación Teleológica: es un método pluridimensional, que intenta descubrir los principios de valor y la finalidad determinante del precepto. Investiga la *ratio legis*, el telos del precepto.

Al respecto el reconocido jurista constitucionalista Doctor Rubén Hernández Valle, nos advierte:

Tales métodos no pueden ser aplicados en forma individual, sino más bien combinada. Tratándose de la interpretación constitucional, como veremos luego, predominan aquellos que pretenden determinar la ratio de la norma, así como tomar en cuenta el carácter valorativo que impregna las disposiciones, principios y valores constitucionales.

VIII. Jurisprudencia constitucional

Sobre el artículo 145 de la Constitución Política, la Sala Constitucional solo se ha pronunciado mediante Voto No. 2430-94 de las 15:00 hrs del 25 de mayo de 1994 a partir de una consulta facultativa de constitucionalidad de unos artículos sobre un proyecto de reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República:

Para la Sala no existe ningún roce de constitucionalidad en esta disposición del proyecto. La enunciación que hace el artículo 145 de la Constitución Política no es taxativa, en consecuencia, la Asamblea, en el pleno uso de sus facultades constitucionales y de su competencia residual, podría establecer, por ley, la obligación de cualesquiera otros funcionarios públicos, para comparecer al plenario legislativo, cuando sean llamados y resulte estrictamente necesario.

Esta resolución se refiere a un supuesto jurídico-político diferente al que nos ocupa, sin embargo, la Sala sí se ha referido en otra resolución a la separación de poderes y distribución de funciones de los Órganos del Estado moderno, que pudiera ofrecernos un enfoque más amplio sobre la institución en estudio.

A ese respecto, este Tribunal Constitucional en el **Voto No. 6829-93** de las 8:33 hrs. del 24 de diciembre de 1993 sostuvo que:

La teoría de la separación de Poderes tradicionalmente se interpreta como la necesidad de que cada Órgano del Estado ejerza su función con independencia de los otros (artículo 9º de la Constitución Política). Si bien no pueden darse interferencias o invasiones a la función asignada, necesariamente deben producirse colaboraciones entre Poderes. En la actualidad, la doctrina y la práctica constitucionales afirman que no existe absoluta separación, aun más, nada impide que una misma función –no primaria- sea ejercida por dos Poderes o por todos, razón por la que no se puede hablar de una rígida distribución de competencias en razón de la función y de la materia. El Estado es una unidad de acción y de poder, pero esa unidad no existirá si cada Poder fuere un organismo independiente, aislado, con amplia libertad de decisión, por lo que en realidad no se puede hablar de una división de Poderes en sentido estricto; el Poder del Estado es único, aunque las funciones estatales sean varias. Lo conveniente es hablar de una separación de funciones, es decir, de la distribución de ellas entre los diferentes órganos estatales. Esta separación de funciones parte del problema técnico de la división del trabajo: el Estado debe cumplir ciertas funciones y estas deben ser realizadas por el órgano estatal más competente (...)

IX. Interrelación de otros poderes a nivel constitucional en el proceso de formación de la ley

➤ Poder Legislativo y Poder Judicial (Sala Constitucional)

La Constitución Política establece de forma sencilla y clara, la posibilidad de la interrelación entre distintos Órganos de Poder del Estado. Es necesario asimismo, que en el cumplimiento de las funciones primordiales en las sociedades democráticas modernas, adecuar estas con el fin último de la existencia del Estado mismo: la continuidad de la República, la preservación de la Democracia y la seguridad del Estado de Derecho. Es por esto que encuentra factible, necesaria y normal esta colaboración de funciones entre poderes.

Artículo 10: “Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley.”

Le corresponderá además:

“b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley.”

Por su parte, a nivel legal la *Ley de la Jurisdicción Constitucional* en el Capítulo II, *De la consulta de constitucionalidad*, desarrolla el precepto constitucional:

Artículo 96: “Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos, en los siguientes supuestos:

a) Preceptivamente, cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales, o de reformas a la presente Ley, así como de los tendientes a la aprobación de convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas a unos u otros.

b) Respecto de cualesquiera otros proyectos de ley, de la aprobación legislativa de actos o contratos administrativos, o de reformas al Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, cuando la consulta se presente por un número no menor de diez diputados.”

De esta forma observamos que existe una interrelación de otros Poderes del Estado en el proceso de formación de la ley.

X. Artículo 10 del Código Civil Costarricense

El Código Civil en vigencia desde el 1ero de Enero de 1888, utilizó como modelos principales el Código Napoleónico y el proyecto de Código Civil Español. Este nos ofrece la posibilidad de utilizar el método de interpretación de las normas jurídicas en general:

Artículo 10: “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas.”

XI. Aplicación analógica de las normas del reglamento legislativo

Consideramos que esta figura constitucional puede ser introducida realizando una modificación al Reglamento Legislativo para facilitar la incorporación efectiva e implementación correcta. En todo caso, el ordenamiento ofrece una solución práctica e igualmente válida: la aplicación analógica de las normas del Reglamento de la Asamblea Legislativa que regulan lo referente al uso de la palabra y discusión de los proyectos de ley, pero en este caso, aplicado de una forma extensiva a los Ministros de Estado, esto en concordancia con el Código Civil que en su artículo 12 estatuye:

Artículo 12: “Procederá la aplicación analógica de las normas cuando estas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante en el que se aprecie identidad de razón, salvo cuando alguna norma prohíba su aplicación.”

