

*Documentación de la Comisión Preparatoria
(Ponencias básicas)*

I. INTRODUCCION

Hace poco más de un año, por iniciativa de la Presidencia de la República, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica organizó un grupo de renombrados juristas, con el fin de hacer una revisión cuidadosa de la Constitución Política y proponer reformas.

Inicialmente se formaron varias Comisiones, las que fueron posteriormente refundidas en una sola, que ha sesionado ininterrumpidamente una vez por semana.

El grupo final ha estado constituido por los Magistrados de la Corte, Edgar Cervantes, Gonzalo Retana, Stanley Vallejo, Rodrigo Zavaleta, y los abogados publicistas Carlos José Gutiérrez, Rubén Hernández, Antonio Pacheco, Hugo Muñoz, Jorge Enrique Romero Pérez, Enrique Rojas, Ismael A. Vargas, Gonzalo Fajardo. Por parte de OFIPLAN, Carlos Rivera y Mauro Murillo.

La Comisión ha seguido lógicamente algunas líneas orientadoras del trabajo, en cuanto al fondo: debe el aparato público contar con una Administración Pública más ágil, y con una Asamblea Legislativa que controle más a aquella. También debe expeditarse el Poder Judicial. Se busca en síntesis una mayor eficacia de la organización pública, sin perjudicar el punto de equilibrio ya alcanzado en cuanto a las variables libertad-autoridad, y sin alterar el equilibrio político tradicional entre los órganos constitucionales.

Las libertades fundamentales, específicamente, deben ser fortalecidas, y algunas de ellas precisadas.

El trabajo de la Comisión de OFIPLAN fue continuado por la Comisión Preparatoria de Reformas Constitucionales del Congreso Jurídico, a la que se integraron otros juristas, y cuyas conclusiones se ofrecen aquí.

Cabe advertir, por último, que la labor en realidad todavía no se ha concluido, razón por la cual sobre algunas materias constitucionales no se proponen reformas.

II. PODER EJECUTIVO

1. Vicepresidencias.

En general se considera que la existencia de los Vicepresidentes de la República ha funcionado bien, razón por la cual se acordó sugerir que se dejen las cosas como están.

Hubo consenso asimismo en que no sólo Ministerios pudieran desempeñar los Vicepresidentes, sino en general cualquier cargo de nombramiento del Poder Ejecutivo.

2. Período presidencial.

Prevalció la opinión de que cinco años era el período ideal: deja dos años por lo menos para gobernar libre (de presiones políticas temporales), y coincide con la duración normal de los planes de desarrollo de mediano plazo.

3. Ministros sin cartera.

En criterio de la mayoría, el Presidente de la República debe tener amplias facultades para nombrar Ministros sin asignarles despacho determinado.

4. Viceministros.

Se sugiere: que el Presidente de la República pueda nombrar los Viceministros que crea necesarios, que tanto el nombramiento como la remoción sea libres, y que la sustitución temporal del Ministro pueda hacerse por la vía del recargo a otro Ministro, nombrando un Ministro interino, o bien nombrando a uno de los Viceministros.

5. Permiso legislativo para salir el Presidente del país.

Hubo consenso en que lo que debería haber es una simple obligación de informar el Presidente las salidas a efectuar.

6. Censura.

La censura debe tener por consecuencia la caída del Ministro.

Se encontró razonable mantener la necesidad de los 2/3 de votos, en la Asamblea Legislativa, máxime que ahora los efectos serían más graves. Al Ministro, por otra parte, debe dársele audiencia previamente a ser resuelta la censura.

El Ministro censurado además, no debe poder ser nombrado en otro Ministerio, ni como director de ninguna institución autónoma por el resto del período presidencial.

7. Decretos de emergencia.

Discutido el problema se acordó: debería incluirse una norma especial en la Constitución sobre esta materia, con base en los siguientes criterios: a) definir la emergencia, indicando concretamente a que autoriza; b) diferenciar el problema genérico del específico presupuestario que trata el actual 180 párrafo 3º de la Carta; c) establecer el límite de tiempo; d) establecer una vigilancia, en todo caso, de la Contraloría General de la República.

8. Potestad reglamentaria.

La potestad de emitir reglamentos de servicio y de organización debe tenerla todo ente y todo órgano constitucional. En cuanto al reglamento ejecutivo, el legislador debe determinar a quién corresponde en cada caso, a falta de esta determinación, debe corresponder al Poder Ejecutivo.

9. Relaciones Poder Ejecutivo-Administración Descentralizada.

La Constitución debería favorecer una sectorialización de la Administración Pública, que implicaría una dirección ministerial de los diversos entes descentralizados y sociedades manejadas por el Sector, todos los cuales se agruparían por sector de actividad, a cuya cabeza habría, un Ministro, responsable políticamente ante la Asamblea Legislativa. Los Ministerios se organizarían a su vez para atender una función básicamente reguladora. Se utilizarían además instrumentos como el de los Comités Interministeriales.

En todos sus extremos por supuesto que esta organización no alcanzaría a Municipalidades y Universidades.

10. Consejo de Gobierno.

El Consejo de Gobierno debe mantenerse, con funciones que realmente pueda de hecho cumplir como tal. Aparte de otras que establezca la misma Constitución, se proponen: declaratoria del estado de defensa nacional; aprobación del Plan Nacional de Desarrollo; asesoría al Presidente.

III. PODER LEGISLATIVO

1. Sistema de elección.

Con inspiración en la Carta alemana, se sugiere un sistema mixto que permita por una parte elegir la mitad de los representantes a nivel geográfico, por medio de distritos electorales, y la otra a nivel nacional, por lista nacional.

Los distritos electorales serían fijados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

2. Período de los Diputados.

Para guardar concordancia con el período presidencial, el de los Diputados debería ampliarse de igual medida.

3. Representatividad de los Diputados.

A fin de que los Diputados no sean cada día menos representativos en relación con los electores, el número fijo actual debería sustituirse por uno proporcional.

Se estimó que se aumentase un Diputado por cada 50.000 nuevos electores.

4. Reelección.

Con el objeto de favorecer la carrera parlamentaria, se sugiere permitir la reelección inmediata de Diputados.

5. Incompatibilidades.

En concordancia con el favorecimiento de una carrera parlamentaria, los Diputados no deben poder ejercer simultáneamente:

a) representación, dirección o administración de empresas; b) profesiones liberales; c) cargos públicos remunerados, excepto el profesorado universitario.

El Tribunal Supremo de Elecciones decidiría la pérdida de credenciales, por violación a las incompatibilidades.

6. Remuneraciones.

Dos ideas obtuvieron consenso: Una, los Diputados no deben poder otorgarse, a sí mismos, ningún tipo de beneficio económico, directo o indirecto.

Otra, para obviar el problema de la inflación, al final de su período, cada Asamblea debe aprobar el sistema de remuneración aplicable a la siguiente.

7. Integración de Comisiones.

Se acordó proponer que en la integración de las Comisiones parlamentarias se obligue a seguir el principio de representatividad (participación de todas las fuerzas políticas en juego), por ser la solución más congruente con nuestro régimen democrático.

8. Refuerzo de las Comisiones especiales investigadoras.

Los medios de acción de estas Comisiones deben reforzarse: deben tener todas las facultades de un tribunal de instrucción, y poder imponer sanciones o quienes se nieguen a comparacer, no digan la verdad o la oculten, o no presenten los informes o documentos que se ordenen.

9. Leyes aprobadas en Comisión

Una solución posible para descongestionar el Plenario de la Asamblea es autorizar la emisión de leyes aprobadas en Comisión. Algunos asuntos no podrían nunca ser decididos sólo en Comisión, como la aprobación del Presupuesto. Otros podrían en la misma Constitución ser atribuidos directamente a las Comisiones. Como regla general el Plenario, por dos tercios de votos, delegaría en cada caso en favor de las Comisiones.

Por dos tercios de votos, el Plenario debe poder avocarse cualquier asunto atribuido o delegado en una Comisión, antes de haber sido aprobado definitivamente en ésta.

10. *Leyes delegadas.*

Se considera que la posibilidad de leyes delegadas, en favor del Poder Ejecutivo, no sólo descongestiona el Plenario de la Asamblea sino que además puede aprovecharse los mayores conocimientos del Poder Ejecutivo en ciertas materias.

La ley de delegación se aprobaría por dos tercios de votos y señalaría las directrices a seguir por el Poder Ejecutivo. En algunas materias nunca cabría delegación: impuestos; Presupuesto Nacional; tratados, excepto "Protocolos de menor rango", y otros convenios internacionales.

La ley delegada deberá emanar del Consejo de Gobierno, con lo cual de paso se revitaliza éste.

11. *Quórum.*

Se resolvió sugerir se reduzca el quórum a la mitad más uno, par evitar que un relativamente pequeño grupo pueda impedir que el primer Poder de la República se paralice. Además, la exigencia de quórum debe ser sólo para votar, no para sesionar.

12. *Recesos.*

Para evitar excesos en la materia, se propone: que sea probado el receso legislativo por dos tercios de votos; que en total sólo puede remunerarse a los Diputados 30 días al año de recesos.

13. *Reserva de ley, de reglamento.*

Se estimó que el dominio de la ley debía continuar ilimitado, como en la actualidad, subordinado siempre a ella el reglamento.

14. *Aprobación del Presupuesto Nacional.*

En esta materia se requiere una total revisión del sistema constitucional. El fruto de esta revisión se asienta infra, aparte.

15. *Participación en la planificación nacional y en la evaluación de resultados de la Administración Pública.*

Se acordó que en estas materias la Asamblea tuviera una participación más incisiva. Véase el Capítulo sobre Planificación, Presupuesto y Contraloría, infra.

16. *Leyes constitucionales.*

Se discutió el problema de ciertas materias que no deberían ser reguladas por ley y que tampoco convenía que se regulasen en la Constitución, por su extensión.

Se propusieron dos soluciones:

- a.- Una solución, que consistía en establecer una categoría de leyes con rango superior a las ordinarias, con un procedimiento reforzado, en cuanto a la mayoría calificada para su aprobación y en lo relativo a su control que debía ser previsto a su aprobación. Esta solución la adoptó Francia para llenar las lagunas de la Constitución, en cuanto a materia como la organización y el funcionamiento de los órganos constitucionales, incompatibles, etc. Estas leyes se denominan en la Constitución de 1958 francesa "Leyes Orgánicas".
- b.- La solución italiana, a través de las llamadas "Leyes Constitucionales", fue adoptada. Las leyes constitucionales son leyes de igual rango que la Constitución, se aprueban siguiendo el procedimiento de reforma constitucional y tienen como finalidad regular materias que la constitución en forma expresa, señala como competencia de estas leyes.

Se obtuvo consenso en cuanto a la necesidad de introducir en la Constitución las leyes constitucionales, como instrumento jurídico que regule la organización y el funcionamiento de los órganos constitucionales y las otras materias que la Constitución les señalaría.

17. *Categorización de los actos legislativos (art. 121).*

Problemas:

El artículo 121 aparece disperso y confuso.

- a. Se debe fraccionar el artículo 121 en varios artículos.
- b. No aparece el procedimiento de los diversos actos legislativos.
- c. No existe jerarquía entre los diversos actos legislativos.

Se propuso lo siguiente y se aprobó:

A. *Leyes* (incisos 1, 2, 17, 19, 20 y 22).

El artículo 1º señalaría los diversos tipos de leyes y eliminaría los incisos 1, 2, 17 19, 20 y 22 del actual art. 121.

Básicamente son tres categorías de leyes:

- a. Leyes ordinarias.
- b. Leyes reforzadas.
- c. Leyes constitucionales.
- d. El punto referente a las leyes ordinarias se mantienen; únicamente se reduce a dos el número de debates. La Asamblea conserva la facultad de reformar las leyes, derogarlas y queda pendiente de resolución la potestad de interpretación auténtica de las leyes.
- e. Las leyes reforzadas son aquellas que exigen para su aprobación dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa o de los presentes. La mayoría calificada se determinará en cada caso.
- f. Las leyes constitucionales se aprueban siguiendo los trámites de una reforma constitucional (artículo 195).

B. *Actos de control* (incisos 4, 5, 6, 15, 23, 24).

Los actos de control se aprobarían en un solo debate, pero su naturaleza jurídica difiere entre:

- a. Aprobaciones.
- b. Autorizaciones.
- c. Control político.

a. *Aprobaciones:*

- 1.- Los tratados Internacionales: Se debe mantener la superioridad de los tratados internacionales sobre la ley, pero deben ser sometidos al control previo de su constitucionalidad.
La denuncia de los tratados internacionales que otorguen derechos subjetivos a particulares deberán ser ratificadas por la Asamblea.
- 2.- El empréstito: los empréstitos deberán ser aprobados por la Asamblea en un solo debate. Tendrán jerarquía igual a la ley, y se requerirá la mayoría absoluta de los presentes.
- 3.- La aprobación de la Declaratoria del Estado de Defensa Nacional acordado por el Consejo de Gobierno. La Declaratoria del Estado de Defensa Nacional implica, ipso facto, la convocatoria a sesiones de la Asamblea, la cual deberá aprobarla por dos terceras partes del total de sus miembros.

b. *Autorizaciones:*

Autoriza el ingreso de tropas extranjeras al territorio Nacional.

c. *Control Político:*

- 1.- Voto de censura: la censura a los Ministros, mediante la votación de 2/3 de los presentes. La censura implica la caída del Ministro quien no podrá ocupar ningún cargo en otro Ministerio ni puesto directivo en institución descentralizada, durante el resto de la Administración.
- 2.- Comisiones de Investigación: Las comisiones de investigación tendrán las atribuciones de tribunales de instrucción serán representativas de todas las fuerzas políticas del Parlamento.

C. *Funciones administrativas políticas*
(Incisos 3, 8, 12, 16).

Se dictan en un solo acto:

a. *Nombramientos:*

- 1.- Nombra a los Magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia.
- 2.- Nombra al Contralor y al Subcontralor, éste último como colaborador del primero.

b. *Renuncias e incapacidades:*

- 1.- Conoce de las renunciaciones de los miembros de los Supremos Poderes, con excepción de los Ministros.
- 2.- Resuelve las incapacidades de quien ejerce la Presidencia.

c. *Ciudadanía honorífica y honores:*

- 1.- Concede la ciudadanía honorífica y decreta honores a la memoria de personas.

D. *Suspensión de garantías individuales*

(inciso 7).

Ese inciso, al igual que el inciso 4 del artículo 140, debe ubicarse al final del capítulo de garantías individuales.

E. *Función jurisdiccional*

(incisos 9 y 21) (suprimir el inciso 10).

- a.- Admitir acusaciones por delitos comunes y por delitos en el ejercicio de sus funciones.
- b.- Otorgar la amnistía e indulto generales por delitos políticos.

F. *Impuestos*

(inciso 13).

Decreta los impuestos Nacionales.

IV. PODER JUDICIAL

1. *Nombramiento de Magistrados.*

Se aprobó que los nombramientos sean por tiempo indefinido, con retiro forzoso a la edad que indique la ley, renovables sólo por 2/3 de votos por justa causa.

El nombramiento debe quedar en manos de la Asamblea Legislativa, por 2/3 de votos.

2. *Magistrados suplentes.*

La sustitución de los magistrados debe quedar regulada por ley.

3. *Estructura Fundamental.*

Debe haber una Corte Suprema de Justicia, que es la que integran los Magistrados; estos integrarán simultáneamente los Tribunales que indique la ley.

4. *Administración del Poder Judicial.*

Se acordó que a la Corte debe corresponderle el Gobierno, y Administración del Poder Judicial conforme a la ley.

V. PLANIFICACION, PRESUPUESTO NACIONAL Y CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

1. *Constitucionalización de la planificación.*

Se acordó: Específicamente se debería sancionar la elaboración periódica del Plan Nacional de Desarrollo. El Poder Ejecutivo sería el responsable de su elaboración y ejecución. Antes de publicarlo como decreto sería enviado a la Asamblea Legislativa, la que abriría el correspondiente debate en Plenario, cuyos frutos aprocharía el Ejecutivo. La Asamblea participaría también en la evaluación de los informes periódicos de ejecución del Plan.

