

**UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA  
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MÁSTER EN  
DERECHO CONSTITUCIONAL**

**ADRIANA CHAVARRÍA CORDERO**

**SAN JOSÉ, COSTA RICA**

**2003**

# ÍNDICE GENERAL

Dedicatoria .....	i
Agradecimiento .....	ii
Introducción General .....	1
Problema y su importancia .....	5
Antecedentes teóricos y prácticos .....	9
Objetivos generales y específicos .....	11
Hipótesis .....	12
Procedimiento Metodológico .....	12
Alcances del estudio .....	13
Recomendación .....	14
<b>TÍTULO I</b>	
Inviolabilidad Parlamentaria y su ámbito de protección .....	16
<b>CAPITULO I:</b>	
La Inviolabilidad Parlamentaria .....	17
<b>Sección I.</b>	
Generalidades .....	18
A.    Noción .....	18
B.    Naturaleza Jurídica .....	21
C.    Efectos .....	23
D.    Fundamento Jurídico .....	23
E.    Objeto .....	25
F.    Esfera de Aplicación .....	26
<b>Sección II.</b>	
Regulación en el Ordenamiento Jurídico Costarricense .....	27

## ***TÍTULO II***

Importancia del control constitucional y político en el derecho parlamentario .....	30
--	----

### **CAPITULO II.**

Control Constitucional e Inviolabilidad .....	31
---	----

#### **Sección I.**

Inviolabilidad una base sólida para el ejercicio del Control Político .....	37
---	----

#### **Sección II.**

Inviolabilidad un mecanismo de Confrontación de Ideas .....	44
---	----

#### **Sección III.**

Improcedencia del amparo en el ejercicio del artículo 110 Constitución Política .....	49
--	----

## ***TÍTULO III***

Derechos fundamentales y prerrogativas parlamentarias .....	60
---	----

### **CAPITULO III.**

Inviolabilidad y su conexión con los Derechos Fundamentales .....	61
---	----

#### **Sección I.**

Inviolabilidad un acto exento al Control Constitucional .....	69
---	----

#### **Sección II.**

Ética Parlamentaria en el ejercicio de la inviolabilidad .....	74
--	----

Conclusiones .....	84
--------------------	----

Bibliografía .....	90
--------------------	----

# *DEDICATORIA*

A mi razón de vivir: DIOS.

Al amor de mi vida: mi señora madre.

A mis tíos Rosibel y Pedro por su amor  
y confianza.

*Adriana Chavarría Cordero*

# ***AGRADECIMIENTO***

Al Dr. Alex Solís Fallas, por sus  
valiosas reflexiones,  
sugerencias y el tiempo dedicado  
a mis consultas.

*Adriana Chavarría Cordero*

## INTRODUCCIÓN GENERAL

Nuestro sistema democrático constitucional contempla el principio de inviolabilidad, como un escudo protector que otorga un “plus” de libertad de expresión a nuestros parlamentarios. Con el propósito, de que emitan todo tipo de discusiones y denuncias en el ejercicio de sus funciones, sobre cualquier actuación arbitraria desplegada por el Poder Ejecutivo y los empleados públicos, que no se ajusten al ordenamiento jurídico, limita y frena así los abusos de poder.

Esta prerrogativa protege a los diputados de cualquier persecución o repercusión de tipo legal y político, sobre toda manifestación emitida en el ejercicio de sus funciones por disposición expresa del artículo 110 de la Constitución Política; con el exclusivo propósito de que el parlamento se convierta en la voz del pueblo y haga efectivos los intereses y aspiraciones tanto individuales como colectivas, de los representados.

Es menester, destacar el ejercicio de esta garantía no puede mediar restricción, ni limitación alguna para el ejercicio del control político, confiriéndole no sólo independencia al parlamento sino una amplia protección a los diputados en el ejercicio de ese marco de libertad de expresión.

El control político ejercido mediante el instituto de la inviolabilidad parlamentaria, no sólo permite controlar el ejercicio del poder político y administrativo; sino, también, el desarrollo de varios de sus efectos como: la denuncia, la formación de la opinión pública, la censura política y el fortalecimiento de los derechos humanos.

Con relación a los derechos humanos, es imposible negar que el control constitucional ha permitido el fortalecimiento de un Estado de Derecho, garantizando así la supremacía de la Constitución, la seguridad jurídica, la paz social y el respeto a los derechos humanos. Existen varios pronunciamientos a favor de estos últimos, prevaleciendo por encima de la Carta Magna.

Aspecto, que no se ha omitido, por cuanto, en el ejercicio de la inviolabilidad, no se lesionan los derechos humanos, como se tiende a perfilar en algunos pronunciamientos de la Sala; todo lo contrario, son fortalecidos, refuerzan no sólo el Estado de Derecho, sino, también, sus libertades y derechos fundamentales.

Consecuentemente, es relevante señalar que, la inviolabilidad parlamentaria es un acto exento al control constitucional, por disposición expresa del artículo 110 de la Constitución Política, en donde encuentra regulado y resguardado ese espacio, reforzado de libertad de expresión, por lo que, no puede encontrarse sujeto a revisión, ni restricción alguna.

No obstante, y, a pesar de que, nuestra Sala Constitucional está llamada a velar por el moderado equilibrio entre los poderes, impidiendo así cualquier desbordamiento en sus límites, ha intervenido en actividades propiamente de conocimiento del parlamento.

Ha procedido a controlar las manifestaciones vertidas por diputados en los dictámenes de las comisiones investigadoras, deja de ser así un órgano moderador de excesos, para intervenir en materia propia de control político, ignorando ese marco especial, creado por el constituyente.

Por lo que, omite así, lo indispensable para el ejercicio de la inviolabilidad; la completa libertad tanto escrita o verbal, por parte del diputado para emitir las manifestaciones más rigurosas si fuera el caso sobre la conducta de cualquier funcionario público.

Este aspecto no lo ha tomado en cuenta la Sala, procede a invadir las competencias de otros poderes, omitiendo que, ella misma se encuentra sujeta al Derecho de la Constitución, por ello está convocada a respetarlo. Por otro lado, al ser la Constitución la norma suprema del ordenamiento jurídico, se encuentra llamada por sí misma a garantizar la supremacía de las normas, principios y valores reconocidos por la Constitución, incluidos en el artículo 110 de la Constitución Política.



Se desea aclarar entonces, que el artículo antes señalado es taxativo al manifestar que ``el diputado no es responsable por las opciones que emita en la Asamblea Legislativa'', por lo tanto, no establece excepción alguna, que permita limitarlo por parte de algún poder y, mucho menos, por parte de la Sala Constitucional.

La sala está obligada a respetar y a garantizar la plena vigencia de cada artículo contenido en la Carta Magna, así, como también, defender la ideología construida en cada precepto, cumpliendo con una función de trascendental importancia como es la defensa de nuestro sistema político.

Así se asegura el funcionamiento de esta prerrogativa al órgano legislativo a fin de permitirle el cumplimiento de su propia función y proteger a los parlamentarios de cualquier intromisión que les impida participar en la formación de la voluntad.

## **PROBLEMA Y SU IMPORTANCIA**

El beneficio constitucional contemplado por el artículo 110 de la Constitución Política, resguarda la libertad de opinión y expresión de todo diputado, sin que medie responsabilidad civil o penal por cualquier manifestación emitida en el seno de la Asamblea Legislativa, es decir, en las sesiones parlamentarias.

Fue concebida, en razón de las funciones públicas que se deben desarrollar; además, su fundamento radica en la necesidad de proteger la autonomía y libertad no sólo del parlamento; sino, en general, de sus representantes, de cualquier persecución que esté orientada a coartar el ejercicio independiente del mandato parlamentario. Asegura así el libre ejercicio de la función parlamentaria.

Sin embargo, este fuero especial ha generado controversia en la doctrina que se encuentra dividida. En un sector se manifiesta que es un privilegio y, otro sostiene que es una prerrogativa.

Lo cierto es que, si se parte de un análisis amplio, es menester dejar en claro, que la protección va dirigida a la función que se delega y no la persona.

Por otro lado, la Sala Constitucional se ha referido al tema diferenciando, precisamente, las prerrogativas de los privilegios, según voto 550-91.

En virtud de lo expuesto, resulta pertinente afirmar que se encuentra frente a una prerrogativa, aspecto que a juicio es el correcto. Porque, si se encontrara frente a un privilegio, éste sería incompatible con las garantías con que nuestra Constitución asegura a todos los ciudadanos.

Cabe destacar, que las prerrogativas pueden ser tanto jurídicas, económicas y protocolares. Gozan de trascendencia las jurídicas, por abarcar este llamado fuero especial como es la inviolabilidad, aspecto por desarrollar en la presente tesis.

Por lo que, es esencial, el uso moderado y racional de esta prerrogativa siempre que se encuentre amparado en la ética parlamentaria. Pues, el constituyente le otorgó dicha investidura al parlamentario con el fin de que debatiera, discutiera sus ideas sin temor y ejerciera, ampliamente, su función de control político.

Dicha prerrogativa sitúa al diputado en una posición de excepción frente a los demás ciudadanos, encontrándose resguardada por el artículo 110 de la Constitución Política, en razón de un interés legítimo, a fin de que, el parlamentario cumpla sus funciones sin miedo a represalias y permita el buen

funcionamiento del órgano legislativa; porque, de no ser así, estaríamos en presencia de una prerrogativa constitutiva de discriminación.

Asimismo, ha impedido todo tipo de intervención, revisión y control por parte de la jurisdicción Constitucional, sobre cualquier manifestación de opinión sea verbal o escrita que emitan los diputados, convierte la inviolabilidad en un acto inmune al control por parte de la Sala, por lo que, cualquier intervención de esta última, conllevaría a lesionar el principio de división de poderes, al inmiscuirse en materia que no es propia de su competencia.

Sin embargo, el problema radica en que la misma Sala no ha comprendido lo antes expuesto y ha intervenido produciendo fallos contradictorios que lo único que demuestran es su desconocimiento sobre este fuero y de su trascendencia en materia de control político.

Consecuentemente, se desea dejar en claro, que el simple hecho de que este instituto no se encuentre sujeto a un control por parte de la Sala, no impide que deba ejercerse con el propósito de fortalecer las garantías y derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

Pues, la inviolabilidad, se le otorgó al diputado para que pueda cumplir cabalmente con su función de control político, produce así uno de sus efectos más importantes como es el fortalecimiento de los derechos humanos.

De ahí, la importancia de analizar y censurar la intervención de la Sala en la presente materia, así como también el poco valor y el inadecuado uso que algunos diputados le dan a esta prerrogativa.

Para ello, el estudio se ha dividido en tres partes. La primera hace mención al concepto, fundamento jurídico, efectos y límites de la inviolabilidad parlamentaria.

En el segundo, se analizan el control constitucional e inviolabilidad, así como la trascendencia en el ejercicio del control político, así como también la procedencia de amparo en el ejercicio del artículo 110 de la Constitución Política.

En el tercero, se plantea entre otros temas, la inviolabilidad parlamentaria y su incidencia en materia propia de los derechos humanos y ética parlamentaria.

## **ANTECEDENTES TEÓRICOS Y PRÁCTICOS**

La prerrogativa parlamentaria, relativa a la inviolabilidad, es una garantía indispensable para la independencia del parlamento, como consecuencia ineludible de la función parlamentaria.

Puesto que, toda libertad de expresión del diputado debe ser reforzada, es decir, protegida durante el ejercicio del mandato, pues durante el desarrollo de ésta, se puede llegar a emitir alguna manifestación o denuncia que pueda ser considerada como una injuria, calumnia; sin embargo, debe quedar claro, el diputado está llamado a emitir sus inquietudes, a denunciar e incluso a discutir con el fin de cumplir cabalmente con su función de control político, puesto que, sus criterios responden al sector social al que representa.

Consecuentemente, el ser del poder legislativo tiene su fundamento en la denuncia, es por ello que, la inviolabilidad es una prerrogativa inherente a la función parlamentaria; puesto que, el diputado debe tener la plena libertad de llevar hasta las últimas consecuencias el ejercicio de su mandato.

En necesario agregar que, sin lugar a dudas, todo acto parlamentario debe someterse a la Constitución, pues, la inviolabilidad se justifica en atención

al conjunto de funciones que les son asignadas a los diputados y su presencia se hace indispensable para mantener la composición ideológica del parlamento.

En el ejercicio de la inviolabilidad parlamentaria, el diputado debe prestar acatamiento formal a la Constitución por ser el representante del pueblo, por lo que, la protección de este va dirigida a salvaguardar la libre formulación de la libertad de expresión de cada parlamentario.

La inviolabilidad protege las opiniones o votos emitidos por los parlamentarios en el ejercicio de su mandato; por lo que, en ningún caso, pueden ser considerados constitutivos de delitos, falta o cualquier otra infracción legal, impugnables ante sede jurisdiccional alguna. Por lo que, la inviolabilidad ampara la actividad o función propia del parlamento, es decir, toda actuación del representante, encaminada a conformar la voluntad del parlamento. Funciones que vienen definidas por el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.

De tal manera, al recibir el diputado esta protección, deberá traducirse necesariamente en una auténtica ruptura de la Constitución, pues lo coloca en una posición de excepción en todas aquellas circunstancias en que este ejerce su función de representante público. Por lo que, opera automáticamente una derogación o pérdida de eficacia de los preceptos constitucionales que impone a los poderes públicos el deber de responder por sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos la tutela

efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que, consecuentemente, obliga a tener que escuchar todo tipo de opiniones aunque parezcan difamatorias.

## **OBJETIVOS**

### **GENERALES**

1. Analizar la improcedencia del amparo en el ejercicio del artículo 110 de la Constitución Política.
2. Demostrar las contradicciones jurisprudenciales, en que ha incurrido la Sala por desconocimiento de ese marco especial creado por el constituyente para la libertad de expresión, como es el artículo 110 de la Constitución Política.

### **ESPECÍFICOS**

1. Delimitar el concepto de Inviolabilidad y sus alcances.
2. Determinar la importancia de la inviolabilidad en el ejercicio del control político.
3. Dar a conocer y analizar la relevancia de la ética parlamentaria en el ejercicio de la inviolabilidad.



## **HIPÓTESIS**

Determinar que la inviolabilidad parlamentaria es un acto exento al control constitucional, por disposición expresa del artículo 110 de la Constitución Política.

## **PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO**

Por ser un tema de carácter jurídico político, necesariamente, ha de analizarse la función de control político, por ser el elemento que permite que nuestro Estado actual sea una democracia sólida que garantiza una estabilidad política, así como una seguridad jurídica, respondiendo a las expectativas crecientes de una sociedad exigente en vías de transición.