XII. Jurisdicción constitucional

Nuestro Ordenamiento Jurídico ofrece remedios jurisdiccionales por medio del control de constitucionalidad de los actos sujetos al Derecho Público cuando exista

violación manifiesta al confrontar el texto de la norma con el acto o acuerdo cuestionado por una interpretación o aplicación contraria a la norma constitucional. Así, a través de la acción de inconstitucionalidad se puede gestionar dicho control y garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales:

De conformidad con la Ley de la Jurisdicción Constitucional en sus artículos 1, artículo 2 inciso b), artículo 3 y artículo 73 inciso c):

Artículo 1: *"La presente ley tiene como fin regular la jurisdicción constitucional, cuyo objeto es garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica."*

Artículo 2: *"Le corresponde específicamente a la jurisdicción constitucional:*

b) Ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, así como la conformidad del ordenamiento interno con el Derecho Internacional o Comunitario, mediante la acción de inconstitucionalidad y demás cuestiones de constitucionalidad."

Artículo 3: *"Se tendrá por infringida la Constitución Política cuando ello resulte de la confrontación del texto de la norma o acto cuestionado, de sus efectos, o de su interpretación o aplicación por las autoridades públicas, con las normas y principios constitucionales."*

Artículo 73: *"Cabrá la acción de inconstitucionalidad:*

c) Cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución o, en su caso, establecido en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa."

Conclusión

Mediante el reconocimiento, incorporación y regulación de esta institución, se estará respetando la voluntad del constituyente originario, de la letra y verdadero espíritu de la norma constitucional. Consecuentemente, creemos posible un mejoramiento del proceso de elaboración de la ley, así como la creación de liderazgos oportunos y coordinativos para generar las condiciones necesarias de negociación con los partidos políticos de oposición representados en el Congreso para una mejor gobernanza. Un paso adelante para el fortalecimiento del sistema parlamentario y régimen democrático costarricense.

Esta norma constitucional de naturaleza participativa abriría camino sutilmente a la introducción de la figura de un “*Primer Ministro*”, con un sentido de pragmatismo político y acorde con nuestra realidad social y económica, sin necesidad de reformar drásticamente el sistema presidencialista que hemos conocido y dentro del cual se han tomado decisiones de suprema importancia para el país cuando existe verdadera voluntad política de los actores. Muchos de los grandes problemas que enfrenta el Primer Poder de la República no se resolverían reformando la Constitución Política para introducir otros sistemas de gobierno, sino más bien utilizando las mismas herramientas de manera innovadora que el actual sistema ofrece, siempre que existiese un compromiso político y social de los partidos representados, deponiendo la mezquindad política en la búsqueda de sus propios intereses -en muchos casos- para pensar en fórmulas propicias que se encaminen en beneficio de la nación.

En definitiva, es un derecho constitucionalmente garantizado a los Ministros de Gobierno el de asistir a las sesiones legislativas ordinarias y extraordinarias y participar activamente en los debates de los proyectos de ley en el Plenario Legislativo, en igualdad de condiciones *inter pares*, con voz pero sin voto como expresamente lo establece nuestra Carta Magna.

Referencias bibliográficas

- Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949. (2005). [Versión electrónica]. Recuperado de www.cesdepu.com
- Cohn, M. (1991). *How Congress Works*. Congressional Quarterly, Inc. Washington DC.
- Código Civil de Costa Rica (1999). (7ª ed.). San José, Costa Rica: Editorial IJSA
- Constitución Política de la República de Costa Rica. (2009) Reglamento de la Asamblea Legislativa, *Revista Parlamentaria*, 17, (3).
- Constitución Política de Argentina (1853) Recuperado de www.senado.gov.ar/Constitucion/ministro
- Constitución Política de Chile (1980) Recuperado de www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf
- Constitución Política de Colombia (1991) Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Constitución Política de Perú (1993) Recuperado de www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf
- Constitución Política de Uruguay (1967) Recuperado de <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>
- Constitución Política de Venezuela (1999) Recuperado de http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/titulo5.php#cap2sec4
- Constitution of the United States and the Declaration of Independence, Superintendent of Documents, U.S. Government Printing Office Washington D.C. USA

Diccionario de la Real Academia Española (2012). [Versión electrónica] (22.a Edición), Recuperado de <http://www.rae.es>.

Hernández V., R. (1993). *El Derecho de la Constitución*. Volumen I. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro

Locke, J. (1997). *Tratado sobre el Gobierno Civil*. San José, Costa Rica: Editorial EDUCA.

Karpinsky M., R., Castillo V., F. y Trejos C., A. (1989) *“Reflexiones sobre el Poder Legislativo Costarricense*. Asamblea Legislativa.

Mena B., M. (Comp.) *Colección de Constituciones de Costa Rica: del Pacto de Concordia a la Constitución Política de 1949*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Montesquieu, C. (1972). *Del espíritu de las leyes*. Madrid, España: Editorial Tecnos.

Muñoz Q., H. (1977). *La Asamblea Legislativa en Costa Rica*. San José, C.R.: Editorial Costa Rica,

Rojas C., M. (1980). *El Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.

Rousseau, J. (2007). *El contrato Social o Principios de derecho político*. (5 ed.) Madrid, España: Editorial Tecnos

Saborío V., R. (1996). *Normas Básicas de Derecho Público*. (4 ed.) San José, Costa Rica: Editorial SEINJUSA.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San José, Costa Rica. *Voto No. 6829-93 de las 8:33 hrs. del 24 de diciembre de 1993*

Solís F., A. (1998). *El Control Parlamentario*.(3 ed.) San José, C.R.: Editorial IJSA