Las normas de aplicación que el Ejecutivo estime necesariamente serían sometidas al Legislativo como proyecto de ley.

2. *Principios fundamentales del presupuesto.*

Hubo consenso en mantener los actuales principios sancionados en la Constitución (universalidad, anualidad y legalidad).

En cuanto a los presupuestos de los entes descentralizados y sociedades manejadas por el Estado o aquellos, lo conveniente es dejar a la ley su regulación.

3. *Departamento de Presupuesto.*

Se acogió la idea de eliminarlo de la Constitución.

4. *Porcentaje fijo del Poder Judicial.*

Se rechazó una moción tendiente a reducirlo.

5. *Porcentaje fijo para entes locales.*

Los resultados de la discusión de este punto se asientan infra, Capítulo sobre Régimen Municipal.

6. *El privilegio presupuestario del T.S.E.*

Se aprobó sugerir que los gastos propuestos por el Tribunal que no pueden ser rebajados son los proyectados para realizar la cedulación y la organización misma del proceso electoral.

7. *Aprobación tácita del Presupuesto.*

Una moción tendiente a que si pasado el 30 de noviembre la Asamblea no había aprobado el Presupuesto, se entendiere entonces éste tácitamente aprobado, fue rechazada.

8. *Aprobación del Presupuesto.*

Se acordó: a) a la Asamblea corresponde aprobar el Presupuesto, por acto administrativo; y, por ende no constitutivo de ley; b) no puede improbarlo todo, sólo programas o partidas determinadas, parcial o totalmente; c) no pueden modificarse las leyes vigentes vía presupuesto, ni caben normas generales.

Se sugirió igualmente la imposibilidad de aprobar emisiones de bonos y empréstitos por vía de presupuesto.

9. *Posibilidad de modificar leyes relativas a estructura interna de los órganos por medio del Presupuesto.*

Una moción en tal sentido fue rechazada.

10. *Ejecución del Presupuesto por cada órgano constitucional.*

Fue acogida la propuesta tendiente a que se sancione la posibilidad de cada órgano constitucional (Poderes, Tribunal Supremo de Elecciones, Contraloría, Corte Constitucional) ejecute la parte del Presupuesto que le corresponde, con fundamento en la independencia que les es característica.

11. *Tesorería Nacional.*

En la Constitución sólo debe decirse que todos los ingresos nacionales serán giradas a favor de la Tesorería Nacional.

12. *Publicación de egresos.*

Se acordó adicionar al actual 187 posibilitando al legislador para establecer otras excepciones.

13. *Aprobación de la liquidación del Presupuesto.*

Se sugiere que el Poder Ejecutivo presente la liquidación de los presupuestos nacionales a la Contraloría, la que las aprobaría en el aspecto contable, informando a la Asamblea Legislativa.

Una proposición, tendiente a que la Contraloría evalúe además el cumplimiento de los programas, incluidos los de los entes descentralizados, cuyo informe pasaría a la Asamblea, siendo conocido primero por una Comisión especial de ésta, fue aprobado.

14. *Procedimiento de contratación.*

Se propone se sancione en la Constitución que las contrataciones públicas se realizarán garantizando la igualdad de oportunidades y la eficacia de la acción administrativa, conforme a la ley.

15. *Auxiliariedad de la Contraloría.*

La Contraloría General de la República debe ser un órgano constitucional, de igual rango que los Poderes, jurídicamente hablando.

16. *Requisitos del Contralor. Período del cargo. Subcontralor.*

Se aprobó: que se requiera tener título universitario para poder ser nombrado Contralor, y 10 años de ejercicio profesional. El título debe ser en materias afines a las que maneja la Contraloría, a definirse en ley constitucional.

El nombramiento debe ser por tiempo indefinido, con retiro forzoso a los 65 años.

El Subcontralor no debe ser mencionado en la Constitución. La sustitución del Contralor se definiría por ley constitucional.

17. *Nombramiento.*

Debe seguir siendo nombrado el Contralor por la Asamblea, pero por dos tercios de votos.

18. *Posibilidad de un Tribunal contralor.*

Tuvo acogida la idea de que ciertas materias, a definir por ley constitucional, sean decididas por un Tribunal, presidido por el Contralor, e integrado en la forma que la misma ley constitucional indique.

19. *Funciones.*

Hubo consenso en eliminar de la Constitución la necesidad de que todo egreso del Presupuesto Nacional sea autorizado por la Contraloría, así como la aprobación de cuentas de los funcionarios, que nunca ha operado.

20. *Garantías procesales.*

Expresamente dicho en la Constitución debe quedar que la Contraloría tiene los mismos privilegios de los jueces de instrucción.

VI. MUNICIPALIDADES

1. *División territorial.*

Se acordó mantener la Provincia, dentro de los términos actuales.

Independientemente de ello, crear la Región, que serían delimitadas por ley constitucional.

Se sugiere igualmente eliminar la cita de los distritos, y dificultar más la creación de cantones.

2. *Ente-Región.*

Hubo consenso en estimar que debe crearse el Ente-Región. Tendría como atribuciones establecer y aprobar, según el caso, los tributos locales; la planificación y coordinación del régimen local; y además dictar los reglamentos locales que delegue la ley.

El respectivo órgano supremo estaría integrado por representantes de los Consejos Municipales, según la población de cada cantón.

3. *Elección popular del Ejecutivo Municipal.*

Fue aprobada una propuesta en tal sentido.

4. *Elecciones municipales separadas. Período de regidores.*

Hubo consenso en separar las elecciones municipales de las nacionales. Deben realizarse cada tres años, y cuando puedan coincidir con las nacionales, seis meses después de éstas.

5. *Compatibilidad entre Diputación y Regiduría.*

Se rechazó su posibilidad.

6. *Áreas Metropolitanas.*

En general el régimen sancionado en la Constitución debe quedar exceptuado respecto de la administración de las áreas metropolitanas, problema que debe ser resuelto específicamente por ley constitucional.

7. *Normas innecesarias.*

Se sugiere eliminar los actuales arts. 171.2, 173, 174 y 175 de la Carta Magna.

8. Audiencia legislativa.

Norma igual a la del 190 se estima que debe sancionarse en favor de las Municipalidades.

9. Subvenciones fijas.

El problema fundamental de las municipalidades sigue siendo económico, de donde cabe asegurarles un financiamiento sensible en la misma Constitución.

En cuanto al porcentaje a establecer, se estimó que debía ser por lo menos tres veces el que en la actualidad representen las partidas específicas para organismos de servicio local, aunque tal porcentaje se alcanzase progresivamente. Se propone en concreto sancionar un 10% inicial, con aumentos anuales del 0,5%, hasta alcanzar el 15%, en relación con el Presupuesto ordinario. El reparto se haría conforme a la ley, entre Municipalidades y Entes-Región.

VII. DERECHOS Y GARANTIAS.

1. Ombudsman.

Se estima que debe crearse, con carácter de órgano constitucional, un "defensor de los derechos humanos", nombrado por la Asamblea Legislativa.

Debe reunir en general los requisitos par ser Magistrado de la Corte. En especial ser de reconocida integridad moral, independencia y seleccionados entre los juristas de alto nivel.

La Oficina del Defensor manejaría su propio presupuesto, cuyo proyeto sólo puede ser rebajado por la Asamblea Legislativa por 2/3 de votos.

El Defensor actuaría como un complemento de la administración de justicia: no revocaría ni anularía a otros de la Administración, sino que sólo suspendería sus efectos, cuando violen derechos humanos. Debe poder realizar todo tipo de investigaciones e intervenir de oficio y promover juicios. Excepcionalmente podría controlar a los funcionarios judiciales cuando violen los derechos humanos.

*Comentarios sobre las ponencias básicas presentadas por los miembros de la comisión presidencial para la reforma de la Constitución**

Los firmantes, EDUARDO ORTIZ ORTIZ y RODOLFO E. PIZA ESCALANTE, no hemos podido participar activamente en los trabajos preparatorios del Congreso ni presentar ponencias detalladas, por haber tenido que viajar al exterior en ese período, para cumplir compromisos profesionales y oficiales.

Sin embargo, interesados como hemos estado siempre en los Congresos Jurídicos y en las actividades especialmente académicas del Colegio, hemos querido por lo menos contribuir en algo, dentro de la rama específica de nuestra especialidad, y con ese propósito nos hemos dado a la tarea de analizar las ponencias presentadas en esa Comisión III, en la medida en que han estado a nuestro alcance, y, sobretodo, en la más importante de examinar la importancia de las proposiciones de reforma constitucional que se hayan hecho, con la mira puesta en el más trascendental de los problemas que están planteados ante los costarricenses en esta materia: la proposición del Poder Ejecutivo, pendiente todavía de discusión y votación en tercer debate en la Asamblea Legislativa, de que se convoque a una asamblea constituyente que redacte una nueva Constitución.

El hecho de que las ponencias hasta ahora presentadas, de que tengamos noticia, se originen precisamente en el grupo de Abogados designados por el Poder Ejecutivo para integrar la Comisión de Reformas Constitucionales que ha venido trabajando en la Casa Presidencial, nos parece de especial utilidad para juzgar la importancia de aquella iniciativa y la validez del planteamiento que le sirve de respaldo.

No ocultamos, desde luego, nuestra posición tomada desde antes en contra de la convocatoria de una constituyente, posición que se funda en las siguientes tesis principales:

* Se refiere al Documento de las págs. 39 a 54 de este N° 36 (N. del D.).

- a) La convocatoria a una asamblea constituyente para reformar la Constitución en general, aunque textualmente autorizada por el artículo 196 de la Constitución, es una proposición jurídicamente inadmisibles por principio, porque una Constitución no puede autorizar, por vía de producción derivada de ella misma, su propia destrucción ni, por lo tanto, la alteración de los grandes principios y valores en que se asienta como fundamento de un determinado régimen institucional; y la convocatoria a una asamblea constituyente que promulgue un nuevo texto constitucional, equivale a esa autorización ilimitada, supuesto que que no es posible, ni definir concretamente cuáles son esos principios y valores fundamentales, ni las normas inmutables que los consagran, ni muchos menos limitar el contenido de la actividad de aquella máxima representación popular, que si jurídicamente podría estarlo, no lo podría en ningún sentido viable y eficaz, porque su propia legitimidad política y democrática le serviría de título suficiente para removerlo todo. En este sentido, véase el artículo del suscrito Eduardo Ortiz Ortiz "De las reformas constitucionales inconstitucionales", del que acompañamos un ejemplar publicado como Separata por el Instituto Costarricense de la Empresa Privada (INCOSEP).
- b) Aún si se considera exagerada la afirmación de que la convocatoria misma a una asamblea constituyente para una reforma general de la Constitución implicaría el rompimiento del orden constitucional, de todos modos es lo cierto, y nadie lo ha puesto en tela de duda, que la asamblea constituyente misma sí podría romperlo en cualquier momento, amparada precisamente a su legitimidad democrática y a su poder político indiscutibles; y lo rompería justamente en el instante en que modificara cualquiera de los principios, valores o normas fundamentales de nuestro régimen constitucional. Esto implica, desde el punto de vista jurídico, una injustificable renuncia, y desde el punto de vista político, un peligro que sólo merecería correrse si existieran en el país las condiciones objetivas y subjetivas para una "revolución".
- c) Es evidente que esas condiciones no existen en la Costa Rica actual. El peso de las fuerzas políticas que se adhieren al régimen político institucional vigente es incontrastable; el ambiente de cambio o de reforma que también se siente no pre-

senta ninguna de las características propias de una revolución; todas las proposiciones de reformas constitucionales dirigidas contra algunos de los principios reconocidos como fundamentales de ese régimen político institucional, han topado con la resistencia mayoritaria de todos los grupos políticos y de la opinión pública más general.

- d) Por otra parte, tampoco se han planteado, por parte de los mismos que propugnan la convocatoria, los aspectos fundamentales de reforma constitucional que pudieran justificar al menos desde su propio punto de vista; por el contrario, se ha insistido por todos ellos, empezando por el señor Presidente de la República, en que no se está planteando ni pensando en ninguna reforma sustancial, sino en ajustes de carácter técnico y de simple actualización de la Constitución a los cambios tecnológicos y al crecimiento nacional, pero siempre dentro de los lineamientos ideológicos e institucionales de nuestra Constitución actual. Esto solo bastaría para reafirmar la tesis de que la convocatoria a una asamblea constituyente no tiene sentido ni justificación.
- e) Ahora se presentan, por primera vez, la serie de reformas que parecen justificar, para la Casa Presidencial, esa convocatoria. Sin embargo, encontramos que no hay en ellas ningún planteamiento fundamental, y casi ninguno de importancia en materia de reformas constitucionales; que las que se proponen son muchas veces absolutamente innecesarias o revelan desconocimiento de los grandes principios del Derecho Público que deberían respaldarlas; que otras están planteadas sobre temas poco importantes o con una gran superficialidad; y que aún en los casos en que se toca algún tema o materia dignos de consideración, el meollo del problema se soslaya, dejando la proposición en simples ajustes técnicos o mejoras de redacción. En las páginas que acompañamos hacemos comentarios detallados que tales proposiciones de reforma nos sugieren.

Por lo tanto, consideramos que el tema más importante de todos, que es la convocatoria a una asamblea constituyente, ha quedado claramente contestado en forma negativa.

CAP. II - PODER EJECUTIVO:

1.- Vicepresidentes:

- a) Al principio no se propone nada.
- b) La proposición de reforma para que los Vicepresidentes puedan ser otra cosa que Ministros es totalmetne innecesaria y parte de un error evidente: el art. 143 de la Constitución autoriza a los Vicepresidentes para desempeñar Ministerios, no porque la función del Vicepresidente sea incompatible con ese u otros cargos, sino porque lo es la de Ministro. De hecho, ya los Vicepresidentes han desempeñado otro tipo de cargos, porque nada lo prohíbe y porque ya es práctica constitucional incorporada (en la Administración anterior, los Vicepresidentes fueron nombrados Jefes de programas importantes del Gobierno; en las anteriores también).
- c) En todo caso, la ponencia no dice qué tipo de otras funciones se pretende autorizar a los Vicepresidentes, compatibles con la dignidad de su cargo.

2.- Período presidencial:

- a) No se da ninguna razón de fondo para alterar una larga tradición costarricense (más que centenaria), que coincide además con los períodos de muchos otros países más complejos y de más larga tradición. En un país tan escaso de tradiciones como el nuestro, una centenaria como esta demuestra que está incorporada irreversiblemente al organismo vivo del sistema político costarricense.
- b) La única razón que se da, que es la de que el Poder Ejecutivo debe contar con dos años libres de presiones políticas, es precisamente la que abona el período de cuatro años y no el de cinco; por otra parte, es falaz, porque gobernar es recibir y dirigir presiones políticas, no importa cuál sea su duración, y no debe hacerlo.
- c) Frente a esos argumentos, hay también otra razonable tradición según la cual, si cuatro años de un buen gobierno pueden

ser insuficientes, cuatro años de un mal gobierno son casi insoportables.

- d) Alargar el período presidencial, rompiendo tradiciones históricas, es también favorecer el continuismo político debilitando la alternabilidad en el poder. En un sistema presidencial donde la inamovilidad del Poder Ejecutivo es absoluta, el principio democrático de la alternabilidad en el poder exige reducir ese período al mínimo posible y razonable, sin detrimento de la eficiencia gubernamental; y en Costa Rica, el período de cuatro años ha demostrado ser suficiente para un buen Gobierno; sólo los malos gobernantes echan mano de la insuficiencia del período para justificar su incapacidad.