Por esa razón, en esta investigación se recurrió:

1. Búsqueda y revisión de material bibliográfico, recopilado tanto en doctrina nacional como extranjera.
2. Análisis de la legislación interna, constitucional referente al tema.

3. Estudio de la Jurisprudencia.
4. Expedientes legislativos: Proyectos de ley: Código de ética.
5. Periódicos y revistas.

## **ALCANCES DEL ESTUDIO**

Se espera que este trabajo ofrezca una pequeña visión global sobre el principio de inviolabilidad parlamentaria, que permita orientar y generar discusión sobre este tema. Que permita tomar conciencia sobre su importancia y su trascendencia en el ámbito del control político. Ello por cuanto el control parlamentario es una función de naturaleza política, que deben llevar a cabo los diputados en su condición personal, con el exclusivo propósito de determinar si las actuaciones del Poder Ejecutivo, órganos y entes públicos se ajustan al ordenamiento jurídico, a la eficiencia y eficacia que debe prevalecer en la Administración.

Consecuentemente, el control político es un mecanismo de control social, que supervisa todo asunto de interés general, como la congruencia de las actividades que lleva a cabo la Administración Pública.

## **RECOMENDACIÓN**

La inviolabilidad se fundamenta en la necesidad de proteger la independencia de los representantes del pueblo de cualquier persecución infundada u hostigamientos por parte de las autoridades o particulares, tendientes a coartar el ejercicio independiente del mandato parlamentario.

Sin embargo, la Sala Constitucional ha emitido algunas resoluciones, que han resquebrajado la independencia y la irrestricta libertad de opinión que resguarda el artículo 110 de la Constitución Política, limitando la función de control político al controlar el contenido de las recomendaciones emitidas por las comisiones especiales.

Nuestra Sala Constitucional debe tener en claro que la función de control político es de naturaleza política, y por lo tanto ejercida por un órgano de la misma índole, y que jamás podrán ser equiparadas a la función jurisdiccional, por no producir efectos jurídicos.

Se ha obstaculizado y retrasado las actuaciones de la Asamblea Legislativa, con las constantes intervenciones de la Sala, a través de sus inconsistentes votos que lo único que han demostrado es su desconocimiento en materia de control legislativo y el total irrespeto al poder de constituyente,

dejando sin efecto la norma constitucional y el principio de división de poderes, así como el artículo 121, inc. 23 de la Constitución Política.

Consecuentemente, ha limitado, no sólo la deliberación de grandes problemas que afectan a la sociedad, sino también el cumplimiento de las competencias constitucionales de manera seria y responsable por parte de nuestros diputados.

La Sala no debería intervenir en la presente materia, porque no se puede concebir un sistema constitucional, si éste no se fundamenta en un sistema de limitaciones y controles en el ejercicio del poder político, con el propósito de que se denuncie todo tipo de arbitrariedades.

Acertadamente, en sus primeras resoluciones, la Sala Constitucional manifestó que la inviolabilidad es absoluta para nuestros diputados, porque de no ser así, el Constituyente no la habría reconocido en forma tan contundente como lo manifiesta el artículo 110 de la Carta Magna. Nuestra Constitución se cimienta en la existencia de controles que fiscalizan el poder y garantizan la plena vigencia como es el artículo en discusión, que le impide a la Sala revisar el contenido de la función control político a través de una recomendación.

Este “plus” de libertad de expresión, faculta a los diputados a emitir afirmaciones, siempre que sean en el ejercicio de sus funciones, en virtud de la

inexistencia de procedimientos jurídicos reglados, que le permiten ejercer el control político en forma amplia y absoluta.

# **TÍTULO I**

## **INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA Y SU**

### **ÁMBITO DE PROTECCIÓN**

## **CAPITULO I**

### **INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA**

La inviolabilidad parlamentaria es una exigencia en la vida parlamentaria. La finalidad específica de esta prerrogativa es asegurar, a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenecen.

Esta prerrogativa constituye una garantía que permite preservar la autonomía y la libertad del parlamento. Garantiza no solo la independencia, sino, también, la absoluta libertad de palabra por parte del diputado, que le permite exponer, públicamente, en el seno de la Asamblea Legislativa, sus opiniones.

Esta garantía protege el “status” y las atribuciones asignadas al parlamento por la Constitución, es irrenunciable para los parlamentarios, se convierte en una excepción al Derecho Común, se concede no en función de un interés personal, sino, con relación en las funciones públicas que se deben desarrollar.

Lo que interesa destacar, es que, durante el desarrollo de este espacio reforzado de libertad de expresión, los diputados no pueden en ningún caso ser sometidos a ningún proceso penal y, mucho menos, civil, por el ejercicio de sus funciones.

Para comprender el principio de inviolabilidad parlamentaria que se le ha otorgado al Poder Legislativo, así como su importancia en el Estado de Derecho, se hace necesario explicar el concepto así como su naturaleza y alcances.

## **SECCIÓN I. GENERALIDADES**

### **A. NOCION DE INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA**

La inviolabilidad (freedom of speech), contempla una de las prerrogativas clásicas del derecho parlamentario, como es la inviolabilidad. Se constituye en una garantía de orden público, concedida a los parlamentarios no para su propio interés, sino para el libre ejercicio de sus funciones.

La inviolabilidad comprende la irresponsabilidad que abarca un ámbito de expresión privilegiado, absoluto y perpetuo, de todo lo que los diputados dicen o escriben en el seno legislativo.

Se encuentran nuestros parlamentarios liberados en cualquier tiempo, de toda acción civil y penal que contra ellos pudieran dirigirse por el contenido

de sus opiniones, siempre que sean producto del ejercicio de sus funciones tanto en el plenario como en comisiones legislativas permanentes y especiales; aun cuando, las sesiones se celebran fuera del recinto de la Asamblea, mediante votos, discursos, informes y dictámenes.

La irresponsabilidad parlamentaria ``es una prerrogativa perpetua, pues no se extingue al concluir el período del diputado y es, además, absoluta porque se refiere a todas las normas de manifestación de la opinión: sea verbal o escrita<sup>1</sup>.

No abarca toda la actividad política que realice el diputado fuera de la Asamblea, así como tampoco lo excluye de la responsabilidad disciplinaria, por lo que, se encuentra sujeto a las sanciones `` que el artículo 10 inciso 10 del Reglamento de la Asamblea Legislativa disponga; en todas aquellas situaciones en que el diputado emita manifestaciones falsas o injuriosas contra alguien como es la llamada de atención por parte del Presidente, el retiro de la palabra en caso de insistir en la falta y, eventualmente, una multa.

Ante tales circunstancias no opera la inviolabilidad, pues atenta contra el funcionamiento normal y armonioso del órgano legislativo.

---

<sup>1</sup> Ramírez Altamirano, Mariana. Ética Parlamentaria en Costa Rica. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, N. 2, 2001, pp.69-117.



La ética parlamentaria es necesaria para hacer un uso moderado y racional de esta prerrogativa, otorgada por nuestro ordenamiento jurídico. Cabe destacar que, es una prerrogativa y no un privilegio como algunos autores lo indican, es irrenunciable esta protección jurídica o fuero reconocido por parte de nuestros parlamentarios.

No puede ningún diputado disponer libremente de tal protección, por ser una garantía para el parlamento, es decir, es propia de la función parlamentaria, y si un diputado disfruta de ella es en virtud de un interés legítimo y no de un derecho público subjetivo.<sup>2</sup>

En tal sentido, es esencial que no medie el abuso por parte del diputado, aunque se encuentre protegido por disposición constitucional. El fin específico, es que el diputado cumpla sus funciones sin temor a represalias, dejando de ser un derecho para el parlamentario, para convertirse en una exigencia necesaria para el libre funcionamiento de la cámara.

Lo anterior, denota que, es un derecho para la cámara, aunque medie un beneficio para el diputado, no es este derecho absoluto, porque excluye de dicha prerrogativa las ofensas calumniosas dirigidas a la dignidad, honor, intimidad e imagen de una persona, es decir, toda lesión a los derechos fundamentales de terceros.

Por lo que, el afectado puede ampararse al derecho de rectificación o respuesta resguardados en el artículo 66 y siguiente de la Ley de Jurisdicción Constitucional.<sup>3</sup>

## **B. NATURALEZA JURIDICA.**

Es un instituto de garantía de naturaleza jurídica y política. Sustentado en razones políticas y democráticas, indispensables para el cumplimiento de la función parlamentaria.

Sitúa al diputado en una posición de excepción de índole jurídico constitucional en cuanto a la responsabilidad, lo resguarda siempre que este se ejercite en función de representante público. Opera, una derogación de los preceptos constitucionales, que imponen a los poderes públicos, el deber de responder por sus actos y de los que otorgan a los ciudadanos la tutela de los intereses legítimos.

---

<sup>2</sup> Abellán, Manuel. El estatuto de los Parlamentarios y los Derechos Fundamentales, Madrid, Editorial Tecnos S.A.,1992, 79 p.

<sup>3</sup> Bajo esta óptica, se hace necesario diferenciar el principio de irresponsabilidad e inmunidad. La irresponsabilidad protege a los legisladores de cualquier persecución, por las opiniones que emitan en el cumplimiento de su función y la inmunidad parlamentaria, protege cualquier acto acontecido fuera del ejercicio de sus funciones, de tal modo que ningún diputado puede ser privado de su libertad, salvo por fragante delito. El propósito de este fuero es evitar que el Gobierno lleve a cabo persecuciones injustificadas contra los legisladores que lo adversan, así como que les pueda impedir tomar parte de los debates parlamentarios. Solís Alex. El control parlamentario. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas. 3º Edición, 1998, 71p.

Es una excepción justificada por el derecho común, cuya finalidad es obtener el libre funcionamiento e independencia del órgano legislativo, de lo contrario, se estaría en presencia de una prerrogativa constitutiva de discriminación.

Eloy García, sostiene: ``Hay que reconocer que la institución jurídica de la inviolabilidad es la de convertir al diputado ,(...) en un fugitivo del Derecho, lo que, (...) significa y supone la quiebra más radical y profunda (...) de uno de los principios medulares sobre los cuales se levanta el edificio constitucional (...) del Estado Constitucional (...) quebrando la legalidad que se hace imprescindible para garantizar que el proceso de formación de la voluntad estatal y, en definitiva, de creación del Derecho``.<sup>4</sup>

La doctrina ha manifestado que, uno de los principales problemas de la inviolabilidad, es que esta institución puede terminar encubriendo, legalmente, las actuaciones delictivas de algunos diputados a través de una coartada constitucional.

Así todo acto parlamentario deberá someterse a las normas de procedimiento de la constitución y le corresponderá al Tribunal Constitucional garantizar que todo acto se ajuste a ella.

En el entendido que, todo control del Tribunal Constitucional no puede llevarle a revisar o sustituir valoraciones de los diputados, pero le es permitido constar que en el parlamento haya prevalecido el respeto máximo a los principios constitucionales en cuanto a su vigencia y derechos fundamentales.

### **C. EFECTOS**

Los efectos jurídicos de la inviolabilidad están referidos, por su naturaleza jurídica que enmarca el quebrantamiento constitucional, al eximir al diputado de su deber general de responder jurídicamente de todas las actuaciones que estén relacionadas con su actuación como representante público.

Por sus efectos han de ser absolutos en cuanto a su intensidad y perpetuos en cuanto a su duración, los primeros hacen referencia a la total irresponsabilidad jurídica del parlamentario.

Así como los segundos impiden que se le pueda exigir al diputado responsabilidad jurídica alguna por actos relacionados con su gestión, aun cuando haya transcurrido el plazo del mandato.

---

<sup>4</sup> García, Eloy. Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos. Madrid, Editorial Tecnos S.A. S.N,1989,74p.

## **D. FUNDAMENTO JURIDICO DE LA INVIOLABILIDAD**

Nuestra Constitución hace mención al término irresponsabilidad y no a la inviolabilidad, esta tiene su fundamento en el artículo 110 constitucional que dice: “el diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea”.

Lo anterior, permite comprender que la inviolabilidad impide que el diputado sea condenado bajo ninguna forma de responsabilidad civil y penal. Cuyo cimiento, se encuentra en el interés público y no particular; es una exigencia de la vida parlamentaria, dirigida a asegurar, a través de la libertad de expresión de los diputados, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo, fomentando la libre discusión y decisión parlamentaria.

Sin embargo, solo las manifestaciones del diputado en el ejercicio de sus funciones, gozarán de protección. De no ser así, se estaría en presencia de un privilegio injustificado respecto a los demás ciudadanos, lo cual violaría el artículo 33 de la Constitución.

La potestad legislativa de la que se encuentra investido el diputado, le permite debatir y no decidir vinculantemente, con las demás fuerzas políticas, el producto normativo final.

La inviolabilidad está orientada a la preservación de un ámbito cualitativo de la libertad de crítica; es una protección jurídica que el ordenamiento jurídico ofrece a los elegidos por el pueblo para su representación en el parlamento, resguarda la libertad de expresión política de toda opinión vertida, siempre que esté estrechamente conectada a la actividad parlamentaria.

### **E. OBJETO**

El objeto es la protección a la libre discusión, decisión e intercambio de ideas, resguarda la actuación del diputado siempre que se encamine a formar la voluntad del parlamento, se le otorgan a los diputados un “plus” de libertad de expresión.

Decae tal protección cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de sus competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario.

Esta se caracteriza, por ser indefinida en el tiempo, protege la actuación del diputado siempre que sea en el ejercicio del cargo. En cuanto al ámbito de actuaciones protegidas, la irresponsabilidad o inviolabilidad parlamentaria va dirigida a proteger al diputado civil y, penalmente, de todas las opiniones que emita, tanto en el plenario de la Asamblea Legislativa, así como, en las sesiones que se celebren fuera del recinto legislativo.

Este instituto trata de proteger la libertad de expresión de nuestros diputados frente a la arbitrariedad del poder, cuyo propósito es permitir una lucha política; no busca la exención de la responsabilidad jurídica, sino tiene como objetivo evitar represalias que pudieran surgir de todo lo manifestado en el parlamento.

## **F. ESFERA DE APLICACIÓN**

La esfera de aplicación, de la inviolabilidad parlamentaria, nace en el seno parlamentario, al ser concedida a los diputados en su condición personal y a las fracciones, desde el momento de su elección; concluye al terminar su mandato por ser una función de naturaleza política. Se extiende, su esfera de aplicación tanto en el exterior como interior del parlamento, siempre que estos últimos sean una reproducción exacta del acto parlamentario, quedan excluidos todos los que no estén relacionados con el mandato.