3.- Ministros sin cartera:

- a) Aunque la proposición en principio podría ser aceptable, es muy poco importante, sobre todo en vista de la práctica que se ha establecido, contrariamente a la exigencia del art. 141 de que sólo la ley puede crear Ministerios, de crearlos por simple disposición de la Ley de Presupuesto, y aún sin ley (en el primer caso, el Ministerio de la Presidencia; en el segundo, el llamado de Planificación, que en la ley no es más que una oficina con un Director General). La propia Asamblea Legislativa ha sancionado la práctica de recibirlos y llamarlos a su seno, lo cual está restringido a los Ministros (art. 145).
- b) Si lo que se quiere es cambiar el sistema constitucional vigente, según el cual los Ministros forman con el Presidente el Poder Ejecutivo, cada uno en su ramo, habría que cambiar entonces todo el Capítulo del Poder Ejecutivo para que, donde dice "Ministros" se lea "Ministros con Ramo".
- c) La verdad es que, en un régimen presidencialista como el nuestro, crear Ministros sin Cartera sólo serviría para satisfacer vanidades y establecer inmunidades inconvenientes.

4.- Viceministros:

- a) Todo lo que se pide se puede hacer, y se está haciendo, sin necesidad de reformar en nada la Constitución: el Presidente

puede nombrar Viceministros, puede removerlos libremente, y puede recargar las funciones del Ministro, en otro Ministerio o en un Viceministro nombrando a éste como Ministro temporal.

- b) El afán de la ponencia, el único presumible, sería dar a los Viceministros el status constitucional de miembros de los Supremos Poderes, para efectos de su inmunidad, lo que es claramente inconveniente en un sistema democrático, que debe reducir al mínimo indispensable las excepciones a su régimen jurídico normal, que se asienta principalmente sobre el principio de igualdad ante la ley. Multiplicar las inmunidades es multiplicar los privilegios.

5.- *Permiso legislativo para que el Presidente salga del país:*

- a) Se trata de alterar o cancelar otra tradición centenaria de nuestro régimen constitucional (casi sesquicentenaria), que por ese solo hecho no debería tocarse.
- b) La mejor prueba de su solidez en la conciencia política del país, la ofrecen dos antecedentes recientes: 1. hace seis años, cuando el Expresidente Figueres, después de haber salido del país sin permiso legislativo y violando la Constitución, que calificó en ese aspecto de "idiota", pidió a la Asamblea Legislativa reformar el art. 139 inc. 5) de la Constitución, para eliminar ese permiso, no contó siquiera con los votos de sus propios Diputados para que el proyecto fuera estudiado en Comisión, para lo cual se requería simple mayoría; 2. hace dos años, cuando el Presidente Oduber pidió de nuevo que se considerara el problema, la Asamblea aceptó únicamente modificar esa disposición volviendo al texto de la Constitución de 1871, que dispensa ese permiso al Presidente sólo para viajar al resto de Centroamérica, manteniéndolo incólume en cuanto al resto del mundo.
- c) Esa ponencia es además contradictoria, en cuanto aquí pretende eliminar un contralor tradicional de la Asamblea Legislativa sobre el Presidente, cuando por otra parte pide fortalecer esa función fiscalizadora de la Asamblea (ver puntos 6. de

este mismo capítulo, 8 del capítulo siguiente, 1 del capítulo V y 1 del capítulo VII).

- d) La realidad es que una tradición no es buena por ser centenaria, sino que es centenaria por ser buena. Y en este caso, la exigencia del permiso al Presidente para salir del país no es, como se ha querido decir, un vestigio arcaico de las épocas en que el Monarca tenía en sus manos los dineros públicos y había peligro de que se los llevara. En Costa Rica, aunque el mismo peligro existe nunca ha sido éste la razón de la norma que se quiere reformar, sino otra más importante: es la única forma constitucionalmente establecida para que la Asamblea Legislativa pueda velar y garantizar por lo menos el cumplimiento por el Presidente de la República de un deber esencial inherente a su función, que es el de desempeñarla en Costa Rica; además, tiene sentido dicha norma como un medio indispensable para controlar el fin, la oportunidad y los alcances de los viajes presidenciales, que de otro modo podrían comprometer la dignidad, la paz o la responsabilidad del Estado (el Presidente de la República es el representante de la Nación y la obliga conforme al Derecho Internacional), y hasta ser utilizados para propósitos de holganza o de beneficio personal.

6.- *Censura:*

- a) La norma constitucional que autoriza la censura a los Ministros de Gobierno (art. 121, inc. 24) es ya una mala copia de una institución propia de los regímenes parlamentarios, en los cuales se justifica porque el Gabinete es una prolongación del Parlamento y porque el voto de censura implica, con la caída del Gobierno, un cambio fundamental de orientación política. En un régimen presidencial carece de sentido, porque el Jefe del Gobierno es el mismo Jefe del Estado, electo popularmente, por lo tanto inamovible durante su período constitucional, y el centro alrededor del cual gira todo el poder. En tal sentido, la censura carece de sentido político importante.
- b) Por otra parte, aún la norma ya vigente es inoperante, no porque no produzca la caída del Ministro, sino sencillamente porque la censura nunca se produce y, si se produjere, no

causaría ningún efecto político importante. En el primer sentido, si el Presidente es en Costa Rica el centro principal del poder político, no es dable imaginar que cuente nunca con menos de 1/3 de los miembros de la Asamblea Legislativa, capaz de detener cualquier propuesta de censura y en el segundo, la censura sólo abraza a un Ministro en particular, y no se extiende ni al Presidente de la República, ni a los demás Ministros, ni al Consejo de Gobierno. La mejor prueba de todo esto es que, en 28 años que tiene de vigencia la norma constitucional, solamente se ha intentado dos veces obtener la censura, y en ninguna de ambas se ha logrado que prospere, a pesar de que se imputaba a los Ministros actos de carácter grave contra la moral administrativa.

- c) La propia norma es, además, contradictoria, al suponer la censura por actos ilegales o inconstitucionales, que la propia Constitución admite como frecuentes al establecer recursos contra ellos (inconstitucionalidad, art. 10; amparo, art. 48, y contencioso administrativo, art. 49).
- d) En síntesis, la reforma debería consistir en la eliminación de la norma de censura y no en la agravación del híbrido constitucional que contiene.

7.- *Decretos de emergencia:*

- a) La idea de regular constitucionalmente la emergencia parece aceptable, ya que constituye una fuente autónoma de derecho que autoriza la suspensión temporal del ordenamiento jurídico, al menos al nivel inferior a la Constitución.
- b) Sin embargo, la ponencia falla al omitir lo más importante, desde el punto de vista constitucional: la necesidad de un contralor a posteriori de la Asamblea Legislativa sobre el contenido y alcances de las disposiciones de emergencia, a través de la necesaria ratificación de éstas como condición para su permanencia.
- c) Por otra parte, la ponencia, al proponer un límite de tiempo a la emergencia, revela el desconocimiento de la naturaleza

de la urgencia como fuente de "normas" y no sólo de "actos", y lo que trata es de darle asiento constitucional a la situación irregular que hoy existe, consistente en leyes de emergencia que delegan indebidamente en el Poder Ejecutivo su determinación, sin condicionarla a la aprobación legislativa; porque poner un límite de tiempo, sólo tiene sentido si lo es de la potestad del Poder Ejecutivo, no de la emergencia misma que como tal no puede estar sujeta a término.

- d) En el mismo sentido, no es posible, como pide la ponencia, definir la emergencia, ni los hechos que pueden determinarla, justamente porque una nota esencial de la emergencia es su imprevisibilidad, que determina su carácter atípico y derogatorio. Lo único que se puede definir, y hasta cierto punto, es el régimen jurídico de la emergencia.
- e) Al proponer el control de la Contraloría General de la República, la ponencia revela una preocupación exclusivamente financiera, que es la menos importante en la urgencia: mucho más importante es el control político que debe ser ejercido por la Asamblea Legislativa.
- f) Entre paréntesis, ya que la ponencia cita el art. 180 párrafo 3º de la Constitución, valga hacer ver que lo más importante es procurar el respeto a las normas constitucionales, que en Costa Rica últimamente se irrespetan de modo flagrante. Por ejemplo, en todas las leyes de presupuesto se incluyen normas generales que autorizan al Poder Ejecutivo a variar el destino de partidas presupuestarias, haciendo cambios dentro del mismo programa, de un programa a otro y a veces hasta entre Ministerios y capítulos diferentes.

8.- *Potestad reglamentaria:*

- a) Lo primero que se pide, dar a todo ente y órgano constitucional, la potestad de emitir reglamentos autónomos, es innecesario porque ya existe por principio y así está reconocido invariablemente por la jurisprudencia, en lo que se refiere a los entes y a los poderes públicos; y es excesivo en cuanto

a otros órganos constitucionales (Tesorería Nacional, Contraloría General, Oficina de Presupuesto), que no tienen por qué poseer autonomía normativa, y que si la tuvieran provocarían un caos institucional.

- b) En cuanto a la potestad reglamentaria de tipo ejecutivo, la ponencia propone hacerla depender de la ley caso por caso, lo que implica, en primer lugar, desconocer la inherencia de la misma en el Poder Ejecutivo; en segundo, debilitar seriamente a éste frente al Poder Legislativo, en perjuicio del debido balance del poder; y, en tercero, atomizar la titularidad de esa potestad sin indicar los sujetos y condiciones posibles de su atribución legislativa, condición indispensable para mantener la unidad del poder público, si se optara por aceptar la proposición de la ponencia. Esta es también contradictoria con la tesis centralista que propugna la siguiente, dado que el principal instrumento de la dirección político-sectorial es el reglamento.
- c) La ponencia, en cambio, omite una toma de posición respecto del problema más importante de la potestad reglamentaria hoy día, que es su interferencia con la potestad legislativa, a través de los llamados "reglamentos delegados", que están prohibidos constitucionalmente (art. 9) pero que son una práctica frecuente inclusive aceptada por la jurisprudencia. Esto sí debería contemplarlo la Constitución, para prohibirlo específicamente, o para regular sus condiciones de existencia.

9.- Relaciones Poder Ejecutivo-Administración Descentralizada:

- a) Todo lo que aquí se propone es posible sin tocar la Constitución, con base en la actual redacción del art. 188 de la misma. Más bien la preocupación que existe hoy en Costa Rica es la de que, de una exagerada autonomía consagrada en la Constitución en 1949, se haya pasado a una exagerada centralización a través de la aplicación del art. 188 (Ley de Presidentes Ejecutivos especialmente).
- b) La proposición de que los Ministerios se organicen para una función básicamente reguladora, implica un desconocimiento

burdo de la esencia de la función administrativa del Estado, que es realizar actos de autoridad y de gestión y prestar servicios públicos.

- c) En cambio, la ponencia omite referirse al tema más importante relativo a la administración descentralizadora, que es el de su necesaria clasificación, por lo menos en entes reguladores o de poder público, instituciones públicas y empresas del Estado, el de su regulación y el de los mecanismos tendientes a evitar el despilfarro y la desviación de los fondos públicos que manejan. En todo caso, para esto, como para lo que la ponencia propone, no es indispensable una reforma constitucional.

10 Consejo de Gobierno:

- a) Lo que se propone atribuirle al Consejo de Gobierno, en el caso de la declaratoria del estado de defensa nacional, es nada menos que quitarle a la Asamblea Legislativa la potestad de autorizarlo (art. 121 inc. 6), variando la disposición actual de que el Consejo de Gobierno se limita a solicitar esa autorización (art. 147, inc. 1). Esto no existe en ningún régimen democrático, como que implicaría quitarle a la representación popular quizás las más importante de sus atribuciones.
- b) En cuanto la ponencia propone que el Consejo de Gobierno asesore al Presidente de la República, llega a ser ininteligible, porque ya esa atribución existe en el inciso 5) del art. 147.
- c) En cuanto a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, la proposición es absurda y contradictoria con la que se formula en el punto 1 del capítulo V. En todo caso, si hay algo claro es que el Plan Nacional de Desarrollo debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa, única solución compatible con el régimen democrático y con la especialidad de las funciones del Estado, porque ninguna materia es más trascendente y propia de la ley que el Plan. Si el Presupuesto, que no es otra cosa que aplicación del Plan, es de aprobación legislativa, cómo puede no serlo el propio Plan?

III. PODER LEGISLATIVO

1.- Sistema de elección:

- a) La ponencia propone incorporar a la elección legislativa el sistema de "distritos electorales", paliándolo con la elección de una parte de la Asamblea por "lista nacional". Los propósitos del sistema de "distritos electorales", que no se dice, son: 1.- garantizar a todas las regiones del país su representación legislativa; 2.- personificar la elección de los Diputados, haciendo que los ciudadanos voten por una sola persona y no por una lista; 3.- reducir la influencia de la maquinaria partidista en la confección de la papeleta legislativa. Los propósitos de la "lista nacional" son: 1.- garantizar una mayor calidad de los representantes populares; 2.- reducir el localismo y promover la consideración nacional global de los asuntos en el Parlamento; 3.- compensar a los partidos pequeños su falta de representación por el sistema de distritos electorales.
- b) La ponencia pretende resucitar una discusión suscitada en los últimos años, y elevada a dos proposiciones concretas de reforma constitucional, que no tuvieron ambiente favorable en la Asamblea Legislativa: una de ellas proponía la elección de 32 diputados por distrito electoral unipersonal, y de 25 diputados por lista nacional, esta última encabezada por el Candidato a la Presidencia de la República, además de los Expresidentes; la otra proponía 30 diputados por distrito electoral unipersonal, y 15 por lista nacional, además de un Senado de 14 miembros, 2 por cada provincia, más los Expresidentes de la República. Ambas fueron desechadas, por considerarse antidemocráticas, al perjudicar la representación de las minorías consagrada por la misma Constitución (art. 95 inci. 6), al forzar prácticamente un sistema bipartidista contrario a nuestras tradiciones pluralistas, y por alentar el caciquismo local, que ya es un problema en la propia integración del Parlamento actual.
- c) En general, compartimos muchos de los propósitos que inspiran la proposición, pero creemos que las objeciones fundadas que se le hacen, requieren que este problema se estudie con

mucha mayor hondura y detenimiento que el que revela la ponencia. Esto solo significa que el tema debe ser objeto de una ponencia separada, que posiblemente agotaría la materia de una comisión completa del Congreso. La forma lacónica y superficial con que la ponencia trata el tema, es evidente, no obstante ser la única proposición de importancia que contiene. Por ahora, no creemos que pueda ni deba tomarse ninguna resolución a este respecto.

- d) Si alguna hubiera de tomarse, debería ser únicamente la de incluir el tema como materia del próximo Congreso, y, entre tanto, despertar una polémica nacional que pudiera recogerse en ponencias concretas, que consideren tres aspectos básicos: 1.- conveniencia o inconveniencia de un sistema de distritos electorales; 2. conveniencia o inconveniencia de medidas compensatorias para garantizar la representación proporcional; 3.- conveniencia o inconveniencia de introducir un sistema bicameral o la participación de Diputados Nacionales, electos en lista nacional.

2.- Período de los Diputados:

- a) Valga lo dicho respecto del período presidencial (ver punto 2 del capítulo II).

3.- Representatividad de los Diputados:

- a) En realidad, recuérdese que en la Constitución de 1949 se estableció un número mínimo de 45 Diputados, y su aumento permanente a razón de un Diputado por cada 30.000 habitantes o fracción mayor de 15.000. En 1961, al suprimirse los suplentes, se elevó el número de Diputados a 51, pero se eliminó la previsión de aumento en relación con la población (art. 106 reformado por ley N° 2741 de 12 de mayo de 1961).
- b) Restablecer ese principio, con la representatividad considerada por la Constitución en 1949, implicaría que en 1982 se elegirían alrededor de 83 a 85 diputados, restablecerlo con la representatividad propuesta por la ponencia, de un Diputado por cada 50.000 habitantes, trasladaría el problema a 1990, según el

ritmo de crecimiento de nuestra población. Como se desprende de lo dicho, la reforma carece de interés actual, y no elimina la incertidumbre en cuanto al número de diputados en el futuro, número que debería ser estable. La fórmula propuesta es, además, empírica, porque la proporción de habitantes por diputado debería ser creciente, como lo demuestra la ponencia misma, que propone ahora 50.000 habitantes cuando en 1949 se establecieron 30.000.

4.- *Reelección:*

- a) En el sistema de integración de la Asamblea Legislativa actual, la reelección de los diputados es inconveniente, porque únicamente lograría consagrar el caciquismo vinculado a la maquinaria del partido. La experiencia anterior 1948 así lo confirmó.
- b) Si el sistema de elección de los Diputados se modificara, el problema de la reelección debería considerarse de conformidad, por lo que en este aspecto nos remitimos a lo dicho en el lugar correspondiente (punto 1 de este capítulo). En efecto, la reelección podría justificarse tal vez en el caso de los diputados electos por distrito electoral, dada la vinculación a una comunidad y territorio determinados que el sistema supone, o en el de Senadores o Diputados Nacionales, dada la mayor calidad y representatividad nacional que implican.

5.- *Incompatibilidad (profesionalización de los Diputados):*

- a) La ponencia declara incompatible la función del diputado con el ejercicio de cualquier otra profesión u ocupación. Esto es lo mismo que garantiza que a la Asamblea Legislativa sólo lleguen los muy ricos, los muy pobres o los venales, con exclusión de los profesionales y demás miembros de la clase media, que históricamente ha sido, sobre todo en Costa Rica, la más capaz y equilibrada, y la que mejor garantiza el funcionamiento del sistema democrático. Frente a esto, la única alternativa sería la del elevar considerablemente el salario y las ventajas de los diputados, lo cual sería rotundamente rechazado por la opinión pública y, de todos modos, nunca llegaría, por

altas que fueran esas ventajas, a impedir la exclusión de los mejores.

- b) Por otra parte, ni con la reelección posible se impediría la incertidumbre económica del Diputado que ve llegar el término de su mandato, lo cual, de prosperar la ponencia, lo colocaría en situación de evidente vulnerabilidad ante el dinero y las presiones y peligros a que normalmente se ve expuesto el Diputado, sin tener, en contrario la responsabilidad individual y las limitaciones de otros funcionarios públicos; es decir: las mayores libertades y prerrogativas de los diputados, y el hecho de actuar colegiadamente, hacen mucho menos controlable su posible corrupción, y ésta mucho más fácil.

6.- *Remuneraciones:*

- a) La ponencia descubrió la pólvora: el artículo 113 ya establece que los diputados no pueden favorecerse a sí mismos en su remuneración, y la práctica invariable ha sido la de que, como lo pide la ponencia, cada Asamblea Legislativa, al final de su período, establezca la remuneración de los Diputados de la entrante.
- b) La forma de acordar esa remuneración y de hacerle frente a los problemas de la inflación, es materia que sólo puede ser considerada en la ley.
- c) De todos modos, las prohibiciones constitucionales valen de bien poco para diputados que no quieren acatarlas, como ha ocurrido en la Asamblea Legislativa, en que se han acordado para los miembros de la Comisión de Asuntos Hacendarios salarios muy superiores a los previstos por la ley dictada con base en el artículo 113 constitucional.

7.- *Integración de comisiones:*

- a) Lo que propone la ponencia ya lo tiene en cierto modo el Reglamento Interior de la Asamblea (art. 14), según el cual el Presidente integrará las comisiones procurando dar en ellas representación a todas las fracciones. La expresión "procuran-

do" ha servido para que la Presidencia las integre arbitrariamente, pero es evidente que lo que hay que hacer es reformar el Reglamento y procurar un mayor respeto de su espíritu y disposiciones.

8.- Refuerzo de las comisiones especiales investigadoras:

- a) La ponencia repite la Constitución, pues ésta expresamente permite a las comisiones investigadoras de la Asamblea "recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona", lo que claramente implica la potestad de emplear la fuerza pública, si es del caso, y las demás consecuencias propias de esa función, exactamente como en el caso de los tribunales de justicia. Desde este ángulo, la ponencia es totalmente innecesaria.
- b) En lo que toca a la imposición de sanciones contra quienes no dicen la verdad o la ocultan, resulta elemental advertir la improcedencia de la proposición. Faltar a la verdad ante una comisión investigadora es tan delito como hacerlo ante un juez; pero imponer las sanciones correspondientes a ese delito, natural y lógicamente es materia propia de la jurisdicción penal, sin necesidad de reforma constitucional alguna. Trasladar la potestad punitiva sobre los mismos hechos a la Asamblea Legislativa, restándola al Poder Judicial, sería un claro retroceso jurídico e institucional. Imponer sanciones, en general, no debe ser función de la Asamblea Legislativa.
- c) Lo que procede al respecto no es reformar la Constitución, sino el Reglamento de la Asamblea, para crear la Comisión (Permanente) de Investigaciones Legislativas, integrada por diputados abogados representantes de las diversas fracciones políticas. Obviamente no es ésta materia constitucional.

9.- Leyes aprobadas en comisión:

- a) La idea de comisiones legislativas legisladoras, que la ponencia contiene, es tomada del artículo 72 de la Constitución de Italia, donde el sistema funciona muy mal. La razón es una de dos; o bien la comisión desarrolla un espíritu de cuerpo que pasa por encima de los alineamientos partidistas, con lo que

se pierde el ingrediente propiamente político esencial en el trámite legislativo, o, a la inversa, el reducido tamaño de la comisión torna en más hondas y encarnizadas las diferencias de partido, y avisa los enfrentamientos políticos, con pérdida del mínimo de objetividad necesario para una buena legislación.

- b) Ambos defectos se agravarían al máximo en Costa Rica, porque inevitablemente nuestras comisiones legisladoras, como pertenecientes a un Congreso de pequeña dimensión, serían también más pequeñas. En una Cámara con 300 o 400 diputados, es posible concebir comisiones de 40 o 50 miembros, es decir, prácticamente del tamaño de toda nuestra Asamblea Legislativa. Las comisiones carecerían, consiguientemente, de carácter representativo y realmente democrático, e inevitablemente se convertirían en clubes privados de legislación, trincheras de poder de los pocos diputados que llegaren a dominarlas. En Italia, después de sopesarse seriamente su eliminación, fueron conservadas, básicamente la poca y poco importante legislación que producen. Importarlas a Costa Rica sería una mala adquisición institucional.

10.- Leyes delegadas:

- a) La ponencia es innecesaria, pues ya el Congreso Jurídico de 1973 adoptó otra al respecto del suscrito Eduardo Ortiz, favoreciendo las delegaciones legislativas y fijándoles límites. La desorientación de la ponencia en examen es patente, cuando excluye de las delegaciones las materias reservadas a la ley, como la impositiva, con olvido de que es esta última, precisamente, aquella en que más incisiva y frecuentemente incursiona el Gobierno, mediante simples reglamentos, hoy prohibidos, pero con anuencia de la Corte Suprema de Justicia, que ya los declaró constitucionales. Si las delegaciones legislativas no son posibles en materia reservada a la ley, entonces ¿para qué delegaciones? Pero, como se dijo, la ponencia sale sobrando, porque ya adoptó posición al respecto el Congreso Jurídico de 1973.
- b) El suscrito Rodolfo E. Piza hace la salvedad expresa de que, a su juicio, las delegaciones legislativas deben en todo caso

seguir siendo prohibidas, porque el artículo 9º de la Constitución, que proscribió la delegación de funciones entre los poderes del Estado, es a su juicio un gran avance institucional que no existe ninguna razón para destruir.

11.- *Quórum:*

- a) El artículo 117 de la Constitución se limita a exigir los dos tercios de miembros de la Asamblea para sus sesiones. La ponencia propone que dicho quórum sea reducido a la mayoría absoluta de sus miembros, y que se exija solamente para votar, no para sesionar.
- b) Lo ponencia ignora y contradice el espíritu de la norma constitucional, que no es otro que el de garantizar la presencia de la pluralidad de los partidos políticos en el trámite legislativo, esencial al régimen democrático. Permitir que la Asamblea sesione con la mayoría absoluta de sus miembros es permitir la posibilidad de que sesione con la presencia de un solo partido, lo que resulta totalmente inaceptable.
- c) En lo que se refiere a reducir la exigencia de quórum para las votaciones, lo que la Constitución impone necesariamente es que haya quórum al abrir la sesión y al momento de las votaciones; lo demás es materia de Reglamento y en este sentido la idea de la ponencia podría ponerse en práctica mediante una simple reforma reglamentaria, sin necesidad de tocar la Constitución.

12. *Recesos:*

- a) La ponencia indica ignorancia del funcionamiento de la Asamblea Legislativa y de su Reglamento Interno. Todo receso—como lo pretende la ponencia— tiene que aprobarse, y se aprueba ahora, por dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa, y ello por la sencilla razón de que el receso implica reforma del Reglamento Interno de la Asamblea, en las disposiciones que establecen y regulan sus sesiones ordinarias (es decir: que la Asamblea sesionará ordinariamente en Plenario de lunes a jueves, y en comisión los viernes).

- b) En cuanto a los recesos decretados en períodos de sesiones extraordinarias, se trata de una práctica irregular y opuesta a la Constitución, que debe corregirse sin necesidad de reforma constitucional alguna al respecto. Se trata como quiera que sea, de materia sin valor propio para motivar por sí una reforma constitucional.

13.- *Reserva de ley, de reglamento (sic):*

- a) En realidad, se refiere a la posibilidad de establecer una reserva de reglamento, frente a la ley, posibilidad que la ponencia rechaza, por lo que no propone nada.
- b) En todo caso, compartimos plenamente ese criterio: no hay materias reservadas frente a la ley, ni debe haberlas.

14.- 15. *Presupuesto Nacional y planificación nacional:*

- a) La ponencia se remite a otros lugares, donde se comentará (capítulo V, esp. puntos 1 y 2).

16.- 17.- *Leyes constitucionales y categorización de actos:*

- a) Parece insinuar el establecimiento de un cierto tipo de leyes reforzadas, que llama "constitucionales", pero se remite a otras ponencias que no hemos podido obtener.

IV. PODER JUDICIAL:

1.- *Nombramiento de Magistrados:*

- a) En primer lugar, la ponencia propone el nombramiento de los Magistrados por tiempo indefinido, lo cual a nuestro juicio es inaceptable. El sistema vigente de nombramiento por ocho años con reelección automática produce las mismas ventajas, con la adicional de hacer posible, en casos extraordinarios, sustituir al Magistrado simplemente no reeligiéndolo por dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa.

- b) Tampoco podemos convenir en autorizar su remoción, aunque sea por dos tercios de votos de la Asamblea, como lo propone la ponencia, lo cual sería altamente peligroso por la posible interferencia de razones políticas que debe reducirse al mínimo.
- c) La exigencia de los dos tercios de votos de la Asamblea para el nombramiento es peligrosa porque puede resultar inoperante ; pero además revela superficialidad: el problema no consiste en la mayoría legislativa necesaria para el nombramiento, sino en el origen mismo de ese nombramiento, sobre el cual la ponencia no propone ni analiza nada.
- d) Si se quisiera pensar en algo importante, debería proponerse más bien un sistema de ternas para el nombramiento de los Magistrados, que podrían ser, por ejemplo, sucesivamente, de la propia Corte Suprema de Justicia, del Colegio de Abogados y de las Facultades de Derecho universitarias, lo cual garantizaría que, de cada tres Magistrados, uno sería de la carrera judicial, otro representaría a los abogados litigantes y otro a la ciencia y enseñanza del Derecho. Podría agregarse a esto, por ejemplo, que la escogencia deba hacerla una comisión integrada por las diversas fracciones políticas representadas en la Asamblea.
- e) Lo del retiro forzoso a la edad que indique la ley es, como la propia ponencia lo dice, materia de ley y no de una reforma constitucional.

2.- *Magistrados suplentes:*

- a) La ponencia no se entiende: la sustitución de los Magistrados ya está regulada por la ley y no por la Constitución, que se limita a lo indispensable: señalar la existencia y determinar el nombramiento de los Magistrados Suplentes.

3.- *Estructura fundamental:*

- a) Esto se entiende menos todavía: lo que la ponencia dice es precisamente lo que existe hoy.

- b) No se toca, en cambio, lo que sí sería importante: la estructura misma del Poder Judicial, para lograr sobre todo una mayor celeridad y especialización, como sería, por ejemplo, la proposición de que toda la Corte Suprema de Justicia estuviera estructurada como Corte de Casación, en Salas especializadas, o la necesidad de crear un Tribunal de Garantías Constitucionales, con una reforma sustancial del recurso de inconstitucionalidad y otros instrumentos necesarios para que la defensa de la Constitución y de los derechos humanos sea más activa, expedita y eficaz.
- c) Hasta aquí, es este el segundo tema, junto con el de la integración de la Asamblea Legislativa, cuya importancia ameritaría una presentación analítica y profunda con miras a una reforma constitucional: sin embargo, en ambos casos, la ponencia adolece de una absoluta superficialidad.

4.- *Administración Judicial:*

- a) Decir que a la Corte Suprema de Justicia debe corresponderle el gobierno y administración del Poder Judicial no es decir nada diferente de lo que ya existe y en definitiva no es tampoco decir nada.

V. *PLANIFICACION, PRESUPUESTO NACIONAL Y CONTRALORIA GENERAL*

1.- *Constitucionalización de la planificación:*

- a) La idea de constitucionalizar la planificación nacional es importante en la medida en que tenga por objeto garantizar el cumplimiento de ciertas condiciones mínimas de trámite, de contenido y de ejecución del plan, así como su ubicación dentro de las fuentes y actos del ordenamiento jurídico. En este sentido, lo menos que podía esperarse de una proposición como ésta, es la exigencia de que el Plan de Desarrollo, que es la norma fundamental de esa planificación, sea aprobado por ley.
- b) Sin embargo, la ponencia lo que propone es lo contrario: la adscripción del Plan, que es lo más, a la esfera de lo admi-

nistrativo, en manos del Poder Ejecutivo, y la aprobación legislativa de las normas de aplicación, que son lo menos.

- c) Pero no sólo eso, sino que mediante un absurdo procedimiento *sui generis*, la ponencia convierte a la Asamblea Legislativa en asesora del Gobierno, lo que contradice la índole deliberante y la supremacía de su función. La función legislativa es esencialmente política, precisamente en cuanto consiste en la fijación de los grandes fines y opciones del Estado, a través de la ley, que es el acto político por excelencia; y eso es lo que es un Plan de Desarrollo. En la realización de esa función orientadora, hay una supremacía esencial de la Asamblea sobre el Poder Ejecutivo, que se expresa en la superioridad de la ley sobre los actos de gobierno, reglamentados y actos administrativos que implementan la ejecución del Plan.
- d) Nuevamente cabe apuntar la superficialidad de la ponencia, que obviamente sólo toma en cuenta la planificación del sector público, al ignorar del todo el problema más importante y crítico de la materia en el derecho constitucional moderno, que es la planificación de bienes y conductas privados en zonas críticas de la economía o de la vida social, como la planificación urbana y rural, que inclusive implica una transformación profunda de instituciones como la propiedad, y que obviamente sólo se puede realizar por ley, previo el correspondiente asiento constitucional. Se trata de uno de los casos más típicos de obligada reserva de ley.

2.- Principios fundamentales del presupuesto:

- a) En esta, obviamente, una de las materias importantes que ameritan reformas constitucionales urgentes; sin embargo, en cuanto al presupuesto nacional, la ponencia lo que sugiere es dejar las cosas como están.
- b) En cambio, insinúa una eventual reforma para dejar a la ley la regulación del sistema de presupuestos de las instituciones y empresas del Estado, materia en la cual la Constitución contiene sabiamente la exigencia de su aprobación por la Contraloría General de la República.