Además, le permite a nuestros diputados, ejercer, en forma libre y sin represalias, la función del control político mediante el instituto de la inviolabilidad, a través de discursos, denuncias, exposiciones, cartas, cuando generan oposición y censuran las conductas que sean jurídica, social y moral reprochables a la sociedad. Forman opinión pública sobre actuaciones, programas y hechos que podrían permanecer ocultos, así como también

solicitar rendición de cuentas a las dependencias públicas y a los administradores de todas sus acciones.<sup>5</sup>

Es decir, permite fiscalizar las actuaciones del Presidente de la República y demás servidores públicos de toda Administración, dentro de los límites que establezca el derecho de la Constitución.

Es de suma trascendencia recordar que, el artículo 110 de la Constitución Política, reviste a los diputados de un ámbito ``reforzado de libertad, que les garantiza actuar con mayor tranquilidad, sin temor a demandas por las opiniones y afirmaciones que emitan en la Asamblea Legislativa, de forma especial, en el ejercicio de sus funciones.’’<sup>6</sup>

## **SECCIÓN II. REGULACION EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO COSTARRICENSE**

Como se ha expuesto anteriormente, la inviolabilidad o irresponsabilidad parlamentaria permite eliminar cualquier traba que pudiera obstaculizar el ejercicio del cargo, es otorgada, exclusivamente, a los diputados cuando integren el órgano legislativo.

Este instituto va dirigido a proteger a los parlamentarios de toda acción represiva promovida por otros poderes o particulares que busquen privarlos de

---

<sup>5</sup> Solís Fallas, Alex. Reyes sin corona: rendición de cuentas y evaluación de resultados. San José, Editorial Impresión Gráfica del Este, 1era Edición, 2002, 142 p.

<sup>6</sup> Solís Fallas, Alex. Reyes sin corona: rendición de cuentas y eval. San José, Editorial Impresión Gráfica del Este, 1era Edición, 2002, 151 p.



esa libertad de expresión, así como de la autonomía e independencia del órgano legislativo.

Dicho principio se encuentra regulado por el artículo 110 de nuestra Constitución Política en forma taxativa, regula el principio de inviolabilidad parlamentaria, afirma: “El diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea.”

Es evidente que, se hace referencia al término “irresponsabilidad” y no “inviolabilidad”, como se ha desarrollado anteriormente, según se desprende de la Carta Magna.

Por lo que, goza de un ámbito de protección, de cualquier manifestación que emita el diputado en el ejercicio del cargo, sea verbal o escrita, inclusive las que se realicen fuera del órgano legislativo, siempre que sean una reproducción exacta del acto legislativo.

Dicha protección abarca cualquier manifestación que pueda producirse no solo en el plenario, sino en las diversas comisiones legislativas sean permanentes ordinarias y especiales, votos, discursos, informes de las comisiones, es decir, todas las opiniones que emita en el ejercicio de su función, los libera de cualquier responsabilidad penal y civil.

Consecuentemente, cualquier opinión que no sea producto de una actividad oficial del órgano legislativo, está exenta de esta garantía.

Esta disposición libera al diputado de cualquier forma de responsabilidad establecida en el ordenamiento jurídico vigente, por lo que, no se encuentra sujeto a ningún tipo de condena. En este sentido, es importante preguntarse si la facultad disciplinaria con que cuenta la Asamblea Legislativa, para corregir cualquier conducta del diputado, por medio de un llamamiento al orden, el retiro de alguna expresión ofensiva, privación del uso de la palabra, incluyendo una multa, podría constituir una excepción al artículo 110 de la Constitución Política.

A pesar de que el artículo 10 inciso 10 del Reglamento Interno de la Asamblea indique que corresponde al Presidente: “llamar al orden al diputado, que al usar la palabra, no concrete al tema que es objeto de discusión, o se desvíe de él, o haga alusiones injuriosas a un compañero, a los miembros de los Supremos Poderes, o a personas extrañas, o que, de cualquier modo, falte al respeto debido de la Asamblea. Si el diputado insistiera en su conducta irregular, se le suspenderá el uso de la palabra”.

Lo cierto es que, en los casos antes expuestos, nuestra Constitución Política prevalece, por ser la norma suprema y vértice de nuestro Ordenamiento Jurídico. Como fuente normal establece los límites para el ejercicio del poder, así como el ámbito de las libertades y derechos fundamentales. Por lo que, se atrevería a manifestar que el artículo 10 inciso 10 del Reglamento no es una excepción al artículo 110 de la Constitución

Política, porque, de ser así, se estaría irrespetando las fuentes formales del derecho, así como el principio de jerarquía normativa en que las disposiciones de rango superior prevalecen sobre las de rango inferior.

## **TÍTULO II**

### **IMPORTANCIA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL Y POLÍTICO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO**

## **CAPÍTULO II**

### **CONTROL CONSTITUCIONAL E INVOLABILIDAD**

La inviolabilidad es un ámbito de acción exento a cualquier control que no sea disciplinario propio de la competencia del Presidente de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, a pesar de que nuestra Constitución, está dotada de un valor normativo, que le permite imponerse a todo poder público como particular, la inviolabilidad se convierte en una excepción al control constitucional.

Salvo por la presente materia en discusión, la ``Constitución, es vinculante “erga omnes”, de manera que sus preceptos, principios y valores son de acatamiento obligatorio para todos los sujetos del ordenamiento’’.<sup>7</sup>

Esta norma suprema ha sustentado la base más amplia de garantía y protección sobre cualquier manifestación verbal o escrita que emita un diputado, tanto en el plenario como en las distintas comisiones legislativas (permanentes ordinarias y legislativas).

A través de este instituto, los diputados tienen la altísima misión de defender sus principios y convicciones, se convierten en un medio de acción real para generar oposición y confrontación siempre que medie la lealtad con la patria y consigo mismo. Carece de toda fiscalización previa, por parte de la Sala Constitucional.

Esta prerrogativa permite que, la inviolabilidad, se convierta en una garantía de protección sobre las opiniones manifestadas en todo tipo de acto parlamentario. Sirve de instrumento para garantizar la libertad e independencia; así como el “status” y atribuciones asignadas al parlamento por la Constitución.

Son irrenunciables porque se conceden con relación a las funciones públicas que se deben desarrollar; a fin de que salvaguarden la libre

---

<sup>7</sup> Hernández Valle, Rubén. Fundamentos y límites de la justicia Constitucional. Ius et Praxis-Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, N. 25, abril de 1995, 28p.

formulación de la expresión de la voluntad parlamentaria. Por su parte, el único fundamento jurídico y válido de esta garantía parlamentaria reside en que se encuentra previsto en nuestro ordenamiento jurídico, expresamente por la Constitución en la medida y límites que esta establece.

Ningún diputado puede renunciar a ninguna garantía parlamentaria, por estar resguardando un interés legítimo jurídicamente protegido, como son: la independencia y la libertad del órgano legislativo, es decir, la razón fundamental de este tipo de fuero es la protección al desempeño de la función.

En razón de lo expuesto, en el plano legislativo, debe mediar una interpretación sistemática, razonada y ponderada de la Constitución, por ser componente esencial en la vida política de este país. Se convierte, la inviolabilidad, en una arma de sumo valor en la vida de todo político; esto le permite en el plenario exponer sus principios y convicciones en defensa de los intereses de los ciudadanos, siempre que su actuación se circunscriba bajo el total respeto y apego a la Constitución.

Podría afirmarse que, la inviolabilidad, a pesar de ser un acto exento del control constitucional, está llamada a sujetarse a la Constitución y al respeto de los derechos fundamentales, impide todo tipo de desbordamiento legislativo. Sin embargo, ``No se ignora que, en un momento determinado, el ejercicio de la prerrogativa de irresponsabilidad podría entrar en conflicto con la garantía y

la protección específicas que la Constitución Política dispone a los derechos fundamentales.”<sup>8</sup>

Ciertamente, la protección constitucional y reglamentaria que se le ha otorgado a este instituto a fin de que cumpla con su actuación, es de relevancia política, puede pugnar con los valores de justicia e igualdad, al no estar sujeta a limitación expresa por la norma suprema. Por lo que, las “prerrogativas parlamentarias han de ser interpretadas estrictamente para no devenir privilegios que puedan lesionar los derechos fundamentales de terceros.”<sup>9</sup>

Para ello, es necesario que nuestros diputados comprendan cuál es el sentido de la prerrogativa y la finalidad de esta, como es el asegurar, a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan.

No se trata de sacrificar y despreciar ningún derecho fundamental, por mantener un “plus” de libertad de expresión, obtenido a través de actuaciones abusivas por parte de nuestros parlamentarios. Se busca que esta garantía no se convierta en un simple privilegio, y que el diputado tenga plena conciencia, que se encuentra frente a una garantía que debe ser ejercida con suma transparencia y legitimidad.

---

<sup>8</sup> Solís, Alex. Control Político y Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Conamaj, 1era. Edición, 1999-2000, 88p.

<sup>9</sup> Fernández Segado, Francisco. Las prerrogativas parlamentarias en la Doctrina Constitucional Española. Ius et Praxis- Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, N. 27, enero- Junio, N. 27, enero- junio, 37 p.

Toda actuación desplegada por nuestros diputados debe ser producto del desarrollo y aplicación de la norma constitucional, por lo que la prerrogativa de la inviolabilidad le fue otorgada a nuestros parlamentarios a fin de que inicien las denuncias y luchas necesarias que acaben con las transgresiones, abusos y corruptelas de algunos miembros que integran el sector público, para mantener la continuidad institucional de nuestro país y la seguridad política.

“De esta forma la Constitución no es un programa político, sino más bien un marco normativo, dentro del cual se mueven libremente las fuerzas políticas, sociales y poderes públicos, cada uno de ellos dentro de sus propias competencias.”<sup>10</sup>

Cabe señalar que, dentro de las competencias del parlamento costarricense, se encuentran: la representativa, la deliberativa, la orientación política, la legislativa, la financiera y la presupuestaria, administrativa, jurisdiccional, constituyente y control.

En el ejercicio de cada una de ellas, se hace necesario la presencia y despliegue de la irresponsabilidad o inviolabilidad. Sobre todo en el control político, tema central de este trabajo.

Es preciso, advertir que, nuestra Constitución le ha otorgado a nuestros diputados la función de control político, les confiere de modo expreso el

---

<sup>10</sup> Valle Hernández, Rubén. Op.cit., 28p.



principio de inviolabilidad o libertad de expresión, que les faculta realizar todo tipo de denuncias, pedir cuentas, y emitir juicios sin que medie persecución penal alguna por sus opiniones. Así, a través de esta garantía de libertad de expresión el control político o parlamentario, es un mecanismo que autoriza para requerir cuentas y evaluar resultados.

De esta forma, la eficacia del control político se determinará por la capacidad de denuncias sobre cualquier conducta que sea reprochable tanto social, jurídica y moral, por parte de nuestros parlamentarios y sobre todo de los grupos minoritarios. A fin, de determinar si las acciones del Poder Ejecutivo y demás órganos se adecuan al ordenamiento jurídico, o por el contrario, mediaron violaciones a la normativa legal y moral.

Dicha labor es emprendida a través de una comisión especial investigadora, interpellando o dando un voto de censura a un ministro o solicitud de un informe a cualquier institución, una carta, conferencia o discurso, con el exclusivo propósito de cuestionar toda acción gubernamental.

Consecuentemente, la inviolabilidad parlamentaria es un procedimiento formal por estar contemplado en la Carta Magna, de carácter subjetivo por estar fundamentado en criterios de oportunidad y necesidad valorados por los diputados, porque es a la Asamblea a quien le corresponde decidir qué, cuándo, cómo controlar, carece de efectos sancionatorios, pues, lo único que

media es una censura moral, política y social. Y por último, su campo de acción es amplio, abarca la denuncia, censura.<sup>11</sup>

En el ámbito parlamentario, la inviolabilidad, la autonomía y libertad del parlamento son las más valiosas prerrogativas de la que goza un diputado, para hacer uso del control político.

El control político es una función de naturaleza política y origen constitucional, ``es una actividad que el parlamento realiza por medio de diferentes procedimientos y múltiples propósitos.``<sup>12</sup>

Enfocados a ``la inspección, la fiscalización, la vigilancia, la revisión, el examen, la comprobación, la denuncia, el escrutinio y la discusión pública de los asuntos que atañen a la colectividad.``<sup>13</sup> Tales como, actuación del Presidente de la República así como cualquier servidor público sin importar su jerarquía.

Así, pues, todo asunto en donde medie el interés general es controlable por el parlamento, para ello, la función de control político debe ser ejercida sin temor, es decir, en forma libre sin represalia alguna. Para ello, el artículo 110 de la Constitución Política, inviste a nuestros diputados de una protección

---

<sup>11</sup> Solís Fallas, Alex. Reyes sin corona: Rendición de Cuentas y evaluación de resultados, San José. Editorial Impresión Gráfica del Este S.A., 1 era. Edición, 2002, 159p.

<sup>12</sup> Solís Fallas, Alex. Control Político y Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Conamaj, 1era. Edición, 1999-2000, 93 p.

<sup>13</sup> Solís Fallas, Alex. Control Político y Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Conamaj, 1era. Edición, 1999-2000, 94 p.

especial sobre cualquier manifestación emitida en el ejercicio del control parlamentario.

## **SECCIÓN I. INVOLABILIDAD UNA BASE SÓLIDA PARA EL EJERCICIO DEL CONTROL POLITICO.**

La inviolabilidad respalda toda manifestación emitida por nuestros diputados, como producto del acto legislativo, en donde juega el control político un papel importante, porque es, a través de este último, que nuestros diputados pueden denunciar y emprender una lucha frontal dirigida a frenar todo acto de corrupción, que se encuentra a la orden del día en nuestra sociedad.

El control político le permite a nuestros diputados ejercer una acción más activa y vigilante del comportamiento de los funcionarios públicos, le sirve, efectivamente, a la nación a fin de erradicar la desconfianza que existe entre el pueblo y las instituciones públicas.

Toda actividad de denuncia emprendida por el parlamento debe estar respaldada con la suma transparencia y honestidad posible; por lo que, es conveniente el uso adecuado del fuero constitucional. Siempre que medie la ética, al plantear o emitir afirmaciones amparadas en esa libertad de opinión e independencia del parlamento.