- c) En cuanto a nuestra posición respecto del presupuesto nacional, nos remitimos a lo que se dirá en el punto 8 de este capítulo.

3.- Departamento de Presupuesto:

- a) Su eliminación de la Constitución no tiene trascendencia alguna y en todo caso no existe ninguna razón para acordarla. Si existe, no se da.

4.- Porcentaje fijo del Poder Judicial:

- a) Estamos de acuerdo con la ponencia: no hay que tocar las normas constitucionales que consagran la independencia económica del Poder Judicial.

5.- Porcentaje fijo para entes locales:

- a) La ponencia se remite al capítulo del régimen municipal. Nosotros también (ver punto 9 del capítulo VI).

6.- El privilegio presupuestario del Tribunal Supremo de Elecciones:

- a) La ponencia contiene un cercenamiento inadmisibile del principio constitucional que garantiza al Tribunal Supremo de Elecciones su independencia presupuestaria frente al Poder Ejecutivo (Oficina de Presupuesto) "para dar efectividad al sufragio" (art. 177 parr. 1 in fine); menos que eso sería caer en un grave retroceso frente a la más importante contribución de Costa Rica al desarrollo de la democracia.

7.- Aprobación tácita del presupuesto:

- a) La ponencia no propone nada, en una materia en que sí existe una evidente y grave laguna constitucional: la Constitución obliga a la Asamblea Legislativa a aprobar el presupuesto antes del 30 de noviembre (art. 178), pero no resuelve el problema de si la Asamblea no lo aprueba o lo rechaza, como

sí lo hacía la Constitución 1871, según la cual en ese caso se prorrogaba la vigencia del año anterior.

- b) Pareciera que en este sentido sí se justifica una urgente reforma constitucional, que bien podría establecer la misma regla, o la aprobación automática del proyecto del Poder Ejecutivo, mediante una especie de silencio positivo.

8.- *Aprobación del Presupuesto:*

- a) Lo que propone la ponencia en los incisos a) y c) de este punto, ya está recogido de manera más congruente en un proyecto de reforma a los artículos 121 inciso 11), 124, 176, 177, 178, 179 y 180 de la Constitución, presentado por el suscrito Rodolfo E. Piza, que ya fue dictaminado y se encuentra pendiente en el Plenario de la Asamblea Legislativa, copia del cual acompañamos con su exposición de motivos. En efecto, en ese proyecto se establece claramente que la aprobación del presupuesto es un acto administrativo de aprobación por parte del legislador, no una ley, lo cual elimina automáticamente la posibilidad de reformar las leyes ordinarias por su medio. En cambio, no es factible la eliminación de las normas generales, que son necesarias en cuanto se refieren por supuesto a la materia presupuestaria y no reformen otras leyes; por eso, en este aspecto la ponencia peca de un evidente error.
- b) No tiene ningún sentido la proposición incluida en el inciso b) de la ponencia, de que la Asamblea no pueda improbar totalmente el presupuesto. Es más, esta proposición resulta contradictoria con la del punto 7 anterior, ya que en éste la ponencia rechazó la idea de que pueda imponerse una aprobación tácita del presupuesto, mientras que aquí exige su aprobación expresa. La realidad es que, si es posible que la Asamblea no apruebe el presupuesto, esto implica que lo rechaza totalmente, y para esta situación la ponencia no contiene proposición alguna como ya se dijo.
- c) La tesis de la ponencia de que no puedan aprobarse emisiones de bonos ni empréstitos por la vía del presupuesto, es una simple consecuencia de que éste sea un acto y no una ley, de manera que se atiende por el mismo medio.

- d) El proyecto de reformas constitucionales que acompañamos, contiene además dos principios fundamentales que sí merecen consideración: 1. la exigencia de que el Plan Nacional de Desarrollo se apruebe por ley (en cuanto a esto nos remitimos a lo dicho supra, punto 1 de este capítulo); y 2. la prohibición a la Asamblea de variar el destino de los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, con la consecuencia de que los ingresos sobrantes por partidas no aprobadas o rebajadas, tienen que volver a ser presupuestados por el Ejecutivo y así sucesivamente.

9.- *Posibilidad de modificar otras leyes por medio del presupuesto:*

- a) La ponencia no propone nada. Nos remitimos a lo dicho en el punto anterior.

10.- *Ejecución del presupuesto por cada órgano constitucional.*

- a) La ponencia propone como novedad lo que ya es así, es decir: que cada órgano constitucional (entendido como cada poder del Estado, e inclusive otros órganos como la Contraloría), ejecute su propio presupuesto.

11.- *Tesorería Nacional:*

- a) La ponencia parece querer eliminar la potestad exclusiva del Tesoro Nacional de pagar a nombre del Estado, autorizando a otros funcionarios para girar contra sus fondos, depositados según la propia ponencia en la Tesorería Nacional. Esto, además de un grave atentado contra el buen orden de la Administración financiera, es también un intento inaceptable de quebrar el único principio constitucional que garantiza, aunque sea tímidamente, la caja única del Estado.

12.- *Publicación de egresos:*

- a) La ponencia pretende que la ley pueda autorizar gastos que no se publiquen en el Diario Oficial, fuera de los previstos

restrictivamente por la Constitución (art. 187), que ya son bastante amplios, puesto que son todas aquellos que el Consejo de Gobierno considere que no deben publicarse en virtud de circunstancias muy especiales; o sea, que se propone que, aún fuera de tales circunstancias calificadas por el Consejo de Gobierno, pueda la ley autorizar gastos secretos o confidenciales, eventualmente en casos normales de ocurrencia diaria, lo cual no sería otra cosa que favorecer la corrupción.

13.- *Aprobación de la liquidación del presupuesto:*

- a) En la primera parte, la ponencia no hace más que repetir lo que ya existe: la Contraloría debe fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República (art. 184 inc. 1 parr. 1) e informar a la Asamblea Legislativa (ídem, inc. 3).
- b) En la segunda parte, la ponencia sugiere que esa fiscalización sea no sólo contable sino del cumplimiento de los planes nacionales, y tanto respecto del poder central como de la administración descentralizada, todo lo cual es perfectamente posible por simple ley, sin necesidad de tocar para nada la Constitución, normas citadas y además incs. 2 y 4 íbidem): ésta no dice que la fiscalización sea la contable solamente, y más bien da a entender que es todo lo amplia que haga falta. Lo que se necesita es reformar la ley y, además, dotar a la Contraloría de los medios económicos, humanos y técnicos necesarios para su labor.

14.- *Procedimiento de contratación:*

- a) La ponencia contiene una proposición totalmente innecesaria, ya que la igualdad de oportunidades y la eficacia de la acción administrativa son principios fundamentales de la contratación administrativa, que no requieren consagración expresa.
- b) En cambio, la ponencia ignora el problema que sí es serio de la evidente antinomia producida por la propia necesidad pública, entre el texto rígido del artículo 182 de la Constitución,

que impone siempre y en todos los casos la licitación, y la realidad administrativa y legislativa que ha tenido que abrir la posibilidad de la contratación directa, inconstitucional pero necesaria, en ciertos casos.

15.- *Auxiliariedad de la Contraloría:*

- a) Lo ponencia propone que la Contraloría General de la República sea un "órgano constitucional, de igual rango que los poderes, jurídicamente hablando". Si lo que se quiere es garantizar su "independencia funcional y administrativa", no hace ninguna falta, puesto que esto es precisamente lo que ya le garantiza el artículo 183 de la Constitución.
- b) Si lo que se quiere, en cambio, es independizarla orgánicamente de la Asamblea Legislativa, se está incurriendo en un doble error: el de darle a la función de contralor un rango totalmente independiente, cuando por su misma naturaleza está subordinada a normas que aplica en su función y que no depende de ella, y el de pretender separarla de su carácter auxiliar del poder constitucional y naturalmente llamado a fiscalizar la Administración Pública, que es la Asamblea Legislativa.
- c) Desde el punto de vista de la conveniencia política, la proposición de la ponencia sería todavía más grave en ese sentido porque les quitaría a los Diputados, especialmente a los de Oposición, el único medio técnico de que pueden valerse para investigar la conducta de los funcionarios públicos. Desde este punto de vista, la proposición es también contradictoria con el fortalecimiento que plantean de la función fiscalizadora de la Asamblea Legislativa (ver punto 8 del capítulo III).

16.- *Requisitos del Contralor; período del cargo; Subcontralor:*

- a) La ponencia plantea una serie de aspectos de detalle, respecto de los requisitos para el cargo del Contralor y otros similares, casi todos los cuales pueden resolverse por ley, sin necesidad de reforma constitucional, y ninguno de los cuales tiene im-

portancia como para justificar un análisis desde el punto de vista de reformas constitucionales.

17.- *Nombramiento del Contralor:*

- a) La ponencia pide que se nombre por dos tercios de los miembros de la Asamblea. Al respecto, hacemos las mismas observaciones dichas respecto de las Magistrados Judiciales (ver punto 1 del capítulo IV).

18.- *Posibilidad de un Tribunal Contralor:*

- a) Cabe hacer las mismas observaciones que se hicieron en el punto 16 anterior respecto de los requisitos del Contralor. En todo caso, la ponencia no dice para qué ni por qué una oficina de carácter administrativo y puramente fiscalizador, no jurisdiccional ni semejante, haya de requerir de un "tribunal".

19.- *Funciones (de la Contraloría):*

- a) Se propone eliminar la exigencia de que todo egreso del Presupuesto Nacional sea autorizado por la Contraloría (la Constitución dice "visado", art. 184 inc. 1 párr. 2) así como la aprobación de cuentas de los funcionarios, la cual se dice que nunca ha operado.
- b) En el primer aspecto, la "visación", que no la autorización, es un control indispensable para determinar si se está cumpliendo o no la ley en cada gasto, y ha venido operando normal y eficientemente. No se da ninguna razón en la ponencia para eliminarla.
- c) En el segundo, si no ha operado, lo que hay que hacer es procurar que opere, ya que de otra manera también carecerían de sentido las atribuciones de la Contraloría, recientemente reforzadas, para fiscalizar el cumplimiento honrado de los funcionarios públicos (art. 6º Ley de Administración Financiera de la República), e inclusive de algunas obligaciones especiales como la de declarar los bienes al ingresar y al dejar la función.

- d) En todo caso, la eliminación de esas dos funciones obligaría a una determinación detallada de las cosas en que sí es necesaria la intervención de la Contraloría, lo cual ni se hace ni se insinúa en la ponencia, y resultaría si no imposible demasiado laboriosa para la sencillez que deben tener las disposiciones constitucionales.

20.- *Garantías procesales:*

- a) La ponencia pide que en la Constitución se atribuyan a la Contraloría los mismos privilegios que los de los jueces de instrucción, los cuales privilegios no están definidos en ninguna parte en la Constitución, sino que nacen de la ley, como también nacen y pueden nacer de la ley los de la Contraloría.

VI. MUNICIPALIDADES:

1.- *División territorial:*

- a) La ponencia se limita a proponer la creación de la "Región" sin explicar a qué se refiere, si es mayor o menor que la provincia, ni qué sentido tiene en un país de 50.000 Km² como Costa Rica. Parece un engorro innecesario (ver también punto 2, siguiente).
- b) También propone la eliminación de la cita constitucional de los distritos y dificultar la creación de los cantones. Lo primero carece de importancia y no requiere comentario; lo segundo sí parece una reforma conveniente para poner un freno a la irresponsable complacencia legislativa en la materia. La ponencia no propone ningún criterio; nosotros creemos que debe institucionalizarse el principio establecido por la ley, de que no puedan crearse nuevos cantones si el territorio segregado y el territorio matriz, ambos, no poseen por lo menos el 1% de la población del país.

2.- *Ente-Región:*

- a) Valga, en general, lo dicho en el punto 1 a) anterior.

- b) Al enunciar la ponencia como atribuciones de este nuevo ente, establecer y aprobar, según el caso (?), los tributos locales, la planificación y coordinación del régimen local y la potestad reglamentaria delegada en materia local, todavía lo hace más difícil de entender y de ubicar.
- c) En todo caso, no sobra advertir que la Constitución permite ya, sin necesidad de reformarla, la creación de "distribuciones especiales" por ley (art. 168, párr. 1 in fine), entre las cuales podrían caber perfectamente estos entes región, si se considerare necesario establecerlos.

3.- Elección popular del Ejecutivo Municipal:

- a) Estamos de acuerdo en la idea de que el Ejecutivo Municipal sea de elección popular, dándole verdaderas atribuciones de jefe ejecutivo del Municipio; pero para esto no se requiere una reforma constitucional; sino simplemente legal: la Constitución únicamente habla de "un funcionario ejecutivo que designará la ley".

4.- Elecciones Municipales separadas. Período de regidores:

- a) La idea de la ponencia, de que las elecciones municipales se realicen separadamente de las nacionales, no requiere reforma constitucional. De hecho, ya ha sido objeto de una proposición concreta de reforma a los Códigos Municipal y Electoral, que se encuentra pendiente en la Asamblea Legislativa (en comisión). Puede ser buena, tanto para el régimen municipal, como para que sirva de termómetro de la situación política nacional, que sirvan de advertencia o de respaldo, tanto al Gobierno como a los partidos políticos, de gobierno y de oposición; pero repetimos, no requiere reforma constitucional; lo único que establece la Constitución (art. 171 párr. 3) es que los regidores tomarán posesión el 1º de mayo del "año correspondiente".
- b) Sí sería materia de reforma la que propone la ponencia de que el período de los regidores sea de tres años, pero no se entien-

de su razón; al contrario, establecer un período diferente del de Presidente y Diputados, sólo puede traer problemas y engorros, como el que la misma ponencia reconoce de que a veces coincide su elección con la de las autoridades nacionales.

5.- Compatibilidad entre Diputados y Regiduría:

- a) Lo ponencia se limita a informar que una proposición en tal sentido fue rechazada, por lo que no propone nada. No entendemos cómo a alguien se le haya podido ocurrir semejante despropósito.

6.- Areas Metropolitanas:

- a) La ponencia propone que puedan ser creadas por lo que llama "ley constitucional". Para esto no hay necesidad de reformar la Constitución, puesto que ya ésta autoriza a la ley para "establecer distribuciones especiales" (art. 168), autorización que ya ha sido utilizada con profusión, tanto para crear el Area Metropolitana de San José, como para otros fines específicos (circuitos judiciales y escolares, distritos especiales para efectos de agua potable, etc.); si todavía no se ha logrado que el Area Metropolitana de San José tenga su gobierno propio, diferente del municipal, no ha sido por razones constitucionales sino eminentemente políticas, las mismas que posiblemente darían al traste con la reforma que la ponencia plantea.

7.- Normas innecesarias:

- a) La ponencia sugiere eliminar por innecesarias los arts. 171, 172, 173, 174 y 175 de la Constitución. De éstos, el único innecesario es el 175, que contiene una disposición repetida en el 184 inc. 2.
- b) El 171 no es innecesario, porque aunque establece una delegación de la Constitución en la ley para regular la integración y elección de las Municipalidades, establece al mismo tiempo una importante reserva de ley en tal sentido.

- c) Tampoco es innecesario el 172, que parantiza nada menos que la debida representación de los distritos, a través de sus Síndicos.
- d) Ni lo es el 173, que tiende a garantizar la legalidad de la actividad municipal, a través del recurso de alzada ante los tribunales de justicia. Este recurso es indispensable en materia de régimen municipal, no sólo por la generalidad de fines de las Corporaciones Locales, que las convierte en verdaderos "gobiernos municipales"; sino también por su estado de retraso económico, técnico, etc., en la Costa Rica actual. Además, resulta una proposición contradictoria con el planteamiento de un fortalecimiento de los derechos y garantías de la legalidad y de la constitucionalidad que la propia ponencia refleja.
- e) El 174 tampoco es innecesario, porque establece una necesaria reserva de ley para someter a las Municipalidades a autorización o aprobación legislativas de determinados actos de su administración económico-financiera.

8.- Audiencia legislativa:

- a) La ponencia, al proponer aquí que se consagra a favor de las Municipalidades igual audiencia legislativa que de la que gozan las instituciones autónomas del Estado, desconoce el hecho de que aquéllas, por ser corporaciones con una generalidad de fines (territoriales), no tienen la llamada "especialidad orgánica" (especialidad funcional), por lo que habría que oír las prácticamente en todos los proyectos de ley, en cuanto todos afectan en alguna medida la esfera de los intereses locales cuya gestión tienen encomendada las Municipalidades (art. 169).
- b) Además, la audiencia haría caótico el trámite legislativo al tener que extenderse a las ochenta municipalidades del país (y quién sabe cuántas más en el futuro).

9.- Subvenciones fijas:

- a) Es plausible la preocupación expuesta en la ponencia de buscar una solución al problema económico-financiero de las Municipalidades y de asegurarles un financiamiento sensible.

- b) Sin embargo, las soluciones que propone son superficiales, porque se basan en el sistema de porcentajes fijos del presupuesto nacional, que sólo se justifica en casos absolutamente excepcionales como el del Poder Judicial, cuya independencia económica es absolutamente esencial.
- c) La solución planteada es también simplista, porque no toma en cuenta, por ejemplo, los ingresos que tienen las Municipalidades en forma directa, a través de los impuestos municipales que al fin de cuentas son pagados por todos los ciudadanos, de la misma manera que los nacionales; ni la participación que muchas de ellas tienen ya del producto de impuestos nacionales como el del café, o todas como el territorial; ni la diversa situación en que se encuentran las municipalidades de comunidades ricas y de comunidades pobres; ni la necesidad de estimular de preferencia el desarrollo de determinadas regiones, vinculadas a la planificación nacional, etc.
- d) Por todo ello, el problema debería plantearse apenas, para que sea objeto de soluciones más completas y estudiadas, como tema específico de una ponencia para ser presentada en un futuro Congreso Jurídico Nacional.

VII. DERECHOS Y GARANTIAS:

1.- Ombudsman:

- a) Compartimos la idea, que recoge la ponencia, de que la protección de los derechos humanos y, agregamos nosotros, la legalidad en general, necesitan medios mejores y más expeditos; y de que, en este sentido, la institución del "ombudsman", podría servir adecuadamente a esos propósitos.
- b) Sin embargo, no creemos prudente ni necesario darle asiento constitucional antes de que haya sufrido la prueba de la experiencia y de los ajustes que necesariamente habrá que hacerle para adaptarlo a nuestra idiosincracia y realidad. Debe tomarse en cuenta que se trata de una institución nacida y desarrollada en pueblos muy diversos del nuestro (los escandinavos),

con regímenes completamente diferentes (parlamentarios) y con un nivel de desarrollo económico, social y cultural mucho mayor; esto no implica que neguemos su utilidad y adaptabilidad a nuestro medio institucional, sino únicamente no creemos que pueda simplemente trasplantarse sin ajustes, ni que esos ajustes puedan hacerse sin contar con la experiencia (por ejemplo, no nos atreveríamos a afirmar que deba ser un funcionario parlamentario y no uno judicial o inclusive administrativo con independencia funcional adecuada). Tómese en cuenta que, por ejemplo, la Procuraduría General de la República viene luchando desde hace muchos años por lograr su consagración constitucional, y todavía no la ha obtenido; que la autonomía institucional existió en Costa Rica por lo menos desde 1924, sin base constitucional hasta 1949; que la Contraloría General de la República esperó más de diez años su consagración constitucional, etc.

2.- *Omisiones importantes:*

- a) En materia de derechos y garantías, en cambio, la ponencia omite temas fundamentales, como la necesaria revisión del recurso de inconstitucionalidad y del régimen de garantía de los derechos constitucionales; como la necesaria inclusión de un capítulo de garantías económicas, etc.

San José, 21 de noviembre de 1977:

Eduardo Ortiz Ortiz

Rodolfo E. Piza Escalante

Revisión de la moción de censura constitucional, art. 121, inciso 24 de la Constitución Política.

De acuerdo con el artículo 9º del Reglamento del Colegio de Abogados, presento a conocimiento del plenario la moción que no fue aprobada en la comisión de trabajo "Reformas Necesarias a la Constitución Política" el pasado martes 22 de noviembre.

Dicha moción contenida en las Ponencias Básicas, página 2 tiene la siguiente redacción:

"La censura debe tener por consecuencia la caída del Ministro. Se encontró razonable mantener la necesidad de los 2/3 de votos, en la Asamblea Legislativa máxime que ahora los efectos serían más graves. Al Ministro, por otra parte, debe dársele audiencia previamente a ser resuelta la censura. El Ministro censurado además, no debe poder ser nombrado en otro Ministerio, ni como director de ninguna Institución autónoma por el resto del período presidencial".

La Constitución Política vigente expresa en el artículo 121 inciso 24), en el capítulo de Atribuciones de la Asamblea Legislativa:

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

En síntesis se persigue reforzar la facultad que tiene actualmente la Asamblea Legislativa para que el Ministro que sea censurado constitucionalmente deje el cargo irremediamente, no pudiendo ser nombrado en otro Ministerio ni en otra Institución Autónoma.

Para ello haré brevemente un planteamiento teórico de la organización del poder político en los países occidentales, y luego refu-

taré los conceptos emitidos por los Licenciados Eduardo Ortiz Ortiz y Rodolfo Piza Escalante, contenidos en su documento presentado al Congreso.

Primera parte

Teóricamente se puede hacer diferencias entre los regímenes Políticos vigentes, tomando como base para su explicación el principio de separación de poderes.

1) *El Régimen Presidencialista.*

En primer término ese principio está atemperado por algunos medios de control recíproco entre el legislador y el ejecutivo. El régimen presidencial de los Estados Unidos (modelo clásico, cuasi puro) está fundado en el principio de la separación total de los poderes del Presidente (ejecutivo) y del Congreso (legislativo), ambos electos por el pueblo y dotados de prerrogativas propias. Pero la Constitución confiere al Presidente el poder de oponer su veto a una ley votada por el Congreso al mismo tiempo que ella permite a este último destituir al Presidente condenado por "traición" concusión u otros crímenes y delitos (impeachment). Además puede vigilar la política exterior y ratifica los nombramientos de los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

El régimen presidencial se caracteriza por una separación y equilibrio entre los poderes: la separación de los poderes se manifiesta en un doble plan: orgánico y funcional; la independencia orgánica supone que uno de los órganos no procede del otro para su nombramiento. Así, el Presidente de la República es nombrado por el pueblo como lo hace con la Asamblea Legislativa. El Presidente no puede disolver el Congreso o Parlamento ni aquel puede obligar al Presidente a dimitir. Tampoco el Presidente ni el Congreso pueden obligar a un miembro de la Corte Suprema de Justicia a renunciar. A esta estricta independencia orgánica se ajusta una independencia funcional: el Congreso ejerce solo y en forma completa la función legislativa. El Presidente no tiene la iniciativa de las leyes ni el derecho de participar en los debates de las asambleas. Por su parte el Congreso no interviene en el ejercicio de la sura, el legislativo puede obligar al gobierno a dimitir. función ejecutiva.

2) *Régimen Parlamentario.*

Otra aplicación del principio es el denominado de colaboración de los poderes o más específicamente de control y de presiones recíprocas entre el poder ejecutivo y el legislativo.

El ejemplo clásico lo constituye el régimen parlamentario, en el cual existen diversos medios de acción del ejecutivo sobre el legislativo (iniciativa de las leyes, promulgación de leyes, derecho de entrar y de hablar en las Asambleas parlamentarias, etc.).

También tiene el legislativo medios de controlar la actividad gubernamental (comisiones parlamentarias, interpelaciones escritas u orales a los ministros de Estado). Pero sobre todo el régimen parlamentario se caracteriza por:

a) La responsabilidad política del gobierno frente al Parlamento, esto significa que por un voto de desconfianza o de censura, el legislativo puede obligar al gobierno a dimitir.

b) En contrapartida, el gobierno o el Presidente de la República tienen la posibilidad de pronunciar la disolución del Parlamento, es decir, en la mayor parte de los casos de enviar a los diputados frente a los electores que resolverán en definitiva el litigio entre los poderes, (Sistema Francés ver artículos 12, 49 y 50 Constitución Política).

3) *El Sistema de Costa Rica.*

Nuestro régimen político participa actualmente de ambos sistemas. Pero es más Presidencialista si se confronta con el modelo clásico o de los Estados Unidos. Asimismo no tiene la caracterización típica del sistema Parlamentario, de este modo tiene ciertos principios de los dos sistemas que lo convierten en un sistema híbrido. Por ejemplo las posibilidades que tiene la Asamblea Legislativa de aprobar el presupuesto nacional, de dar votos de censura y de interpelar a los Ministros de Estado, Artículo 121 incisos 10, 23 y 24 de la Constitución Política.

Segunda parte

Ahora bien, se pretende con la moción presentada por la "Comisión Redactora de las Reformas Necesarias a la Constitución Política", única y exclusivamente dar efectividad al voto de censura a un Ministro que en el ejercicio de sus funciones ha obrado culposa o dolosamente comprometiendo las finanzas públicas del país. Es problema de moralidad, de salud pública, y sobre todo de efectividad en el control político que debe ejercer la Asamblea Legislativa sobre las actuaciones del Poder Ejecutivo. Esa reforma no puede cobijar al Presidente de la República, por cuanto éste ha sido designado por voto popular, sino simplemente a sus colaboradores que han actuado en perjuicio de los intereses económicos o de cualquier otra índole del país. He ahí la reforma que se propone. ¿A quién se perjudica? A nadie. El sistema nuestro seguirá siendo un sistema híbrido a lo costarricense. ¿A quién se beneficia? Al país en general, por cuanto la reforma tiende a que los representantes populares ejerzan una fiscalización más concreta sobre las actuaciones del poder ejecutivo, (Ministros), con exclusión del Presidente de la República.

*Tercera parte**Párrafo a) del documento:*

No es cierto, como lo dicen los licenciados Ortiz y Piza, de que la censura a los Ministros de Gobierno en los regímenes parlamentarios "es ya una mala copia que se justifica porque el Gabinete es una prolongación del Parlamento y porque el voto de censura implica con la caída del Gobierno, un cambio fundamental de orientación política...".

Nadie ha mencionado al Presidente ni al Consejo de Gobierno. Parece que los citados colegas no entendieron que la censura se refiere única y exclusivamente al Ministro de Gobierno, no al Presidente de la República.

El control por supuesto que es político, porque lo ejerce la Asamblea Legislativa (órgano que censura) pero desde el punto de vista del efecto éste es simple: se refuerza la potestad ya otor-

gada al Poder Legislativo de controlar con mayor eficiencia la moralidad en la función pública.

Párrafo b) del Documento:

El hecho de que nunca haya tenido efecto la norma del artículo 121 inciso 24, no obsta que se pueda establecer. Me pregunto si es posible que la actual norma no haya producido sus efectos jurídicos prácticos por no producir la destitución automática del Ministro y de las demás consecuencias que ello conlleva.

Párrafo c) del Documento:

Existen muchos actos ilegales e inconstitucionales que no dan lugar ni a un recurso de inconstitucionalidad, ni al de amparo ni siquiera al contencioso administrativo, ello por no existir en nuestro ordenamiento la acción popular. De este modo si no se tiene legitimación (interés legítimo o derecho subjetivo) no se puede intentar al menos el último de esos recursos.

Esto hace que existan una serie de posibilidades de votar la moción censura sin que se establezca alguno de los recursos constitucionales indicados.

Párrafo d) del Documento:

Por último proponen la total eliminación de la norma que censura, para que no se agrave el híbrido constitucional que contiene. ¿Pero por qué mejor no hacemos nuestro sistema político puro y eliminamos de una vez todas las normas constitucionales que lo hacen un "híbrido" aunque sea un sistema inadecuado a la realidad político-jurídica costarricense?

Para concluir considero que la estabilidad política, el respecto a los derechos humanos y las demás virtudes democráticas nacionales obviamente obedecen a ese híbrido, que sin duda hay que mejorar y no destruir como implícitamente lo pretenden, los estimables licenciados Rodolfo Piza y Eduardo Ortiz.

San José, 24 de noviembre de 1977

Dr. Enrique Rojas Franco

Comentario sobre la ponencia "El defensor de los derechos del ciudadano".

Celebro que el expositor se refiera al OMBDSMAN, que no es sino lo que en mi tesis de Licenciatura en la Facultad de Derecho y mi tesis de doctorado en Madrid expongo en el capítulo dos de dichas tesis o sean los Procuradores o Altos Comisionados de Derechos Humanos, su organización, Tribunales de Derechos Humanos en el Sistema de Protección y su necesidad de aplicación y Organos de Protección.

Como no soy político partidista sino académico, mis tesis no han tenido la atención que debieran tener a no ser en Madrid en donde por haberme referido y especializado en Derecho Natural, Filosofía del Derecho y Derecho Internacional Público, fui designado ayudante de cátedra de mis queridos profesores Luis Legaz y Lacambra y don Luis Recasens Siches, así como profesor ayudante de Derecho Natural del profesor Joaquín Ruiz Giménez. Mi lucha ha sido tenaz y constante, no solo porque existan Organos de Protección de Derechos Humanos, Tribunales de Derechos Humanos y Altos Comisionados de Derechos Humanos y su necesidad de aplicación verdadera. Pareciera que cada 2 años se celebran en el países congresos jurídicos relevantes pero que no son más que sesiones donde pretende lucirse el más locuaz —salvo personalidades que académicamente asisten y les preocupan los aspectos jurídicos, por ser el derecho realidad cambiante y que sacrifican sus horas de trabajo en procura de mejorar el ordenamiento jurídico del país—. Digo lo anterior, porque hace dos años en compañía de otros abogados, entre ellos don Julio Muñoz Fonseca, se aprobó la ponencia nuestra que recomendaba la creación de un alto comisionado de derechos humanos, que debe ser el término correcto y no Ombudsman, y esta es la fecha que tal ponencia no ha sido puesta en práctica, a no ser esfuerzos personales como el del que les habla que ha constituido ad honorem el Comité Costarricense de Protección de los Derechos Humanos, que tiende a convertirse futuramente como comité centroamericano de protección de derechos humanos. He

de oponerme a que los comisionados sean designados por el Poder Ejecutivo, por la Asamblea Legislativa o por la OEA, la ONU y otros entes internacionales porque estarían ya actuando bajo égidas partidistas y los Derechos Humanos no es producto de dialécticas de determinada doctrina, de ningún partido político o institución internacional, los derechos humanos son inmanentes al hombre, nacen con él y es el ideal de una civilizada humanidad. Las Libertades y Derechos Fundamentales, no son criterios de Escuelas Políticas, ni teorías doctrinarias, ni aseveraciones y podredumbres de Partidos, *son leyes naturales, inherentes a la especie humana*. En vista de que la ponencia aprobada en el congreso anterior no ha sido ni comentada en estos dos años y que es preciso y urgente, que se promueva con mayor auge la cruzada para la efectiva salvaguarda y predominancia de los Derechos Humanos no sólo en el país, sino en toda Centroamérica, fue que con el distinguido humanista y juez de la Corte Suprema de Justicia, don Julio Muñoz Fonseca, hemos fundado el Comité Costarricense de Protección de los Derechos Humanos que se extenderá a nivel centroamericano pero sin percibir honorarios ni dineros de nadie para no desvirtuar el objeto para el que fue creado y que ha sido fundado por quien ha sido objeto de conculcamiento de sus derechos humanos. No estoy en contra de la moción, pues el que quiera trabajar con nosotros será bienvenido, sino hago esta observación porque sin trasladarlo a la ley fundamental ya fue constituido hace 3 semanas dicho comité y tiene sus oficinas 175 metros al sur del Ice central, aquí en San José. No hay compromiso político, no se reciben dineros, sino sólo a hombres abogados o no, que se preocupen por la prevalencia plena de los derechos humanos en nuestro país y en el ámbito centroamericano. No hemos sido objeto de publicaciones porque nuestro Comité no recibe dineros de nadie, pero poco a poco se irá conociendo, reforzando y tomando nombre y fuerza, por que lo que nos preocupa antes que cualquier interés, es el hombre, su felicidad y la real prevalencia de la libertad, la justicia, el derecho y la verdad, para una convivencia hermanable y pacífica, una verdadera dignidad humana, en cuya defensa miles de nobles vidas han sido inmoladas y por la cual nosotros hoy luchamos amparados por Dios únicamente.