Se debe recordar que los ``diputados no tienen más límites que el Derecho de la Constitución y Tratados Internacionales.”<sup>14</sup>

El fin de esta garantía es que el parlamento cumpla con la misión encomendada por el artículo 105 de la Constitución Política, y realmente se convierta en el representante del pueblo<sup>15</sup> y fiel defensor de todos los bienes de interés público. Esta función específica y concreta otorgada a los diputados por el artículo 110 de la Constitución Política, le permite a la Asamblea Legislativa a través del control político, fiscalizar y solicitar que se le rindan cuentas y justifique todo acto emitido por la Administración Pública con el exclusivo propósito de ``evitar abusos de poder y las actuaciones arbitrarias de los representantes populares y los funcionarios públicos en general.”<sup>16</sup>

Esta investidura de la que goza todo diputado, a través de la irresponsabilidad tiene como objetivo esencial garantizar en forma amplia y limitada el ejercicio del control político, sin que, conlleve al surgimiento de algún tipo de responsabilidad para los diputados. La finalidad, que se persigue es la denuncia y revisión por parte del parlamentario sobre todo acto abusivo y

---

<sup>14</sup> Solís, Fallas, Alex. Control Político y Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Conamaj, 1era. Edición, 1999-2000, 60 p.

<sup>15</sup> Artículo 105 Constitución Política: ``La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa. Tal potestad no podrá ser renunciada ni sujeta a limitaciones, mediante ningún convenio o contrato, ni directa ni indirectamente, salvo el caso de los tratados, de conformidad con los principios de Derecho Internacional”.

<sup>16</sup> Solís Alex, . Control Político y Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Conamaj, 1era. Edición, 1999-2000, 51 p.

condenable, por medio de los diferentes dictámenes rendidos por las comisiones investigadoras<sup>17</sup> nombradas para cada caso en concreto.

Nuestros diputados no pueden ampararse en el silencio complaciente, porque implicaría el incumplimiento, violación y renuncia al artículo 110 de la Constitución Política. Todo lo contrario, sus manifestaciones más comunes y cotidianas, deben reflejar una lealtad a los principios y valores que ampara el Derecho de la Constitución.

De no ser así, el mal uso de ese derecho implicaría una violación a la verdad, al cumplimiento de sus responsabilidades, una trasgresión a la ética legislativa y el quebrantamiento a una función encomendada por nuestra Constitución.

Se aclara, que “los derechos adicionales de que dispone el diputado, no son otorgados como fines sino como medios para el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, esos derechos adicionales deben estar al servicio exclusivo del cumplimiento de las funciones legislativas. Utilizarlos, para otros fines es ignorar que están estrechamente ligados a responsabilidades específicas que únicamente el Poder Legislativo puede cumplir.”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Artículo 121 inciso 23 Constitución Política, que la Asamblea Legislativa podrá “ nombrar comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente. Las comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante si a cualquier persona, con el objeto de interrogarla”

<sup>18</sup> Solís Fallas, Ottón. Ética y probidad en el Poder Legislativo. *Revista Parlamentaria*, San José, volumen V111, N. 2 agosto de 2000, 240 p.

Velar por la calidad ética de la administración pública por medio para asegurar el denominado control político, es una de las responsabilidades esenciales de todo parlamentario.

Nuestros diputados no deberían vender su silencio, ni utilizar su tiempo en otros menesteres ajenos a su función. ``El buen diputado tiene una vocación transformadora. Su motivación para servir a la patria surge de su convicción de que las cosas no marchan bien y de que tiene posibilidades o ideas para mejorarlas.``<sup>19</sup>

La carencia de esta vocación transformadora ha conllevado, a que la función parlamentaria se distorsione. Hoy en día, el diputado no asiste al plenario, para defender sus principios y convicciones, rechazar la corrupción y denunciar todo tipo de trasgresión ética; por medio de los debates y votaciones. A pesar, de que es consciente de que ahí se conforma la voluntad popular e intereses del país, por estar en él representados los diversos sectores, culturas y aspiraciones de una sociedad.

Para el ejercicio de la inviolabilidad, se hace de suma necesidad que nuestros diputados asistan a sus sesiones plenarias y dejen de romper el “quórum”; han omitido de que en realidad son la voz y sentir del pueblo, y que están para representarlo. No se puede ejercer control político, por medio de

---

<sup>19</sup> Solís Fallas, Ottón.. Ibídem. 250 p.

esta garantía, si al momento de deliberar no están presentes. Su asistencia, en el plenario, es necesaria y trascendental para limitar todo ejercicio de poder y evitar caer en excesos. Se les ha olvidado que ``las decisiones que tomen, incluyendo la eficacia, celeridad y, por supuesto, calidad de las mismas afectan a muchos ciudadanos.``<sup>20</sup>

El ausentismo de nuestros parlamentarios en el plenario, ha enmarcado un desinterés por su labor y desvalorización de la prerrogativa que le ha otorgado nuestra Constitución a través del artículo 110, y aunque algunos son concientes de sus responsabilidades, otros están ``curtidos en el arte de la maña y el amarre político.<sup>21</sup> Incurren, en transgresiones éticas, de mentira, abuso de los recursos públicos y lealtad partidaria por encima del interés público.

Aspectos como los expuestos anteriormente, han provocado un decaimiento del control político, aunado a que los debates parlamentarios y sus respectivas votaciones han convertido la inviolabilidad, en discusiones dirigidas a la ratificación de los proyectos de ley y acuerdos presentados y adoptados por el partido mayoritario.

En el ejercicio de la inviolabilidad parlamentaria, como base del control político, el diputado al ser el representante del pueblo, y gozar del carácter de

---

<sup>20</sup> Solís Fallas, Ottón. Jornada legislativa. Revista parlamentaria, San José, volumen VII, N. 7, diciembre de 1999, 135 p.

voz de la nación, debe fiscalizar y resguardar el poder político en nombre de todos los costarricenses. Su actuación debe estar sujeta por disposición constitucional con fundamento en los artículos 105 y 106 Constitución Política.

Además, se encuentra sujeto al artículo 11 Constitución Política, que regula el principio de legalidad, por ser un simple depositario de la autoridad judicial, está llamado a cumplir con los deberes que la ley le impone e impidiendo arrogarse facultades que la ley no le concede. Asimismo, está llamado a rendir cuentas de sus actuaciones, por lo que debe ser transparente al rendir información y responsable sobre todo tipo de acto (principio de responsabilidad) artículo 9 Constitución Política <sup>22</sup>.

Por otra parte, se encuentra supeditado al principio de división de poderes, con el propósito exclusivo de dividir las funciones para lograr una adecuada fiscalización y autolimitación del poder (artículo 9 Constitución Política), impidiendo el abuso y concentración del mismo.

El control no es más que una limitación de poder, para garantizar la plena vigencia del Derecho de la Constitución, asegurar el respeto por los derechos humanos y hacer posible la vigencia de la democracia real <sup>23</sup>. Jamás deberá convertirse en un monopolio, en virtud de lo anterior, el ejercicio del

---

<sup>21</sup> Solís Fallas, Alex, Control Político y Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Conamaj, 1era. Edición, 1999-2000, 69 p.

<sup>22</sup> Artículo 9 Constitución Política ``el Gobierno de la República es popular, representativo y responsable.``

<sup>23</sup> Solís Fallas, Alex, Control Político y Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Conamaj, 1era. Edición, 1999-2000, 92p.



poder político se ampara bajo el principio de división de poderes, a fin de lograr control y distribución.

En la práctica de la inviolabilidad, se hace de suma necesidad que el órgano legislativo, sea eminentemente deliberativo, a fin de lograr un funcionamiento eficaz y libre de esta institución. En ningún momento, se pretende convertirla en un abuso a la libertad de expresión, todo lo contrario, a través de ella, se ha buscado no rebasar los límites constitucionales y reglamentarios. Ello entraña, que aunque nuestra Constitución, no establece límite alguno, es evidente que está sujeta a los límites constitucionales.

## **SECCIÓN II. INVOLABILIDAD MECANISMO DE CONFROTACION DE IDEAS.**

Podría decirse que, para el ejercicio efectivo de esta garantía el parlamento debe contar con la presencia de una voz que se manifieste siempre que esté o no de acuerdo y exprese libremente, con el exclusivo propósito de que en el proceso del debate exista confrontación de ideas entre los representantes del pueblo.

El pluralismo ideológico, en el seno del plenario, es esencial para que no exista limitación alguna en el momento de expresar tanto los principios y las convicciones, por ser un órgano esencial de representación de la voluntad popular. Tampoco es recomendable los abusos en el uso de la palabra de

forma desmedida e innecesaria, que impidan la labor parlamentaria, aplicando la famosa práctica del “filibusterismo”<sup>24</sup>.

La verdadera representación de los ciudadanos, se origina cuando nuestros diputados por medio de la inviolabilidad denuncian, fiscalizan y supervisan a los otros poderes y órganos públicos, sin limitación alguna. Se convierten en impulsores y defensores del control político.

Legislar, sabiamente, radica en hacer un uso valioso de las prerrogativas constitucionales con que se cuenta, respondiendo a situaciones reales propias de la vida social y no a intereses políticos. Tomando una posición crítica de denuncia, discusión, control político y no politiquera.

Ningún diputado debe limitar y condicionar su libertad de expresión, todo lo contrario, precisa determinar que este se encuentra obligado a ejercer las funciones que le han sido conferidas con el exclusivo propósito de orientar su actividad a un mayor control político y representar, de la mejor forma, los intereses de los ciudadanos, por medio de la confrontación.

El quebrantamiento de la inviolabilidad surge cuando un diputado satisface las necesidades y deseos de sus amigos políticos, limita y condiciona

---

<sup>24</sup> Muñoz Quesada, Hugo Alfonso. ¿Está en crisis el parlamentarismo?. Revista de Ciencias Jurídicas, San José, mayo-agosto de 1990, 61p.

sus decisiones, se apoya en el oportunismo, mediocridad, complicidad en lo moral, la tolerancia en lo administrativo y la indiferencia en lo jurídico.<sup>25</sup>

Un adecuado uso del instituto de la inviolabilidad se lleva a cabo a través de la confrontación de ideas, para ello es necesario que el diputado estudie, exhaustivamente, cada asunto, lo cual es casi imposible debido a sus múltiples ocupaciones y deficitarias finanzas públicas que limitan dotar a los diputados de expertos que los familiaricen con los tópicos que le sean desconocidos.

Hoy, nuestros diputados cuentan con muchos asesores que no ``están bien calificados, y más bien su nombramiento se debe a razones de compadrazgo político.``<sup>26</sup>

No se puede negar que ``El diputado, constitucionalmente, está obligado a votar y, en la mayoría de las ocasiones, debe hacerlo sobre temas que le eran totalmente desconocidos antes de asumir sus funciones o de confrontarlos en una comisión o en el plenario. Su voto se registra con la misma ponderación del diputado estudioso o el del que ya conocía el tema o el del que ni estudia, ni conoce.``<sup>27</sup>

Sin capacidad técnica afirma Alex Solís: ``El diálogo entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo no es de igual a igual. El segundo está mejor

---

<sup>25</sup> Solís Fallas, Alex. Control Político y Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Conamaj, 1era. Edición, 1999-2000, 99 p.

<sup>26</sup> Solís Fallas, Alex. . Control Político y Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Conamaj, 1era. Edición, 1999-2000, 68 p.

<sup>27</sup> Solís Fallas, Otton. Jornada Legislativa. Revista parlamentaria, San José, volumen VII, N. 7, diciembre de 1999, 130 p.

equiparado. Esto le ha permitido tomar la iniciativa en las grandes decisiones, prepararlas y defenderlas; lograr que se aprueben, casi sin modificaciones.<sup>28</sup>

Lo anterior, denota el grave problema que “Al salir, una comisión para entrar en otra, le es inevitable cambiar de agenda radicalmente y definir con su voto el destino del país con relación en los temas ahí contemplados. Es como si a cada uno de los 57 costarricenses les correspondiera representar al país en todos los deportes, desde el ajedrez hasta las carreras de sacos y si rutinariamente tuviese que trasladarse, de manera instantánea, de una cancha de tenis a una de ring de boxeo, a definir el rango del país en cada uno de los deportes. Nótese que, el ejemplo solo demuestra los daños potenciales que se pueden originar en un manejo irresponsable de la democracia como método de otorgar poder.”<sup>29</sup>

Lo antes expuesto, es una prueba contundente de que es difícil una efectiva confrontación sin una adecuada preparación, sin convicciones firmes que no remitan por seguir la línea de partido y amiguismo político. Toda labor emprendida en el plenario debe tener, necesariamente, un perfil crítico en resguardo de la libertad de expresión, a fin de que emitan decisiones políticas fundamentales y efectivas.

---

<sup>28</sup> Solís Fallas, Alex. Ibídem, 67 p.

<sup>29</sup> Solís Fallas, Otton. Jornada Legislativa. Revista parlamentaria, San José, volumen VII, N. 7, diciembre de 1999, 130 p.

En conclusión, un parlamento puede desarrollar una labor excesivamente vasta, mantener el control sobre una gama amplia de funciones y el resultado sería carecer, tal vez, de tiempo o de capacidad para realizarlas todas con efectividad.

En muchas ocasiones, los diputados acogen decisiones impuestas por los partidos, a los que representan subordinándose a ellos, se olvidan tanto de representar a los ciudadanos y de la garantía de la inviolabilidad de la cual están investidos. Solo, mediante la confrontación de ideas, se fortalece el poder de decisión de estos últimos, su potestad de control y su función de representación.

Legislar es confrontar, es oponerse, ejercer el derecho de discusión en el parlamento; sería importante un uso adecuado de la palabra, a fin de que el diputado no repita los mismos argumentos. La disciplina mental, es esencial en el ejercicio de la garantía de la inviolabilidad, la defensa y exposición de ideas no debe cimentarse en discursos intrascendentales que pretenden resolver problemas, repitiendo razones sin orden ni reflexión previa.

Nuestros parlamentarios deben concientizar el valor de una hora parlamentaria no solo desde una perspectiva monetaria, sino el atraso que implica para el desarrollo de la actividad legislativa para discutir y aprobar otros asuntos.