San José, 22 de noviembre de 1977.

Dr. Lauro H. Velázquez de León

Creación de Consejo de Estado

Dr. Enrique Van Browne O.

Introducción:

En Costa Rica hasta el presente las facultades jurisdiccionales le han correspondido en su totalidad a la Corte Suprema de Justicia incluso para juzgar los actos emitidos por la administración pública y que afectan los derechos de los administrados.

En las modernas Constituciones y sobre todo en un verdadero Estado de Derecho, se ha instituido un nuevo órgano auxiliar del Gobierno, a nivel Constitucional, que cumple funciones jurisdiccionales y a la vez jurídico-administrativas este órgano se ha llamado en las legislaciones más avanzadas: *El Consejo de Estado*.

La Jurisdicción contencioso administrativa en Costa Rica ha sido ejercida por la Corte con un criterio civilista impidiendo en buena parte que los asuntos administrativos, originados en actos de la administración sea resueltos lo más técnicamente posible.

El crecimiento de nuestra Corte Suprema de Justicia y la actuación cada vez más agresiva de la Administración frente al particular hace necesario que se encargue a órganos especializados la decisión de aquellos asuntos contenciosos originados en actos de la Administración y que afecten en general los intereses legítimos o derechos subjetivos de los administrados.

De conformidad con lo anterior me permito mocionar para que se incluya un artículo en la Reforma Constitucional instituyendo o creando un *Consejo de Estado*, que tendría amplias facultades de consulta jurídico Administrativa así como tutelaría la justicia de la Administración, siendo sus facultades jurisdiccionales las de tutela de los intereses legítimos y los derechos subjetivos de los administrados, guardando sus actos el Recurso de Casación pero solo respecto de los actos jurisdiccionales. Podrá además juzgar sobre la conveniencia u oportunidad de los actos impugnados por los administrados es lo que se llama la jurisdicción de mérito.

Por lo anterior propongo que se agregue un Artículo Constitucional que diga:

"Créase el Consejo de Estado como órgano auxiliar del Gobierno, con facultades jurisdiccionales para tutelar los actos de la administración pública que afecten intereses legítimos o derechos subjetivos de los ciudadanos".

Igualmente el Consejo de Estado actuará como órgano consultor de la Administración siendo sus decisiones vinculantes para la Administración Pública en general.

El Consejo de Estado estará formado por doce Magistrados electos de la siguiente forma: cuatro serán de nombramiento del Poder Ejecutivo, cuatro de la Asamblea Legislativa y cuatro de la Corte Suprema de Justicia.

Su Estructura fundamental, sus funciones e independencia no podrán ser reformadas por leyes ordinarias.

Por otra parte deberá reformarse el artículo 49 de nuestra Constitución para atribuir las facultades ahí establecidas al Consejo de Estado.

*La transformación del Tribunal Supremo de Elecciones
en una Corte Constitucional*

Dr. Rubén Hernández Valle

Considerando

1) *Los defectos y lagunas del sistema de justicia constitucional vigente:*

Considerando que el sistema vigente de nuestra justicia constitucional presenta graves errores e importantes lagunas, tales como:

a) *Falta de unidad jurisprudencial:* Los recursos existentes —Hábeas Corpus, inconstitucionalidad y amparo— son conocidos y resueltos por diferentes tribunales, dependiendo en algunos casos, como en el Amparo, de la jerarquía del funcionario que dictó el acto recurrido u omitió realizar la conducta violatoria de la libertad pública en cuestión. Así tenemos, también, que los recursos de Hábeas Corpus e inconstitucionalidad, cuando se trata de disposiciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, son competencia exclusiva de la Corte Plena, mientras que la constitucionalidad de las disposiciones emanadas de la Administración descentralizada sólo puede ser controlada por el Juez Contencioso Administrativo. Todo lo anterior, evidentemente, sobre todo en materia de amparo, ha dado lugar a una falta de unidad y coherencia jurisprudencial en materia constitucional.

b) *Inexistencia de Tribunales especializados en materia constitucional:* La atribución de la materia constitucional a varios tribunales ha producido, como consecuencia lógica y necesaria, la carencia de un tribunal especializado en la materia. Así tenemos, por ejemplo, que la Corte plena integrada por 17 magistrados, casi en su mayoría civilistas y penalistas, tiene a su cargo la delicada

tarea de velar por el control constitucional de las leyes. Por otra parte y sobre todo en lugares alejados, los jueces penales están constantemente enfrentados a recursos de amparo, que obviamente se refieren a materias distintas a los de su especialidad. Ello ha traído como consecuencia lógica y necesaria que nuestra jurisprudencia constitucional sea superficial, tímida y a veces hasta contradictoria. Por ejemplo, en materia de recursos de inconstitucionalidad es prácticamente imposible obtener la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición emanada de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, si dichas disposiciones no dicen prácticamente lo contrario del texto constitucional. Alguien dijo alguna vez, con gran acierto en nuestro criterio que en Costa Rica una ley sólo podía declararse inconstitucional si en su último artículo se le ponía la siguiente coletilla: "Esta ley es inconstitucional".

En Costa Rica, por lo tanto, la inconstitucionalidad por violación al espíritu o a principios derivados de normas constitucionales es prácticamente desconocida y alegarlas en un recurso, prácticamente una herejía jurídica.

c) *El absurdo de que exista una mayoría calificada para declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo:*

Actualmente es necesario el voto de las 2/3 partes de la totalidad de los integrantes de la Corte Plena para declarar la inconstitucionalidad de una disposición emanada de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Dentro de este mismo orden de ideas se ha dado el caso paradójico de que 7 votos prevalezcan sobre 10. En todo caso, no existe razón técnico-jurídica alguna para que se exija esa mayoría calificada y lo lógico es que tales recursos se dicidieren por simple mayoría.

ch) *Inconveniencia de que el recurso de inconstitucionalidad sólo pueda interponerse por vía "incidental".*

En la actualidad y por haber sido copiado nuestro sistema del argentino y éste a su vez del norteamericano, es necesario que haya un caso pendiente de resolución ante los tribunales para plantear la inconstitucionalidad de una disposición emanada del cualquiera de los Poderes Ejecutivo o Legislativo, siempre y cuando

dicha disposición tenga importancia en la decisión del juicio en cuestión. En la doctrina este sistema se conoce con el nombre de "recurso de inconstitucionalidad por vía incidental" No obstante, en los países avanzados en la materia como Austria, Alemania e Italia, también es posible intentar el recurso de inconstitucionalidad por vía de "acción", es decir que cualquier juez e inclusive funcionario administrativo —en Costa Rica dicha posibilidad sería muy útil sobre todo en manos de la Contraloría General de la República— puede suspender la resolución de un caso sometido a su conocimiento y someter a la respectiva la Corte Constitucional, su duda sobre la constitucionalidad de la norma que debe aplicar. De esa manera se puede evitar muchos problemas posteriores e inclusive ahorrarle caros e innecesarios juicios de inconstitucionalidad al particular.

d) *Falta de comprensión de los tribunales sobre la naturaleza del recurso de amparo:*

El recurso de amparo casi siempre es declarado sin lugar por que la jurisprudencia reiterada de los distintos tribunales —en esto sí ha habido unidad jurisprudencial desgraciadamente— ha venido repitiendo el estribillo que "el amparo procede sólo contra los actos arbitrarios", con lo cual se ha entrado al análisis subjetivo y hasta psicológico de la conducta del funcionario de cuya acción u omisión se recurre. En tales casos, según la doctrina especializada, lo que debe analizarse es la adecuación del motivo al fin del acto, ya que los móviles subjetivos del funcionario son casi imposibles de determinación objetiva.

e) *Exceso de trabajo de los tribunales encargados de la justicia constitucional:*

Para nadie es un secreto que tanto la Corte Plena como los tribunales penales son los órganos jurisdiccionales más ocupados del Poder Judicial, dada la naturaleza de los asuntos sometidos a su competencia. Consecuencia necesario de ello, es que recursos que se supone que han sido instaurados —como el amparo— para ser resueltos en plazos perentorios debido a que están en juego derechos fundamentales de los administrados, sean resueltos en plazo que a veces exceden hasta de los seis meses, de manera que

cuando se dicta la resolución en cuestión ya no tiene ningún sentido práctico. Muchas veces los particulares se inhiben de utilizar tales recursos por la sencilla razón de que se tarda demasiado en resolverlos.

f) *Falta de un tribunal que resuelva los conflictos de competencia entre los distintos entes y órganos estatales:*

En nuestro ordenamiento jurídico existe la enorme laguna de un tribunal competente para resolver los conflictos de competencia entre los distintos entes y órganos estatales. Recuérdese, por ejemplo, el triste ejemplo del juicio que durante más de dos años y con gran desperdicio de recursos económicos sostuvieron el antiguo Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado (SNAA; ahora se sustituye "Servicio" por "Instituto") y la Municipalidad Central de Goicoechea, para dirimir si el traspaso de la administración del sistema de acueductos de dicho cantón en favor del SNAA era o no constitucional. Y así como este lamentable ejemplo, cotidianamente existen numerosos casos similares, cuya única consecuencia práctica es la inactividad de la Administración Pública y el consiguiente perjuicio de los administrados.

2).—*Los problemas de las organizaciones y regulación actual del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE):*

A pesar de que la consagración a nivel constitucional del TSE constituye uno de los principales logros de nuestra democracia en los últimos treinta años, dicha institución, sin embargo, dista de ser todo lo perfecta que debería ser. Creemos que es necesaria su reorganización a fin de ponerla a la altura de los tiempos y de aprovechar de manera más racional el tiempo de sus integrantes y los cuantiosos recursos a su disposición. Además, existen algunos problemas y lagunas en su organización y funcionamiento que es conveniente corregir.

a) *La insuficiencia de la competencia del TSE y la atribución de funciones de poca importancia para un órgano de su jerarquía:*

En primer lugar, para nadie es un secreto que el Tribunal de Elecciones, salvo durante el año anterior y los seis meses posterior-

res a la celebración de una elección, prácticamente permanece desocupado. Por otra parte, el hecho de que tenga atribuida la competencia de conocer en alzada las naturalizaciones en nada invalida la anterior afirmación y más bien confirma nuestra posición de que es un tribunal normalmente sin mucho trabajo, al punto que el legislador ha tenido que atribuirle el conocimiento y resolución de materias que deberían ser resueltas en última instancia por el Director del Registro Civil. Consecuencia de lo anterior, en la práctica tenemos un tribunal caro y normalmente con poco trabajo. Además, gran parte del trabajo que realiza es de orden material y no requiere el estudio ni el análisis jurídico constante. Prácticamente un sesenta por ciento del trabajo que realiza el tribunal durante las épocas pre y pos eleccionarias se podría delegar en otros funcionarios de menor rango, por tratarse propiamente dicho de labores maneriales sin mayor transcendencia jurídica.

b) *Confusión sobre la naturaleza jurídica de los actos emanados del TSE:*

El TSE actualmente dicta numerosos actos, cuya tipología jurídica es conveniente precisar porque en la práctica se ha prestado para lamentables confusiones jurídicas. En efecto, el TSE dicta además de resoluciones propiamente dichas, órdenes, actos legislativos (como interpretar auténticamente la Constitución y las leyes en materia electoral) actos administrativos y hasta jurisdiccionales.

Así por ejemplo, el término "resolución" utilizado por el artículo 103 de la Constitución Política tiene un sentido amplio, ya que pareciera que tiende a otorgarle firmeza a ciertos actos, como la declaratoria sobre los resultados de las elecciones (artículo 102 inciso 8 de la Constitución Política). Dicha norma debe ser entendida obviamente en sentido amplio, ya que su espíritu es el de evitar la acción contencioso administrativa contra tales resoluciones.

La redacción de dicha norma, sin embargo, plantea una serie de interrogantes que es necesario aclarar en beneficio de los administrados. Así, por ejemplo, se plantea actualmente la duda de si contra las resoluciones del TSE cabe o no el recurso de Hábeas Corpus. Pareciera que dicho recurso debe necesariamente admitirse

cuando se trate de órdenes dadas por el TSE a la fuerza pública durante el período eleccionario y mediante las cuales se priva la libertad de algún particular, ya que éste siempre debe tener abierta la posibilidad de que los tribunales competentes califiquen la legitimidad de las detenciones que sufran.

Por otra parte, pareciera que contra las resoluciones del TSE no cabe el recurso de amparo y así lo ha declarado la jurisprudencia de la Corte Plena, en la sesión del 24 de diciembre de 1973, al decir expresamente que el recurso no procedía "por tratarse de resolución en materia electoral, contra la cual no cabe recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 inciso 3) de la Constitución Política". Evidentemente dicha resolución es desafortunada, porque lo que realmente el constituyente quiso decir fue que las declaratorias que hiciera el TSE sobre los resultados de las elecciones adquieren la fuerza de cosa juzgada material, pero nunca que las actuaciones de dicho tribunal, sobre todo cuando están en juego los derechos fundamentales de los administrados, estén exentas del contralor jurisdiccional. En todo caso es conveniente que la Constitución defina claramente qué debe entenderse por materia electoral, que es el ámbito propio del TSE, a fin de precisar su inmunidad jurisdiccional.

c) *Traslado de los derechos propiamente políticos de otro Capítulo de la Constitución:*

A fin de lograr una mejor estructuración técnica de la Carta Política, es necesario, dividir la Constitución en dos grandes partes: la primera dedicada a la consagración y regulación de las libertades públicas (parte dogmática) y otra relativa a la organización del aparato estatal (parte organizativa), o como dice la doctrina italiana: una parte dedicada al Estado-comunidad y otra al Estado-aparato. Dentro de esta tesitura, todo lo relativo a los derechos y deberes electorales debe serle sustraído al Capítulo relativo al TSE.

ch) *Revisión sobre la organización del TSE:*

Dado que los tiempos han cambiado, sería conveniente cuestionarse si el sistema actual de organización del TSE puede ser mejorado, mediante una reorganización de su estructura interna.

En todo caso pareciera inconveniente que a nivel constitucional se regule en detalle su organización y pareciera que lo más conveniente es que se deje al legislador regular todo lo relativo a su estructura interna, dejando a salvo, por supuesto, la enumeración del número de Magistrados que lo deben integrar y sus garantías y responsabilidad. En todo caso, nos parece que la actual estructura es obsoleta y requiere una urgente revisión y modernización.

d) *Detallismo exagerado en el capítulo que regula el TSE:*

Es indudable que la mejor técnica constitucional aconseja que las Cartas Políticas sólo deben contener los principios fundamentales de cada institución, dejando posteriormente al legislador constitucional o legislativo que desarrolle dichos principios. El actual capítulo que regula la organización y funcionamiento del TSE adolece del defecto de ser detallista, reglamentario y repetitivo. Es conveniente, en consecuencia reducirlo únicamente a las normas que consagren su independencia funcional y económica, organización fundamental y principios que rigen la materia del sufragio en nuestro país, dejando que todos los demás aspectos sean regulados por su respectiva Ley Orgánica.

e) *Inconveniencia de que las campañas políticas sean tan largas y falta de regulación adecuada de la propaganda electoral:*

El país no puede seguir dándose el lujo de que nuestras campañas electorales se alarguen por seis meses oficialmente, ya que ello implica el derroche de una cantidad enorme de recursos económicos y la paralización casi completa de la Asamblea Legislativa durante ese período. Por otra parte, deben existir normas claras que orientan al legislador en lo relativo a la propaganda electoral, dado que en la actualidad éste constituye uno de los rublos en que se malgasta más el dinero de los contribuyentes, sobre todo si se toma en cuenta que la mayoría de la propaganda electoral va dirigida a mancillar la honra del adversario político y no como debería ser: a la explicación de los eventuales programas de gobierno.

En razón de todo lo anteriormente explicado, propongo que este Congreso tome los siguientes acuerdos:

Recomendar:

- 1) La transformación del Tribunal Supremo de Elecciones en una Corte Constitucional, integrada por dos Salas de tres magistrados cada una.
- 2) Que la Sala Primera seguirá atendiendo los asuntos lectorales y durante el año anterior y los seis meses posteriores a la Segunda se integrarán temporalmente a ella.
- 3) Que la Sala Segunda se dedique al conocimiento y resolución de los siguientes recursos: a) amparo; b) Hábeas Corpus; c) el llamado veto por inconstitucionalidad y ch) resolución de conflictos de atribuciones entre los distintos entes y órganos del Estado.
- 4) Que la reunión de las dos Salas resuelvan los recursos de inconstitucionalidad, y que en caso de empate decidirá el Presidente con doble voto.
- 5) Que los seis Magistrados sean nombrados por la Corte Suprema de Justicia; que duren en sus cargos seis años pudiendo ser reelectos y que gozarán de las mismas inmunidades y responsabilidades de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- 6) Que una ley con valor constitucional regule todo lo relativo a la organización y funcionamiento de la Corte Constitucional, lo mismo que los distintos recursos de su competencia (amparo hábeas corpus, inconstitucionalidad y conflictos de atribuciones entre los distintos entes y órganos estatales).
- 7) Que la Constitución defina claramente que las únicas resoluciones del TSE que carecen del recurso contencioso administrativo son las relativas a materia propiamente electoral.
- 8) Que la Constitución circunscriba la campaña política a tres meses y que sólo se permitirá propaganda electoral por los medios de comunicación colectiva dirigida a la exposición de los eventuales programas de gobierno.

- 9) Que el artículo relativo a los derechos y deberes políticos sea trasladado al Capítulo sobre Libertades Públicas.
- 10) Que se elimine de la competencia del TSE para resolver en alzada los asuntos relativos a la naturalización.
- 11) Que el Capítulo relativo a la Corte Constitucional sea escueto y únicamente circunscrito a la formulación de los principios fundamentales que regirán su estructura y funcionamiento.
- 12) La eliminación de la disposición actual de que se requieren dos terceras partes de la totalidad del órgano competente, para declarar la inconstitucionalidad de una disposición de los Poderes Legislativo o Ejecutivo.
- 13) Que el control autónomo sobre la constitucionalidad se extienda también a las disposiciones emanadas de cualquier ente a la administración descentralizada.
- 14) Que el recurso de inconstitucionalidad también pueda ser interpuesto en "vía de acción", tanto por los jueces como por los funcionarios administrativos.
- 15) Que se exija a los integrantes de la Corte Constitucional efectiva idoneidad en materia constitucional.
- 16) Una reorganización total de los distintos recursos que integran nuestra justicia constitucional, mediante la redacción de un Código Procesal Constitucional.

La interpretación auténtica de las leyes

Lic. Carlos José Gutiérrez

El artículo 121 de la Constitución Política, en su inciso primero, señala que es atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa:

"1) Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y *darles interpretación auténtica*, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones".

Siempre he considerado que esa función interpretativa de la Asamblea Legislativa constituye una invasión por parte del órgano legislativo de funciones que, en verdad corresponden al Poder Judicial. En *Lecciones de Filosofía del Derecho*, al criticar la posición tradicional sobre el papel del Juez escribí lo siguiente:

"Si interpretar es descubrir la intención del legislador es indudable que nadie podrá declarar mejor esa intención que el legislador mismo. De ahí entonces que se acepte que las Asambleas Legislativas, aun cuando tengan una integración totalmente diferente de la que poseyeran cuando se promulgó la ley original puedan "interpretar" ésta, aclarando conceptos que se juzgan oscuros y hasta introduciendo nuevos que no estaban en la versión original, y los cuales se presentan dotados de obligatoriedad para los fallos de los tribunales. Indudablemente que la interpretación auténtica no es otra cosa que "el establecimiento de una ley nueva, Legaz Lacambra" (Nº 337 de la 3a. ed.).

Dicha inquietud la plantie ante la Comisión que ha estudiado las reformas a la Constitución Política y como naciera amplia discusión sobre el tema, se decidió llevar a cabo un estudio empírico sobre la materia, que fue realizado por Carlos Arguedas, del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. Dichosamente, ha sido publicado por la Oficina de Planificación

Nacional y constituye el número 5 de la serie "Divulgación de Estudios para una Reforma General de la Constitución Política".

En sus conclusiones, el Lic. Carlos Arguedas dice lo siguiente:

1) En total se ha recurrido al expediente de la interpretación 65 veces, desde 1950, o sea 2,4 por año, como promedio, lo que supone por una parte, que se atiende una necesidad importante y por la otra que tampoco ha habido abuso.

2) Las iniciativas reales han sido de lo más variado: 23 se originaron en el mismo seno de la Asamblea; 15 lo son del Poder Ejecutivo (Presidente y respectivo ministro); 28 provinieron de otras fuentes. De estas últimas, 10 de particulares (individuales y asociados). Esto demuestra que la necesidad atendida se ha originado en todos los sectores de la vida nacional, revistiendo entonces un carácter bastante general.

3) En cuanto al tipo de problemas solucionados, más de la mitad de las leyes han tendido a resolver diferencias actuales o potenciales entre la Administración y los administrados; 1/4 se han limitado a simplemente aclarar aspectos de la función pública; 1/9 han resuelto diferencias actuales o potenciales entre instituciones públicas en tres casos se han corregido errores materiales; en otros tres casos se echó abajo la jurisprudencia de los Tribunales; en ningún caso propiamente se resolvieron diferencias entre particulares.

Desde este punto de vista, estimo que el uso de la interpretación legal ha sido positivo. Nótese como en general ha tendido a evitar litigios, los que por definición son largos y costosos.

4) Unas 2/3 de las leyes interpretativas, a nuestro juicio, son verdaderas interpretaciones. Del tercio que son reformas, sólo 1/4 podrían entenderse que perjudican a administrados. En términos generales entonces el uso de este recurso legislativo ha sido correcto.

5) Cabe agregar que algunos vetos y alguna sentencia de la Corte han corregido inconstitucionalidades por perjudicar a terceros con efectos retroactivos ilícitos, cuando la supuesta interpretación es más bien reforma.

Aunque el estudio del Lic. Arguedas considera que el uso de ese recurso legislativo es correcto y que ha sido positivo, mantengo mi criterio de que se trata de una verdadera invasión de funciones que corresponden al Poder Judicial y que, lentamente, éste se ha visto en la necesidad de reaccionar contra la utilización de ese recurso.

Creo igualmente que con dicha facultad se mantiene la posibilidad de que el Poder Legislativo pueda intervenir en procesos planteados en los tribunales e inclinar la balanza en favor de unas de las partes.

Por ello, me permito presentar la siguiente ponencia.

El Congreso Jurídico Nacional recomienda:

La inclusión en el plan de reformas a la Constitución Política de la supresión de la posibilidad que tiene actualmente la Asamblea Legislativa de interpretar auténticamente las leyes.

Instituciones Autónomas

Dr. Mauro Murillo

1. Justificación general.

Uno de los Títulos al que los Constituyentes de 1948 pusieron más cuidado es el XVI, relativo a las instituciones autónomas, entendidas éstas como una modalidad de ente estatal, precisamente la más relevante de la categoría de descentralización administrativa no territorial.

A pesar de ese gran cuidado, el Título que quedó en definitiva no fue muy feliz. Hubo evidentemente una concepción errónea de lo que debía ser una autonomía idónea, que no divorciara la técnica de la política.

Ello mereció un ajuste en 1968, cuando por reforma constitucional se suprimió la garantía de la autonomía política a las instituciones que nos ocupan. La modificación ha surtido positivos efectos prácticos, no hay duda, pero ha conducido por otra parte a introducir mayor confusión, pues hoy día es más difícil aun diferenciar entre las instituciones (autónomas, semiautónomas y el resto).

Esto obliga, como ocurre en general con casi toda la Constitución, a replantear totalmente la materia, sobre bases radicalmente nuevas.

2. Ponencia.

1ª *Moción:* En lugar de haber un Título en la Constitución dedicado solo a las instituciones autónomas, debería más bien referirse en general a toda la Administración Pública.

Explicación: En realidad ya no se justifica un Título exclusivo para las instituciones autónomas, que excluya a las demás des-

centralizadas funcionalmente, y por otro lado más bien debería aprovecharse en parte este Título para sentar algunos principios básicos para toda la Administración.

2ª *Moción:* Deberá sentarse expresamente la obligación de la Administración de actuar conforme a los principios de imparcialidad y de participación del administrado en los procedimientos administrativos, de acuerdo a la ley.

Explicación: Se trata de principios elementales, no regulados actualmente por ley, y respecto de los cuales la jurisprudencia a menudo titubea y normalmente la Administración se olvida; los que, por otro lado, tienen suficiente importancia como para ostentar rango constitucional.

3ª *Moción:* Eliminación de toda cita específica en la Constitución, relativa a las instituciones autónomas.

Explicación: Dado que las instituciones autónomas no son la única clase de entes descentralizados que hay, y ni siquiera como tal son perfectamente definibles, lo mejor sería eliminar de la Constitución las citas concretas que de ellas se hacen. En algunos casos en su lugar podrá más bien utilizarse una locución más genérica, que envuelve a todas las instituciones estatales; en otros quizá lo mejor resulte ser la eliminación definitiva de toda cita a estos entes, sin generalizar la norma. Este último caso bien puede ser el del 147 inciso 4º (potestad del Consejo de Gobierno de nombrar directores), por tratarse de una función en donde el consejo como tal prácticamente no se manifiesta, de donde lo lógico es eliminar de la Constitución toda cita sobre nombramientos de directores de las instituciones, autónomas o no.

4ª *Moción:* Un nuevo artículo debería señalar que las instituciones descentralizadas tendrán el grado de autonomía que la ley les garantice.

Explicación: La idea es eliminar en la Constitución todo detalle sobre grados de autonomía, salvo el caso de las Universidades y de las Municipalidades, donde rigen circunstancias especiales, pues se trata de materia que no tiene rango constitucional.

5ª *Moción*: Eliminación total del 189 (Constitución Política).

Explicación: La materia allí tratada (instituciones que deben forzosamente ser autónomas) no merece reiterarse. Primero, porque no se ve por qué deba ser un Banco, por ejemplo, institución autónoma, si esto hoy día no significa mayor cosa en cuanto, precisamente, a su autonomía. Segundo, porque, siguiendo el ejemplo, no se ve por qué no pueda organizarse un Banco del Estado como sociedad, eventualmente con participación privada.

El requisito de los 2/3 de votos para crear nuevas instituciones, menos trascendencia tiene, aparte de que ya no se sabe hoy día a ciencia cierta cuando es que realmente se requiere esa mayoría calificada.

6ª *Moción*: Eliminación total del 190. (Carta Magna).

Explicación: La audiencia legislativa no puede continuar restringida a las solas instituciones autónomas. Pero, por otra parte tampoco parece factible extenderlas a todos los entes descentralizados.

En general todas las instituciones tienen suficiente oportunidad de hacer conocer sus opiniones. Para evitar sorpresas, por trámites legislativos ultrarápidos, quizá lo mejor sea introducir algunas garantías constitucionales en materia de procedimiento legislativo.

7ª *Moción*: Regímenes de personal y de administración financiera distintos de los de la Administración Central.

Explicación: Las instituciones descentralizadas deben continuar sujetas a un régimen diverso de personal y de administración financiera de los prescritos para la Administración Central, que precisamente les den mayor agilidad, acordes con la índole de la actividad de ellos, que es esencialmente operativa.

Así las cosas, sobre tales aspectos es preferible que la Constitución no uniforme inutilmente y que más bien calle, dejando un amplio margen de actuación al legislador.

8ª *Moción*: Corresponde a la Asamblea Legislativa evaluar periódicamente los resultados de la gestión de la Administración Pública.

Explicación: Los actuales informes anuales ministeriales deberían referirse más bien a los resultados obtenidos en el período por toda la Administración, según sectores de actividad, e incluyendo a las sociedades controladas. Recibidos tales informes, la Asamblea debería estar obligada a ponerlos en discusión en Plenario, previo informe a su vez de una Comisión especial suya.

8 noviembre 1977.

Tutela Constitucional de la Agricultura

Dr. Ricardo Zeledón

Dada la ausencia de mención y tutela constitucional de la agricultura en Costa Rica, no obstante ser la principal actividad del país, éste Congreso

Considerando:

1.—Que en los ordenamientos constitucionales modernos se ha operado una evolución del esquema al pasar de un sistema "liberal" en que solo encontraban protección los derechos individuales —llamados también clásicos o políticos— de libertad, a un sistema "social" en que esos derechos —sin ser suprimidos— son integrados con la garantía y tutela de los derechos "sociales" o "económicos" de libertad.

2.—Que en la evolución constitucional referida, el derecho de propiedad ha conocido el tránsito de una "propiedad-señoría", individual, absoluta, a una "propiedad-instrumento de producción", a una "propiedad-actividad", acompañada con la doctrina de la función social de la propiedad (en cuanto al racional disfrute y justa distribución).

3.—Que la propiedad en el plano del derecho privado conoce la ruptura de la unidad del sistema económico que implica que la tierra —identificada en el derecho de propiedad a partir del "Code Napoléon" (o código de la burguesía rural francesa)— deja de tener unidad en la voluntad del particular, para adquirir unidad como bien de producción.

4.—Que es ahora la agricultura como actividad de producción agropecuaria (que conforme a la más moderna doctrina sostenida en Italia por Antonio Carrozza) es "el desarrollo de un ciclo biológico concerniente a la cría de animales o (cultivo de) vegetales

ligado directa o indirectamente a la explotación de las fuerzas o recursos naturales, que se resuelve económicamente en la obtención de frutos (vegetales o animales) destinados al consumo directo, sea como tales o sea previa una o múltiples transformaciones") la que se encuentra a la cabeza de la pirámide del sector productivo en cuanto al bien tierra, razón por la cual se opera mundialmente el fenómeno conocido como la "publicización de la agricultura".

5.—Que para dar contenido a la publicización de la agricultura los ordenamientos jurídicos se han adecuado a través de toda clase de disposiciones, desde simples Decretos Ejecutivos hasta normas constitucionales (como el conocidísimo caso de Méjico con el artículo 27 de la Constitución de 1917) en la búsqueda de proteger la producción agrícola y al productor frente a intereses particulares, no colectivos.

6.—Que en *Costa Rica* donde la actividad agrícola es la más importante dentro de la economía del país, se hace necesario elevar a rango constitucional su tutela por constituir la protección de la producción y del interés general.

Por tanto, éste Congreso acuerda:

1.—Reconociendo la importancia de la agricultura en nuestro país, recomendar ante el órgano constitucional la inclusión de disposiciones que le den una efectiva tutela jurídica a éste sector de la producción, como forma de proteger la economía nacional y con ella el interés colectivo.

2.—Impulsar, igualmente, que en el ejercicio de la propiedad privada se debe cumplir con la función social, en cuanto al racional disfrute y justa distribución, y que el Estado garantizará el acceso a ella a todos los ciudadanos aptos para la producción, como forma inmediata de dar contenido a la tutela de la producción agropecuaria.

(Italia, octubre 1977)