“El parlamento es y debe ser la tribuna de diálogo, de la discusión, de la confrontación de ideas; pero no debe convertirse en un centro de irresponsabilidad demagógica.”<sup>30</sup>

Se hace urgente una actividad seria y efectiva de oposición, de denuncias, de crítica y de control eficaz de la actividad administrativa; por lo que, “el control político puede servir para canalizar la actividad sana de la oposición y no atrasar los asuntos por discusiones innecesarios”.<sup>31</sup>

### **SECCIÓN III. IMPROCEDENCIA DEL AMPARO EN EJERCICIO DEL ART.110 CONSTITUCIÓN POLÍTICA.**

Debido a la naturaleza eminentemente política, la figura de la inviolabilidad no está sujeta al recurso de amparo; el objetivo que perseguía el constituyente es permitirle al parlamentario, a través de la investidura de la irresponsabilidad, una amplia esfera de libertad que le permitiera refutar, discutir y “asegurar la libertad de los legisladores para expresar en el desempeño de sus funciones, sus ideas y juicios, sin temor de que se les exija responsabilidad,”<sup>32</sup> a fin de “garantizar la independencia y el ejercicio irrestricto del control político.”<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Muñoz, Hugo Alfonso. La Asamblea Legislativa en Costa Rica, San José, Editorial Costa Rica, 2nda. Edición, 1981, 266p.

<sup>31</sup> Muñoz, Hugo Alfonso. La Asamblea Legislativa en Costa Rica, San José, Editorial Costa Rica, 2nda. Edición, 1981, 267 p.

<sup>32</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 428-93

<sup>33</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1322-91

Cabe destacar que, al no estar sujeto al recurso del amparo, el instituto de la inviolabilidad debe ejercerse con el exclusivo propósito de fortalecer las garantías y los derechos fundamentales, reconocidos en la Constitución Política y el derecho internacional; así, también, debe cumplir con ``la voluntad popular que ha depositado su confianza en el parlamento, para que lo represente y defienda.''<sup>34</sup> Implica un quebrantamiento del Estado de Derecho el uso inadecuado al no existir poderes absolutos.

Así como, también, no está sujeto al amparo por disposición constitucional expresa del artículo 110, en donde claramente se consagra la irresponsabilidad parlamentaria, impidiéndole a la Sala Constitucional todo tipo de control, revisión o anulación sobre cualquier manifestación verbal o escrita emitida por los diputados en el ejercicio de sus funciones, incluyendo las recomendaciones emitidas en una comisión investigadora, conferencias de prensa, discursos y cartas.

La inviolabilidad, es una actividad propia de un órgano, esencialmente, político como es la Asamblea Legislativa, por lo cual, no puede ser invadida por las competencias de los otros poderes, incluyendo la Sala Constitucional. Tiene su soporte, en el principio clásico de división de poderes.

Esta prerrogativa encuentra fundamento en la protección de valores esenciales de nuestro ordenamiento. Por la alta función encomendada a los

---

<sup>34</sup> Solís Fallas, Alex, Control Político y Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial

parlamentarios, se hace una gran necesidad, entonces, ``Por un lado, conciliar (...), los poderes tan amplios que gozan los diputados, su inmunidad e irresponsabilidad constitucionales para el ejercicio de la función de control político, y por otro, los derechos fundamentales de los ciudadanos y los límites del ejercicio del poder, que se originan en el Derecho de la Constitución.``<sup>35</sup>

Al no resolver el ordenamiento jurídico ``esta disyuntiva y como la misma Sala Constitucional, reiteradamente, ha establecido, al final, lo único que puede hacerse es apelar a la responsabilidad moral de los representantes populares, al buen juicio de los diputados y (...), a su capacidad de auto control, para que el ejercicio de la función política sea recto; ya que, su abuso o, simplemente, su torcido uso puede revertir en una desvalorización política para la misma Asamblea o para algún sector de ella``.<sup>36</sup>

Lo anterior, denota la necesidad de una total irresponsabilidad sobre cualquier opinión manifestada por el diputado para el efectivo ejercicio del control político, incluyendo las vertidas por una comisión investigadora. Se convierte, en irrevisables, por medio del amparo, todo acto emanado en el ejercicio de la inviolabilidad por parte de la Asamblea Legislativa.

---

Conamaj, 1era. Edición, 1999-2000 , 225 p.

<sup>35</sup> Solís Fallas, Alex. Control Político y Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Conamaj, 1era. Edición, 1999-2000 , 217 p.

<sup>36</sup> Solís, Fallas, Alex. Ibíd. 217 p.



El problema radica, en que, la Sala Constitucional, a través de sus pronunciamientos, ha violentado el fin establecido por el constituyente a través del artículo 110 Constitución Política, como es el ejercer el control político mediante la figura de la inviolabilidad parlamentaria; en su lugar, ha dejado sin efecto alguno el objetivo de la Carta Fundamental.

Del estudio de algunos pronunciamientos se desprende que, la misma Sala no respeta la Constitución, ni al constituyente y mucho menos el principio clásico de división de poderes; siempre interviene en materia que no es propia de su competencia, esto en razón de que la ``Sala no comprende qué es la función del control político y los alcances de la inviolabilidad, consagrada en el artículo 110 de la Carta Magna a favor de los diputados.``<sup>37</sup>

Con relación a lo anterior, el Dr. Alex Solís, mediante un análisis jurisprudencial preciso y conciso, ha identificado las contradicciones en que ha incurrido la Sala Constitucional en sus fallos, en los cuales se demuestra el total ``desconocimiento de ese marco especial creado por el constituyente, para la libertad de expresión reconocida a favor de los diputados, en forma absoluta y permanente``.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Solís Fallas, Alex. Control Político y Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Conamaj, 1era. Edición, 1999-2000, 223p.

<sup>38</sup> Solís Fallas, Alex. Ibíd. 231p.

Clasifica los fallos en tres etapas denominadas: la coherencia, la transición y, por último, fallos contradictorios y medrosos<sup>39</sup>. En los cuales, la Sala ha manifestado la improcedencia del amparo variando su línea argumentativa.

### **PRIMERA ETAPA**

En esta primera etapa la Sala, muy acertadamente, afirma que el amparo no procede por disposición del numeral 110 de la Constitución Política, pues ningún diputado es responsable por las manifestaciones y votos emitidos tanto en el seno parlamentario como las escritas en los informes provenientes de las comisiones especiales investigadoras.

El artículo, antes mencionado, permite ver que el constituyente optó por eximir de responsabilidad a nuestros diputados, con el propósito de que la función encomendada se realice en forma eficaz sin presión de ninguna índole. Le otorga, una libertad de expresión ilimitada que no les acarrearán ninguna responsabilidad, inclusive “posteriori”.

Pues, todo tipo de discreción se volvería complicidad y el recato hipocresía (Voto 1618-91), pues lo que interesa es garantizar la independencia y el ejercicio irrestricto del control político.

---

<sup>39</sup> Fallas Solís, Alex. Ibíd. 219 - 224p.

En tal sentido, esta Sala se ha pronunciado en sus sentencias número 428-93 de las 15:12 horas del 27 de enero y número 1072-93 de las 15:33 del 25 de febrero, ambas del año 1993, según las cuales afirma:

*"...Algunos juristas utilizan la palabra fuero, para referirse al privilegio o inmunidad que gozan algunos funcionarios en razón de los cargos que ocupan (...) se concede, en función del órgano y no a título personal. En el tratamiento del tema no hay una absoluta precisión terminológica doctrinaria; algunos autores diferencian entre inmunidades y privilegios y es muy utilizado también, la asimilación del término inmunidad a irresponsabilidad e inviolabilidad. Para evitar confusiones no deseadas, utilizaremos los mismos términos que emanan de nuestra Constitución Política: A) Irresponsabilidad.- Nuestro régimen de derecho admite la posibilidad de que ciertas personas, autores de acciones calificadas como delitos, no sean perseguidas penalmente, a pesar de que concurren todas las condiciones para la punibilidad de los hechos. Se trata de una verdadera inmunidad penal y la Constitución Política le reconoce ese privilegio, únicamente a los diputados de la Asamblea Legislativa, al disponer en su artículo 110, que " El Diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea. .." Con esta norma otorgó el Constituyente, una plena irresponsabilidad penal al legislador, por las opiniones que vierta en la Asamblea Legislativa en el desempeño de su cargo, no pudiendo imponérsele por esos hechos pena alguna, ni aún cuando hubiere cesado en sus funciones. Concebida en su carácter funcional y no personal, la irresponsabilidad penal tiene como finalidad asegurar la libertad de los legisladores para expresar en el desempeño de sus funciones, sus ideas y juicios, sin el temor de que se les exija responsabilidad, que pueda menoscabar su independencia y por consiguiente, la del Poder Legislativo. B) Inmunidad. Gozan también los diputados de prerrogativas o privilegios en relación con: 1) su fuero de detención, previsto en la Constitución Política en el párrafo primero del artículo 110, en relación con causas civiles y penales(.....)  
La Constitución Política le reconoce ese privilegio, únicamente a los diputados de la Asamblea Legislativa, al disponer en su artículo 110, que " El Diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea. .." Con esta norma otorgó el Constituyente, una plena irresponsabilidad penal al legislador, por las opiniones que*

*vierta en la Asamblea Legislativa en el desempeño de su cargo, no pudiendo imponérsele por esos hechos pena alguna, ni aún cuando hubiere cesado en sus funciones. Concebida en su carácter funcional y no personal, la irresponsabilidad penal tiene como finalidad asegurar la libertad de los legisladores para expresar en el desempeño de sus funciones, sus ideas y juicios, sin el temor de que se les exija responsabilidad, que pueda menoscabar su independencia y por consiguiente, la del Poder Legislativo.*<sup>40</sup>

Al respecto, debe decirse que la prerrogativa de la inviolabilidad otorgada, constitucionalmente, a nuestros diputados, se trata de un criterio funcional, según el cual, por razones, de interés político, se protege la investidura del sujeto para garantizar la continuidad del servicio público y evitar interrupciones inoportunas que podrían causar mayores daños al interés público y garantizar la independencia y equilibrio entre Poderes del Estado.<sup>41</sup>

## **SEGUNDA ETAPA**

En esta etapa, la Sala ofrece un nuevo perfil, deja atrás su anterior criterio fundamentado en las prerrogativas constitucionales, como la inmunidad e inviolabilidad parlamentaria. Ofrece una nueva línea jurisprudencial que fundamenta la improcedencia del amparo sobre las manifestaciones vertidas en los informes de las comisiones investigadoras. Con estas resoluciones, resalta a la luz un cambio de criterio por parte de la Sala, sin mediar justificación, ni fundamento jurídico del por qué de la variación, y ofrece una excepción para la interposición del recurso, como es el acto final.

---

<sup>40</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, votos números 428-93, 6371-93 y 1072-93.

<sup>41</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, votos números 428-93, 6371-93 y 1072-93

Afirma que, la labor emprendida por una comisión es un acto preparatorio, dirigido a realizar la función de control político; por lo que, no se encuentra sujeto al amparo, salvo sean actos separables que causen por sí mismos, lesiones a los derechos fundamentales de un sujeto concreto. Se afirma que, es el acto final, es decir, lo que en definitiva disponga la Asamblea Legislativa al ejercer la función de Control Político, lo que podría ser, eventualmente, sujeto de amparo (Voto 1955-97).

Ha manifestado la Sala, que el informe rendido, es apenas un acto preparatorio (Voto 1618-91 - 1954-97 y 7408-98), tiene como fin exclusivo ejercer, efectivamente, la función de control político y, además, agrega que:

“Los actos preparatorios realizados por la comisión no son susceptibles de recurso (...), excepto que constituyan actos separables que por sí mismos, causen o amenacen los derechos fundamentales de un sujeto”.<sup>42</sup>

La -imprecisión de estas resoluciones ha dado lugar a una serie de críticas, por afirmar la Sala, que los informes de las comisiones no se encuentran sujetos al amparo, por su naturaleza política y por disposición constitucional del artículo 110. Sin embargo, transforma su criterio demostrando que nuestra Sala Constitucional “no comprende qué es la función de control político y los alcances “freedom of spech”, consagrado en el

---

<sup>42</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, votos número 1898-97, 1955-97, 4951-98, 6500-96 y 6115-97.

artículo 110 de la Carta Magna a favor de los diputados”<sup>43</sup>. Así, como también “ha violentado su propia capacidad de autocontrol (Self restraint) y contra “legem” ha anulado, sin ningún efecto y valor, la función de control político, que la Carta Fundamental asigna”<sup>44</sup>

### **TERCERA ETAPA:**

En esta nueva etapa, la Sala Constitucional ofrece una excepción para la interposición del amparo, como es la posibilidad de que la Asamblea Legislativa, mediante el ejercicio de su facultad investigadora haya incidido, negativamente, en la esfera de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sobre todo cuando, sus actuaciones exceden las reglas esenciales de protección a los mismos derechos.<sup>45</sup>

Por tal motivo agrega: “las recomendaciones de las comisiones investigadoras podrían tener 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, en definitiva, contribuyen a crear opinión pública”.

Con estos pronunciamientos, la Sala demuestra que desconoce cuál es el objeto, propósitos y naturaleza del control político así como sus efectos.

---

<sup>43</sup>Fallas Solís, Alex. Control Político y Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Conamaj, 1era. Edición, 1999-2000, 223 p.

<sup>44</sup> Fallas Solís, Alex. Ibidem, 223 p.

Pues, uno de los efectos del control político es denunciar ante la sociedad con el propósito de hacer públicos asuntos de interés público en los cuales hubo violaciones al ordenamiento jurídico. Mediante la denuncia, se logra otro efecto del control político, como es, el formar opinión pública, por medio del debate nacional, difundiendo la información a la sociedad costarricense.

Consecuentemente, mediante este pronunciamiento, la Sala Constitucional impide a la Asamblea Legislativa, no solo cumplir con la función de control político y producir uno de sus efectos como es denunciar cualquier conducta que sea contraria al ordenamiento jurídico; es decir, supervisar o examinar la congruencia de todas actividades desplegadas por la administración pública y sus funcionarios.

Lo antes expuesto, conlleva a cuestionarse cómo es posible que la Sala manifieste que el simple hecho de hacer pública toda actuación que atente contra la moral y el orden público, puede incidir negativamente en la esfera de los derechos fundamentales. Olvida la Sala que nuestro parlamento cumple, no solo con lo que le ha sido encomendado por la sociedad costarricense al momento de representarla: velar por una adecuada gestión de la administración, así como una competencia asignada por la misma Constitución Política.

---

<sup>45</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, votos 3967-98 1556-99 y 3910-99

La Sala está llamada a comprender que el control parlamentario, ``se produce en conformidad con criterios de oportunidad y conveniencia política valorados en forma libre por los diputados,``<sup>46</sup> ajenos a consideraciones jurídicas.

Es necesario, señalar que estas resoluciones demuestran que la Sala se ha pronunciado en forma contraria a la Constitución, pues, aún no ha comprendido que la función de control parlamentario es de naturaleza política y sus criterios son tomados con un perfil político . Es imposible juzgarlos con criterios jurisdiccionales. Además, como lo afirma el Dr. Alex Solís existe una tendencia expansionista en materia de control político por parte de la jurisdicción constitucional, que la ha convertido en una segunda instancia de apelación. También, es imposible negarle a esta jurisdicción la necesidad de supervisar que el control político se efectúe de conformidad con la Carta Magna, sin entrar a lesionar el principio de división de poderes y de legalidad.

Nuestra Sala no puede entrar a controlar las manifestaciones emitidas por los diputados a través de una comisión investigadora, por que denotaría el total desconocimiento del artículo 110 de la Constitución Política, lesionaría ese marco especial otorgado por el constituyente; a fin de que, el diputado goce en forma permanente de esa libertad de expresión.



**TÍTULO III**

**DERECHOS FUNDAMENTALES Y**

**PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS**

---

<sup>46</sup> Solís Fallas. Alex. Control Político y Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Conamaj, 1era Edición, 2000, p. 119.

### **CAPITULO III**

#### **INVIOLABILIDAD Y SU CONEXIÓN CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

En el ejercicio de ese “plus” de libertad de expresión, es importante que el parlamentario se conduzca con sujeción a la Constitución y al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, pues existe un compromiso de aceptar el orden jurídico existente, como es la Carta Magna.

A pesar de que, esta última en su artículo 105 señale: “La potestad de legislar (...) no podrá ser renunciada, ni sujeta a limitaciones (...)”. No obstante, en un sistema democrático constitucional, como el nuestro, no existen poderes ilimitados y, a pesar de que, este artículo disponga lo anterior, la Asamblea Legislativa debe someterse a las limitaciones establecidas en la Carta Magna, principios constitucionales y disposiciones de su Reglamento.

Un sector de la doctrina manifiesta que la palabra inviolabilidad no es ilimitada; por lo que, obviamente, no puede amparar las calumnias o las injurias, es decir, ningún concepto ofensivo contra las personas. Aspecto, que

no se comparte, porque si se excluye de la inviolabilidad las manifestaciones injuriosas o calumniosas contra los particulares se estaría privando del contenido esencial al instituto de la inviolabilidad.

Ante lo cual, cabría preguntarse si lo expuesto, anteriormente, puede, de alguna manera, menoscabar o restringir la libertad de expresión de los parlamentarios, al realizar cualquier exposición o crítica.

A todo lo anterior, la Sala manifestó, en un primer momento: ``la libertad de expresión es ilimitada y no puede acarrear ninguna responsabilidad incluso a posteriorí''<sup>47</sup>, pues, nuestros ``diputados(...) gozan de (...) absoluta irresponsabilidad (...) en el ejercicio de su función, lo que implica que, aunque aquella se les levantará, no podrían nunca ser sancionados por conducta difamatoria, injuriosa o calumniosa, ni por ninguna otra consecuencia de su actividad, por irregular que fuere''.<sup>48</sup>

Lo anterior, denota que, en principio, la Sala emite una interpretación ilimitada en cuanto al término de la inviolabilidad; deja de lado los derechos fundamentales que pueden ser lacerados en el ejercicio de este instituto y, posteriormente, varía el criterio y argumenta que en el ejercicio de la función de control político ``debe ejercitarse con absoluto respeto de las garantías constitucionales y, (...) de los derechos fundamentales de los (...)

---

<sup>47</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 1618-91

<sup>48</sup> Ibídem, voto 1618-91

particulares<sup>49</sup>, es decir, limita este campo reforzado de libertad de expresión, al respecto a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y derecho internacional de los derechos humanos; porque, debe quedar claro que, uno de los mecanismos existentes para realizar el control político, es a través del instituto de la inviolabilidad.

En otras palabras, la Sala dice que nuestros diputados no son responsables por las opiniones que emitan en el ejercicio del control político y actividad legislativa; pero, no obstante, ese amplio poder cuando se ejerce se encuentra limitado por el derecho de la Constitución, en virtud de que, en un Estado de Derecho no existen poderes absolutos.

Lo cierto es que, en el ejercicio de esta garantía funcional como es la inviolabilidad, a través de una interpretación sistemática y razonada de la Constitución, se le debe dar primacía a la libertad de expresión del parlamentario como forma de ejercer el control político a fin de permitirle a este último, cumplir con sus tareas y propósitos legales, políticos, morales e instrumentales y, así, producir sus efectos entre los cuales se destacan el fortalecimiento a los derechos humanos,<sup>50</sup> porque, cuando la Asamblea Legislativa realiza su función de fiscalización y control, y en fin de cuentas, lo que efectúa es una función propiamente constitucional que le ha sido asignada.

---

<sup>49</sup> Ibíd., voto 1618-91

<sup>50</sup> Sobre este particular Alex Solís dice: “La función de control como lo ha ratificado la doctrina y la jurisprudencia constitucional, produce efectos de muy variada naturaleza, como: generar legislación, fortalecer los derechos humanos, denunciar ante la sociedad, formar opinión pública y censurar políticamente.” En Control político y Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Conomaj, 1era Edición, 2000, p.120.

De acuerdo con lo anterior, podría afirmarse que, en razón de un interés constitucional jurídico superior, al cual se encuentra condicionado el instituto de la inviolabilidad, como es otorgarle al parlamento su independencia, para que ejerza libremente la función de control político y produzca uno de sus efectos, como es el fortalecimiento de los derechos fundamentales, el parlamentario puede manifestar sus opiniones libremente.

Asimismo, la Sala ha afirmado que ``el numeral 110 de la Constitución, deja ver que el constituyente optó por (...) eximir de responsabilidad, de toda índole, al diputado por la manifestación de sus opiniones y votos en relación con la función encomendada por el pueblo, dado que el diputado necesita encontrarse libre de toda presión para desarrollar en forma eficaz aquella función y necesariamente se verá coartado si por (...) sus opiniones (...) pudiera resultar con responsabilidad penal o civil. La norma es clara, ``El diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea´´, en ella se establece no una inmunidad como (...) se asegura, sino una verdadera irresponsabilidad, pues exime de ella al diputado por las opiniones que emita en el ejercicio de la función legislativa´´<sup>51</sup>

Con esta resolución, se reafirma que el artículo 110 de la Constitución Política, tiene como finalidad asegurar la libertad a nuestros parlamentarios para expresar en el desempeño de sus funciones, sus ideas y juicios sin temor

---

<sup>51</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, votos 1954-97, 1955-97 y 7408-98

alguno de que se les exija responsabilidad, que pueda menoscabar su independencia e inclusive la del Poder Legislativo.

No se puede negar que, en el ejercicio de la inviolabilidad, se puede cometer delitos en contra del honor de alguna persona, por responder dichas manifestaciones al sentir del sector social al que se le representa. Por eso, el parlamentario debe gozar de libertad para llevar a las últimas consecuencias el ejercicio del mandato. Puesto que, esa libertad de expresión tiene como finalidad no eludir las exigencias profundas de justicia, sino de servir a razones político constitucionales de libertad y representación de la sociedad.

La prerrogativa de la inviolabilidad parlamentaria, conlleva al intercambio de ideas y opiniones; aun cuando estas puedan entrar en colisión con otros bienes jurídicos protegidos, pero que se encuentran justificadas por un fin querido por la Constitución, como es el evitar las represalias que pudieran derivarse de lo manifestado por el diputado en el ámbito parlamentario.

Sin lugar a dudas, la garantía de la inviolabilidad es imprescindible en cualquier actividad propia y exclusiva de las funciones parlamentarias, le son conferidas para el mejor desempeño de sus funciones, tales como: elaboración de leyes con participación en la iniciativa legislativa, enmiendas, participación en debates en donde se vota y se explican los votos, interpelaciones y mociones para controlar la acción del Gobierno.

Con la inviolabilidad se protege un ámbito de absoluta libertad no solo de palabra, sino, también, la libertad de opinión, que se realice tanto en forma oral y escrita, así como la autonomía parlamentaria. Con el objeto de que, el diputado manifieste su criterio por lesivo que sea, sin que se quede al margen de la Asamblea Legislativa.

Sin embargo, pese a lo dicho cabe hacer las siguientes observaciones. La primera, es que a pesar de que por disposición constitucional exista una protección para el diputado, la moderna doctrina es constante al señalar que en lo que se refiere a la relación entre el derecho Interno y el Internacional y su situación de prevalencia de uno sobre otro, en caso de posible conflicto, por lo menos en lo que se refiere a los derechos humanos, existe una consecuencia obligada de que, en esta materia prevalece el Derecho Internacional, pero en realidad no prevalece ni uno ni otro, sino, en cada caso, aquel que mejor proteja y garantice al ser humano, en su aplicación del “principio pro homine”, propio del Derecho de los Derechos Humanos.<sup>52</sup>

La presente tesis ha sido avalada y aplicada por la Sala Constitucional en su jurisprudencia, y le ha otorgado una trascendencia todavía mayor, a los derechos humanos enfatizando:

“que los instrumentos de derechos humanos no solamente tienen un valor similar a la Constitución Política, en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman sobre la Constitución”. Votos N° 2313-95, 3435-92, 5759-93 y 3435-92.

Además, ha afirmado que: “todo el derecho de los Derechos Humanos está fundado sobre la idea de que estos últimos, como inherentes a la dignidad

---

<sup>52</sup> UNED. Antología del curso de Derecho Supra constitucional, Maestría en Derecho Constitucional, 2001, p. 183.

humana, para decirlo en términos de la Declaración Universal, son atributos del ser humano, de todo ser humano en cuanto tal, anteriores y superiores a toda autoridad, la cual, en consecuencia, no los crea, sino que los descubre, no los otorga sino que simplemente los reconoce, porque tiene que reconocerlos". (2665-94)

Como se puede apreciar, para este sector de la doctrina, nuestra Constitución convirtió la inviolabilidad en un instrumento de garantía de los derechos de oposición y acción inherentes a la condición parlamentaria. No obstante, sostiene: "todo acto parlamentario ha de someterse a las normas de procedimiento y materiales de la Constitución. Es el Tribunal Constitucional quien garantiza la conformidad de aquellas a esta, desde la óptica de los derechos fundamentales",<sup>53</sup> pues de lo contrario, se estaría incitando al conflicto.

Pese a lo señalado, es evidente que en la práctica, el artículo 110 de la Constitución Política entraña riesgos insoslayables; en el ámbito de los derechos fundamentales sin embargo, el artículo en discusión es taxativo y del estudio de las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, se desprende que el Legislador fue preciso y ciertamente buscaba independizar a los parlamentarios de cualquier tipo de intromisión que pudiera ejercer cualquier otro poder, por ser un derecho exclusivo de la Asamblea Legislativa, asegurando con ello su independencia.<sup>54</sup>

Hechas las anteriores consideraciones, el artículo 110 de la Constitución Política, refleja la ideología de un grupo social y sus exigencias sociales, en las que se denota el deseo del constituyente de otorgarle ese ámbito reforzado de libertad de expresión a los diputados, y como se puede apreciar, en ningún momento buscó matizarlo con ningún tipo de límites. (Derechos Humanos).

---

<sup>53</sup> Abellán, Angel Manuel. *Op. Cit.* 69p.

<sup>54</sup> Imprenta Nacional. *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente*, 1949, 66, 76-84, 85-87 pp.



Y ante la ausencia de una línea jurisprudencial uniforme por parte de la Sala, en relación a la presente materia, lo único que hemos encontrado son contradicciones en donde sus puntos de vista no son los más acertados.

No obstante, de acuerdo a lo señalado, la única forma de que el numeral 110 tenga como límite los derechos humanos y deje de ser un acto exento al control constitucional, sería mediante una reforma parcial, siguiendo el procedimiento especial y agravado establecido en el Artículo 195 de la Constitución Política.

Ahora bien, no se niega que nuestro Tribunal Constitucional está llamado a controlar a la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su función de control político, a fin de que esta última cumpla con los procedimientos mínimos que le garanticen a los ciudadanos el derecho de audiencia y defensa de las personas que están siendo investigadas, con el propósito de que se cumpla con el debido proceso, sin inmiscuirse en el contenido de los informes emitidos por una comisión especial.

Se afirma que en el ejercicio del artículo 110 de nuestra Carta Magna, se pueden lesionar los derechos fundamentales, pero tampoco podemos omitir que nuestro Tribunal Constitucional, como jurisdicción suprema y única instancia, también implica un peligro, pues cualquier desvío o abuso de poder, por parte de los jueces constitucionales, pone en peligro todo el sistema jurídico-político institucional.<sup>55</sup>

## **SECCION I. INVIOLABILIDAD UN ACTO EXENTO AL CONTROL CONSTITUCIONAL**

A pesar, de que, la Sala Constitucional está llamada a resguardar y garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales, así como también asegurar la eficacia del Derecho de la Constitución, con el propósito de asegurar la operatividad normativa, es decir, su cumplimiento.

En algunos casos, la jurisdicción constitucional ha hecho caso omiso a lo anterior o ha dejado de lado, su función garantizadora de la supremacía constitucional y ha intervenido en materia, que ni la misma Constitución le ha permitido e inclusive, me atrevería a manifestar que, en el caso que nos ocupa, ni siquiera ha realizado una interpretación armoniosa.

Debe quedar claro que, nuestra Carta Magna es una norma que no solo obliga a los poderes públicos y a los particulares, sino, también, a la misma Sala a ajustarse a ella.

Del estudio del artículo 110 de la Constitución Política, es evidente que, la prerrogativa de libertad de expresión otorgada al diputado, lo faculta de absoluta libertad para opinar tanto en forma escrita y verbal permitiéndole ejercer su función de control político.

---

<sup>55</sup> Solís Fallas, Alex. La dimensión política de la Justicia Constitucional. San José, Editorial

Sin embargo, muy contraproducentemente a lo antes expuesto y omitiendo el deseo del Constituyente de garantizar ese “plus” de libertad de expresión; la Sala, mediante su acción diaria, ha olvidado que el artículo en discusión no está sujeto a su control y ha procedido a intervenir en una función que le corresponde ejecutar propiamente al Poder Legislativo, lesionando la autolimitación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos.

Consecuentemente, el irrespeto de la Sala por el presente artículo y su desconocimiento en materia de control político, ha generado que las opiniones de los diputados, en los informes de las comisiones investigadoras sean revisables ante la Sala, olvida esta última, el “marco especial creado por el constituyente, para la libertad de expresión reconocida a favor de los diputados, en forma absoluta y permanente”.<sup>56</sup>

Lo anterior, ha conllevado a la existencia de fallos contradictorios, que demuestran el desconocimiento de la Sala en materia de control político, su naturaleza y sus efectos. Ignora y deja “sin ningún efecto y valor el principio de la inviolabilidad o irresponsabilidad parlamentaria”.<sup>57</sup>

Demuestra que, las deficiencias más graves de la jurisprudencia Constitucional se producen en recursos de amparo, que entran a conocer, como se indicó líneas atrás, las manifestaciones emitidas por los diputados en

---

Impresión Gráfica del Este S.A., 1era. Edición, 2000, 239p.

<sup>56</sup> Solís Fallas, Alex. Control Político y Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Impresión Gráfica del Este S.A., 1era Edición, 2000, 231 p.

las comisiones especiales, dejan de lado todo tipo de discurso realizado en el plenario legislativo.

Denota que, la misma Sala ha olvidado la finalidad de su jurisdicción como `` es la de garantizar la supremacía de las normas y principios de la Carta Magna´´<sup>58</sup>, entre los cuales se encuentra el artículo 110 de la Constitución Política, el cual es taxativo y le otorga completa independencia al Parlamentario, para que exprese sus opiniones libremente, denuncie y cumpla cabalmente su función de control político.

El problema radica en que, la Sala ha quebrantado el más importante control de nuestro sistema democrático constitucional: el principio de división de poderes. Ha intervenido en materia, que no le es propia, porque si se analiza en forma precisa el artículo en discusión, este no establece excepción alguna que le permita inmiscuirse.

La Sala está llamada a sujetarse a lo establecido por cada disposición de nuestra Carta Magna, a fin de que se respete el poder del Constituyente y la voluntad de un pueblo soberano. En virtud de que, su jurisdicción está encargada no solo de ``garantizar todas las normas y principios constitucionales, sino de darle plena eficacia al Derecho de la Constitución.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Solís Fallas, Alex. Op. Cit, 231 p.

<sup>58</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto 3350-94

En consecuencia, hoy tenemos, en Costa Rica, una segunda instancia en materia de control político, que ha entrado a fiscalizar todo juicio político a través de una técnica jurídica, limita todo criterio de oportunidad política libremente valorado por los diputados, en el que como manifestó la misma Sala en su voto 1618-81, la ``discreción se volvería complicidad y el recato hipocresía´´.

Se desea manifestar que, la Sala se ha extralimitado en sus funciones, al intervenir en materia que no le compete, debe quedar claro que, el hecho de que goce de una autonomía funcional muy amplia y de una alta autoridad de independencia ante los demás Poderes, que le permita imponerse, con carácter vinculante, a todos ellos, no le da el derecho a irrespetar las funciones del Poder Legislativo, específicamente, en materia de control político.

Lo manifestado en el voto N.4091-94: ``los artículos 9,10,121,140,152, de la Constitución, entre otros (...), asignan funciones especializadas a diferentes órganos (Poderes) del Gobierno, y han diseñado un complejo sistema de frenos y contrapesos como garantía (...) de la libertad. Desde esta perspectiva, la separación de funciones, la fiscalización recíproca y la autolimitación de poderes, se yergue como una valla de protección de los valores, principios y normas constitucionales en beneficio directo de todos los habitantes del país.´´

---

<sup>59</sup> Solís Fallas, Alex. La dimensión política de la Justicia Constitucional, San José, Editorial

Con su actuación, la Sala ha dejado de ser un comisionado del poder del constituyente, para la defensa de la Constitución, omite que está en la obligación de respetar, aplicar e interpretar así como desarrollar la Constitución, expresamente el artículo en discusión.

El Tribunal Constitucional no puede romper con el principio clásico de la división de poderes, así como el sistema de frenos y contrapesos, por el simple hecho de no estar sometido a controles y a las limitaciones a las que sí están sometidos los demás poderes, a mi juicio, su deber es respetar y someterse a lo que dice la Constitución, por disponerlo así el artículo 14 de la Ley de Jurisdicción Constitucional.

En los casos en que exista ambigüedades e impresiones en nuestra Constitución, esta debe dar una interpretación adecuada a la norma suprema, goza de la misma eficacia y rango de la Constitución Política.

En otras palabras, a manera de conclusión y aunque parezca reiterativo: ``a la Sala Constitucional le corresponde confirmar, preservar y garantizar la supremacía de las normas, principios y valores, que conforman ese derecho. Esto significa que, a la Sala Constitucional le corresponde garantizar la vigencia de una ideología política, velar por la primacía del Derecho de la

Constitución y la legalidad de la Administración, asegurar la separación de poderes y proteger y garantizar los derechos y libertades fundamentales.”<sup>60</sup>

A fin de que, nuestros diputados, puedan ejercer, libremente, una de las formas de control político como lo es la inviolabilidad, siempre que su actuación tenga como pilar la ética parlamentaria.

## **SECCIÓN II. ETICA PARLAMENTARIA EN EL EJERCICIO DE LA INVOLABILIDAD**

La ética parlamentaria debe revestir un significado especial en el parlamento, por estar dirigida a buscar la transparencia, y fiscalización en el ejercicio del cargo, a fin de lograr la eficacia del sistema político y su legitimidad. Se convierte en un elemento esencial en el desarrollo legislativo, para eliminar los altos niveles de corrupción asociados con la actividad parlamentaria.

Al no existir una regulación expresa en nuestro ordenamiento y mucho menos un desarrollo conceptual del tema, se puede decir que, la ética parlamentaria es un conjunto de normas de conducta, especialmente, elaboradas para el ejercicio de la función parlamentaria, es decir, el conjunto de

---

<sup>60</sup> Solís Fallas, Alex. La dimensión política de la Justicia Constitucional, San José, Editorial Impresión Gráfica del Este S.A., 1era Edición, 2000, 267 p.

reglas éticas que rigen la actividad de los diputados o representantes a asambleas, congresos o parlamentos.<sup>61</sup>

Etimológicamente, la palabra ética, procede de la voz griega que significa "costumbre". La ética, "es la conducta humana vista desde la perspectiva moral, que estudia los fines a los cuales debe dirigirse la actividad humana y los medios para alcanzarlos. Es un intento de orientar el comportamiento de las personas en busca del bien y de la virtud. Constituye un conjunto de valores aceptados como buenos por un grupo social en un tiempo determinado, y pretende regir la conducta de una comunidad."<sup>62</sup>

Las normas de ética parlamentaria se encuentran en los reglamentos de orden de cada parlamento, gozan de un fundamento constitucional, que les permite regular los regímenes de inhabilidades, incompatibilidades de legislar en beneficio propio y causales de cesación del cargo. En nuestro país, algunas de las disposiciones constitucionales son los artículos: 9 que regula la responsabilidad del gobierno, en general, 11 responsabilidad de los funcionarios públicos, 105 alcances en la potestad de legislar, 108 requisitos para el cargo, 109 inhabilidades para el cargo, 110 privilegios de irresponsabilidad e inmunidad, 111 y 112 incompatibilidades y prohibiciones

---

<sup>61</sup>Ramírez Altamirano, Mariana. Opt. Cit., 81 p.

<sup>62</sup> García Laguardia, Jorge Mario. Ética Parlamentaria en Guatemala. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, N. 2, 2001, 152 p.



especiales y 113 reserva legal para la fijación de remuneración de los diputados.

Al respecto, en el Reglamento interno de la Asamblea Legislativa, no existe disposición expresa que haga referencia a la ética de la función, por lo que, su Título 1 contiene dos capítulos que remiten a los derechos y deberes, así como al régimen disciplinario.

Sin embargo, no se puede omitir que las transgresiones éticas han impedido el uso adecuado del instituto de la inviolabilidad y han provocado la pérdida de prestigio del poder legislativo. Pues, la libertad de expresión de todo parlamentario ha dejado de ser esa herramienta que le permite denunciar y formar opinión pública, al censurar, políticamente, toda actividad ilícita, para seguir la línea de partido o voto de fracción. Sacrificar no solo este principio sino, también, las convicciones de algunos diputados, amparándose en el llamado disimulo partidista.

Transforman el perfil del parlamentario en un servil de su partido al proteger su futuro político, se olvidan de cumplir eficientemente con las obligaciones que asumió con el juramento constitucional. Debe quedar claro que, la característica esencial de la figura de la inviolabilidad, no debe radicar solo en transar, sino que debe estar dirigida a poner en práctica sus principios y convicciones, dejar de lado todo tipo de conveniencia personal. Pues, este instituto permite que el diputado no tenga obligación de guardar secreto, debido

a que se encuentra amparado a una total irresponsabilidad por las opiniones expresadas en el ejercicio de su función debido a su carácter público.

La inviolabilidad parlamentaria fue concedida para ser ejercida en forma absoluta y sin límite alguno; por eso, se encuentra resguardada por el artículo 110 Constitución Política y su incumplimiento constituye un irrespeto flagrante a la Carta Magna. Por ser un `` órgano donde se encuentran representados los diversos sectores, las culturas y las aspiraciones, es necesario que se manifiesten en las diferentes votaciones y debates.<sup>63</sup>

De gran trascendencia `` proteger la independencia de los representantes y del parlamento de persecuciones ligeras, apasionadas, infundadas u hostigamientos por parte de las autoridades o particulares, aseguran el libre ejercicio de la función parlamentaria. Estas acciones ilegítimas, normalmente, se encuentran orientadas a coartar el ejercicio independiente de mandato parlamentario.<sup>64</sup>

Por lo que, este fuero especial debe ser ejercido con suma transparencia moral a fin de obligar a los congresistas a separarse de su grupo para ser leal con la patria, cumple con sus funciones de investigar, denunciar y proponer sanciones, se olvidan de legislar en beneficio propio, a pesar de que es muy difícil terminar con los beneficios personales que puedan gozar los diputados,

---

<sup>63</sup> Solís Fallas, Otton. *Ética y probidad en el Poder Legislativo*. Revista parlamentaria, San José, volumen VIII, N. 8, agosto de 2000, 238 p.

<sup>64</sup> Ramírez Altamirano, Mariana. Opt. Cit., 95p.

por estar vinculados, en casi todos los casos, en algún tipo de asunto que se conozca en la Asamblea legislativa, por ser miembros activos de esta sociedad.

De lo anterior, se puede decir que en muchas ocasiones ``el parlamentario no está actuando sobre la base de lo que le dicta su conciencia, o anteponiendo el interés de la gente, sino que puede, en principio, responder al interés particular, el de su partido o el de un grupo específico.’’<sup>65</sup> Demuestra, el inapropiado uso del fuero constitucional del que gozan los parlamentarios, por ser considerado por algunos como un premio o reconocimiento al quehacer partidista; es por eso que, esta función debe ser ejercida por personas serias, honestas, íntegras, firmes en sus convicciones, responsables, sensibles al bien común, competentes y capaces de cumplir cabalmente la representación que ostentan.

La ética parlamentaria permite hacer uso proporcional y razonable de cualquier prerrogativa sea jurídica, económica y protocolar, siempre que medie la imparcialidad y la objetividad. Por eso, su carácter es orientador y preventivo, se dirige a fortalecer la credibilidad de la ciudadanía.

Demuestra, como lo han manifestado algunos autores, la necesidad eminente de incluir ``en el Reglamento de la Asamblea Legislativa un capítulo sobre la ética parlamentaria que refiera a las prerrogativas e

---

<sup>65</sup> Rogel, Ileana. *Ética Parlamentaria en el Salvador*. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, N. 2, 2001, 135p.

incompatibilidades.’’<sup>66</sup> Con el propósito, de que sea de obligatorio conocimiento por parte de los diputados antes de que asuman el cargo.

Idea que ha estado latente y quedó demostrado cuando en 1995, se presentó a la Asamblea una propuesta de reforma a su reglamento para adicionar un capítulo denominado de la ética parlamentaria, recogándose solo algunas disposiciones en el proyecto de Reglamento de la Asamblea que se había iniciado en 1994.<sup>67</sup>

Sin embargo, otro sector de la doctrina avala la enorme necesidad de crear un Código de Ética, en donde exista ‘‘una norma que obligue a su lectura y discusión periódica. Su lectura, aunque sea (...) Una vez al año en una sesión formal, podría constituirse en una formidable herramienta disuasiva. No porque (...) enseñe a los legisladores lo que es correcto o incorrecto, sino por la posibilidad de que al escuchar el recordatorio los transgresores sucumban en la vergüenza y decidan rectificar.’’<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Ramírez Altamirano, Mariana. *Opt. Cit.*, 117p.

<sup>67</sup> Del proyecto de ley Código de Ética de la función pública y reforma al Reglamento Interno de la Asamblea de 1995, se mantuvieron algunos normas, entre las que se destacan:

1. Establece un procedimiento para la denuncia, investigación y sanción de las incompatibilidades de los diputados.
2. En el Capítulo de Derechos y Deberes de los diputados se establece para éstos la obligación de presentar ante la Contraloría General de la República declaración jurada respecto a sus bienes patrimoniales y a las actividades que les proporcionan o podrían proporcionales ingresos económicos.
3. Igualmente, antes de rendir juramento, deberán presentar declaración jurada sobre la existencia de incompatibilidades para el ejercicio del cargo.
4. Se prohíbe a los diputados, en forma expresa, legislar en beneficio propio y otorgarse directa o indirectamente ningún beneficio. Asimismo, invocar su cargo para realizar gestiones personales y privadas.

<sup>68</sup> Solís Fallas, Otton. Ética y probidad en el poder legislativo. *Revista parlamentaria*, San José, volumen VIII, N. 2, agosto de 1999, 253 p.

La finalidad de este Código de Ética es dedicar una sesión formal a su lectura y discusión y convertirlo en recordatorio anual. <sup>69</sup>

Este Código de Ética, propone la inclusión de una serie de sanciones y la necesidad de un comité de ética; sin embargo, este sector es conciente de que no son mecanismos que garanticen su efectividad.

Algunos aspectos, de este Código son: ``deberes de los diputados, prohibiciones, régimen sancionatorio, comité de ética, obligación de lectura y debate periódicos, así como mecanismos de capacitación y divulgación de los contenidos de este código.``<sup>70</sup>

El verdadero éxito radica en poder fiscalizar al respecto estas normas y comportamiento ético parlamentario de cada diputado, siempre que se amplíen las ``competencias de la Contraloría General de la República y Defensoría de los Habitantes.``<sup>71</sup>

Sin lugar a dudas, existe una necesidad de establecer un compromiso nacional entorno a la ética, con el propósito de que nuestros diputados se sujeten a los parámetros morales y controles jurídicos como sociales, a fin de

---

<sup>69</sup> Solís Fallas, Otton. Ética y probidad en el poder legislativo. Revista parlamentaria, San José, volumen VIII, N. 2, agosto de 1999, 253 p..

<sup>70</sup> Solís Fallas, Otton. Ibidem, 254 p.

<sup>71</sup> Ramírez Altamirano, Mariana. Opt. Cit., 116p.

erradicar toda crisis de valores, ausencia de principios y falta de autenticidad en las posiciones.

Por ser nuestros diputados representantes de los ciudadanos, estos últimos tienen derecho a exigir una conducta moral y ética, así como solicitar una rendición de cuentas.

Lo anterior, conlleva a la enorme necesidad de elaborar un Código de Ética Parlamentaria que tome en cuenta un efectivo mejoramiento en la calidad del cumplimiento de la alta misión del congreso como órgano del Estado y que cree la atmósfera necesaria para que la función del parlamento sea ejercida con responsabilidad. Es necesario que, este Código plantee de manera clara que todos los parlamentarios deben observar en forma permanente una conducta moralmente intachable, con preeminencia del interés general sobre el particular y, que, por eso, se exprese en el recto ejercicio del poder público, en la imparcialidad de las decisiones, la integridad ética y profesional, la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales y el acceso de los ciudadanos a la información parlamentaria.<sup>72</sup>

La propuesta de un Código de ética sería un instrumento ideal de fiscalización de la labor parlamentaria, que obligaría a nuestros diputados a rendir cuentas directamente a sus electores, realizar mejor sus funciones y le

---

<sup>72</sup> Cruz Infante, José Abigail. Hacia una ética parlamentaria. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, N. 2, 2001, 274 p

permitiría al pueblo exigirle responsabilidad por la labor emprendida, sobre la forma en que se ejerció el control político, el tipo de acciones que emprendieron, las deliberaciones y denuncias.

El parlamento es un escenario de discusión en donde el diputado es el representante del pueblo por delegación de aquel, y que al no estar sujeto a un mandato imperativo por parte de los ciudadanos, goza de un “status” de libertad en el ejercicio de sus funciones (Voto 122-94). Lo anterior, impide al pueblo revocar ese mandato, aunque sea contrario a los criterios e intereses de sus representados. Desarrolla problemas en el ámbito de la representación, pues algunos diputados han dejado de legislar y fiscalizar con visión nacional.

Denota la enorme necesidad de crear instrumentos que le puedan exigir la rendición de cuentas y su posición en determinado asunto, así como la forma en que ejercita el control político.

Se obtiene mayor transparencia en la actividad parlamentaria y se responde así a las demandas del pueblo. Nuestra Asamblea Legislativa necesita de líderes de oposición, es decir, con capacidad de transmitir su pensamiento y percibir los cambios; además, con determinación y valores, que le impidan caer en la demagogia; sin perder tampoco su espíritu conciliatorio y negociador.

El problema radica, porque en nuestro país no existe instrumento alguno que obligue a nuestros diputados a informar sobre su gestión y, mucho menos, canales de relación debidamente estructurados entre el diputado y la comunidad. Se cuenta, únicamente con los medios de comunicación para informar al pueblo de las labores legislativas emprendidas por nuestros diputados, es incompleta esa información, pues la carencia de especialistas en asuntos parlamentarios dentro de los medios de comunicación impide un análisis profundo.



## CONCLUSIONES

El artículo 110 de la Constitución, regula una de las prerrogativas clásicas del derecho parlamentario, como es la inviolabilidad.

Cabe destacar que nuestra Carta Magna no utiliza el término de inviolabilidad sino de irresponsabilidad.

La inviolabilidad parlamentaria comprende un ámbito reforzado de libertad de expresión del quehacer legislativo; bajo esta óptica, regula esencialmente la irresponsabilidad por todo lo que los diputados dicen, escriben o realizan en el ejercicio de sus funciones.

Cabe hacer la acotación que esta prerrogativa se caracteriza por ser de orden público, perpetua y absoluta.

En este sentido, la inviolabilidad es un escudo protector de toda manifestación que emitan los parlamentarios en el plano legislativo, en donde toma relevancia el control político, en virtud de que este último le permite a nuestros diputados ejercer una función eficaz de denuncia de todo acto de corrupción emergente en la Administración Pública.

Cabe hacer la aclaración, que la inviolabilidad no abarca toda actividad política que realice el diputado fuera de la Asamblea Legislativa, pero tampoco lo excluye de la responsabilidad disciplinaria.

El objeto de esta garantía es determinar si las actuaciones de la Administración Pública se adecuan al ordenamiento jurídico, a la ética en el ejercicio de la función pública y la obediencia del Gobierno a la voluntad popular.

Ahora bien, su finalidad específica es asegurar, a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenecen. Esta garantía, permite preservar la autonomía y libertad del parlamento, facultando el cumplimiento del status y atribuciones asignadas al parlamento por la constitución.

Específicamente, la inviolabilidad o irresponsabilidad es una investidura que garantiza en forma amplia e ilimitada el ejercicio del control político sin que medie responsabilidad para el diputado, pues su mal uso implicaría una violación a la verdad, una trasgresión a la ética legislativa y una renuncia al numeral 110 de la Constitución.

Efectivamente, se hace necesario no olvidar que el parlamento es una tribuna de diálogo, discusión y confrontación de ideas, por lo que se hace

urgente una actividad seria y efectiva de oposición, de denuncia y control de la actividad administrativa.

Sobre este punto, es necesario hacer una aclaración. Debido a la potestad legislativa que inviste al parlamentario, sólo las manifestaciones del diputado en el ejercicio de sus funciones, gozarán de protección. De no ser así, se estaría en presencia de un privilegio injustificado respecto a los demás ciudadanos, lo cual violaría el artículo 33 de la Constitución.

De acuerdo con lo señalado, la inviolabilidad parlamentaria nace en el seno parlamentario, siendo concedida a los diputados desde su elección, concluyendo al terminar su mandato.

Respecto a lo anterior, es evidente que en la práctica, el artículo 110 de la Constitución Política entraña riesgos insoslayables en el ámbito de los derechos fundamentales; sin embargo, el artículo en discusión es taxativo y del estudio de las actas se desprende que el legislador buscaba independizar a los parlamentarios de cualquier intromisión que pudiera ejercer cualquier otro poder.

No obstante, la única forma de que el numeral 110 tenga como límite los derechos humanos y deje de ser un acto exento al control constitucional, sería mediante una reforma parcial, siguiendo el procedimiento calificado y agravado establecido en el artículo 195 de la Constitución Política.

Ahora bien, no se niega que nuestro Tribunal Constitucional está llamado a controlar a la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su función de control político, a fin de que esta última cumpla con los procedimientos mínimos que le garanticen a los ciudadanos el derecho de audiencia y defensa de las personas que están siendo investigadas, con el propósito de que se cumpla con el debido proceso, sin inmiscuirse en el contenido de los informes emitidos por una comisión especial.

Se afirma que en el ejercicio del artículo 110 de nuestra Carta Magna, se pueden lesionar los derechos fundamentales, pero tampoco podemos omitir que nuestro Tribunal Constitucional, como jurisdicción suprema y única instancia, también implica un peligro, pues cualquier desvío o abuso de poder, por parte de los jueces constitucionales, pone en peligro todo el sistema jurídico-político institucional.

Sin embargo, a pesar de la claridad que existe en el numeral en discusión, llama la atención que la Sala Constitucional haya emitido algunos pronunciamientos contradictorios que demuestran su desconocimiento de ese marco particular, creado por el constituyente para la libertad de expresión, en donde sus puntos de vista no son los más acertados, y sólo demuestran un total irrespeto tanto para la Carta Magna, el constituyente y el principio clásico de división de poderes.

Consecuentemente, ha existido una tendencia expansionista en materia de control político por parte de la jurisdicción constitucional, convirtiéndose en una segunda instancia.

Cabe agregar, que el derecho que origina la inviolabilidad, debe ser ejercido de conformidad con las normas y principios regulados dentro del marco legal de la Constitución Política, que resguardan la base más amplia de garantía y protección sobre cualquier manifestación verbal o escrita que emita el diputado en el plenario legislativo.

Pese a lo señalado, es importante aclarar que la función de control político se caracteriza por no tener efectos sancionatorios, ni reparatorios o consecuencias jurídicas, por lo que ningún parlamentario podrá condenar o absolver a nadie, pues no son tribunales de justicia y mucho menos tribunales políticos.

No es función de control político el desarrollo, en sede legislativa, de un proceso judicial, por ser facultad exclusiva de la Corte Suprema de Justicia.

Se aclara que el control político y la administración de justicia persiguen fines diferentes, pues esta primera sólo emite recomendaciones y no resoluciones de carácter vinculante, derivadas y delegadas al parlamento por la Constitución.

Por otro lado, aquí se defiende la tesis de que los derechos fundamentales se sacrifican de alguna forma pero no absolutamente, con el fin de mantener controlado el ejercicio del poder político, porque donde no se controla el poder, éste se excede y al excederse se pisotean las garantías y protecciones específicas que la Constitución dispone para los derechos fundamentales.

## BIBLIOGRAFÍA

ABELLAN, Manuel Ángel. El estatuto de los Parlamentarios y los Derechos Fundamentales. Madrid, España, Editorial Tecnos S.A., 1992.

BARRA, Eduardo. Diccionario de Derecho Público, Barcelona, Primera edición, 1992.

BETANCUR CUARTAS, Jaime y otro. Jurisprudencia Constitucional, Madrid, España, Editorial Librería del Profesional, 1990.

BIDEGAIN, Carlos María. Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional, Buenos Aires, Editorial Abeledo, 1990.

BROFMAN Vargas, Alan. El Congreso Nacional, Estudio Legal y reglamento, Chile, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 1993.

CAMPOS, Germán Vidal. Derecho Constitucional del Poder, Argentina, Editorial Ediar S.A., 1967.

CLAVERO, Arévalo. Estudio sobre la Constitución Española-Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Madrid, España, 1era Edición, Editorial Civitas S.A., 1991.

FERNÁNDEZ, Plácido y otros. La Inviolabilidad e Inmunidad de los Diputados y Senadores. "Crisis de los Privilegios parlamentarios". Madrid, España, Editorial Civitas S.A., 1990.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Estudios sobre la Constitución Española. Madrid, España, Editorial Civitas, segunda edición, 1991.

GARCÍA, Eduardo. Lucha contra las inmunidades del Poder. Madrid, España, Editorial Civitas S.A., 1979.

GARCÍA, Eloy. Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos. Madrid, España, Editorial Tecnos S.A., 1989.

FERNÁNDEZ Valle, Rubén. Derecho Parlamentario Costarricense, San José, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 2000.

JR MONTERO, Gilbert y otros. El Control Parlamentario. Madrid, España, Editorial Tecnos S.A., 1984.

LINARES QUINTANA, Segundo. Tratado de Ciencia del Derecho Constitucional, Editorial Alfa, 1963.

LÓPEZ GUERRA, Luis y otro. Derecho Constitucional. Editorial Tirad, volumen II, Edición segunda, 1994.

MUÑOZ, Hugo Alfonso. La Asamblea Legislativa en Costa Rica, San José, Costa Rica, Editorial Costa Rica, segunda edición, 1981.

PISZK FEINZILBER y otros. Inmunidad Parlamentaria, San José, Costa Rica, Primera Edición, 1995.

PLÁCIDO Fernández, Viagras Bartolomé. La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y Senadores: Crisis de los privilegios parlamentarios, Madrid, España, Editorial Civitas S.A., 1990.

RIBON DURÁN, Luis. Diccionario Derecho, Barcelona, Editorial Bosch S.A., Segundo Edición, 1995.

SOLÍS, Alex. Reyes sin corona: Rendición de cuentas y evaluación de resultados, San José, Editorial Impresión Gráfica del Este, S.A., 1era. Edición, 2002.

SOLÍS, Alex. Control político y jurisprudencia constitucional, San José, Editorial Impresión Gráfica del Este, S.A., 1era Edición, 2000.

SOLÍS, Alex. La dimensión política de la justicia constitucional, San José, Editorial Impresión Gráfica del Este, S.A., 1era Edición, 2000.

TOCORA, Luis Fernando. Control Constitucional y Derechos Humanos, Colombia, Editorial Librería del Profesional, Edición primera, 1995.

TRIGEROS GAISMANY y otros. Diccionario Jurídico Harla, México, Editorial Mexicana, volumen 2, 1995.

VAN DER HULST, Marc. El Mandato Parlamentario, Editorial La Unión de Parlamentaria de Suiza-Ginebra, 2000.

ZARINI, Helio Juan. Derecho Constitucional, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1992.

## **REVISTAS**

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. “Las Prerrogativas Parlamentarias en la Doctrina Constitucional Española”. Revista Ius et Praxis, N 2, San José, Editorial fondo de desarrollo, 1997.

GARCÍA LA GUARIA, Jorge Mario. “Ética Parlamentaria en Guatemala”. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, N 2, 2001.



HINES CÉSPEDES, César. “La Sala Constitucional como órgano Supremo”. Revista Ivstitia, N. 47, 1990.

MARTÍN, Lorenzo. “El Control por el Parlamento Constitucional de la Actividad no Legislativa del Parlamento”. Revista de Administración. N. 107, 1985.

MURILLO, Mauro. “Sobre los Límites del Control Constitucional de Razonabilidad”, Revista Ivstitia, N. 15, 2000.

ORTIZ ORTIZ, Eduardo. “El Control de la Constitucional en Costa Rica”. Revista Ivstitia, N. 50, 1991.

QUESADA MORA, Juan Gerardo. La Supremacía Constitucional y su Defensa-Jurisdicción Constitucional-Justicia Constitucional. Revista Ivstitia, N. 62, 1992.

RAMÍREZ ALTAMIRANO, Mariana. “Ética parlamentaria en Costa Rica”. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, N. 2, 2001.

ROGEL, Ileana, “Ética Parlamentaria en el Salvador”. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, N. 2, 2001.

SACHICA APONTE, Luis Carlos. “El Control Constitucional”. Revista Ius et Praxis. N. 25, 1995.

SOLÍS FALLAS, Otton. “Ética y probidad en el Poder Legislativa”. Revista Parlamentaria, N. 8, 2000.

TORRES, Ignacio. “Centro de Estudios Constitucionales”. Revista Española de Derecho Constitucional, N. 17, 1986.

VIRGALA FORURIA, Eduardo. “Centro de Estudios Políticos y Constitucionales”. Revista de Derecho Constitucional, N. 56, 1999.