

Muy estimados colegas:

El artículo 7º del Reglamento de este Congreso me impone hacer una relación general sobre lo hecho por las Comisiones Preparatorias y de Trabajo, que debe comprender una introducción general y un informe objetivo sobre las ponencias discutidas.

Comienzo por pedir que se me disculpe por no haber podido ofrecer este informe mimeografiado a tiempo, pues hace poco más de una hora que lo pude terminar. Lo único que hemos podido repartir a ustedes es un breve esquema de lo que en cuanto a votaciones sucedió en la Comisión de Trabajo.

En el último tercio del año pasado, por iniciativa del señor Presidente de la República, se constituyó un grupo de estudio en OFIPLAN, a fin de que se hiciese una revisión de la Constitución y proponer ideas para eventuales reformas. En la Introducción al documento "Ponencias Básicas"\* que ustedes tendrán en sus manos se da la lista de los abogados participantes. Nótese que entre ellos se encuentran el señor Presidente de este Colegio, quien presidió nuestra Comisión de Trabajo en este Congreso, y quien les habla.

Las "Ponencias Básicas" son el resultado del trabajo realizado por aquel grupo en Ofiplan, complementado con algunos aportes de la Comisión Preparatoria de nuestro tema en este Congreso. Son, específicamente, el resultado del trabajo obtenido a la fecha, con la advertencia de que la Comisión de OFIPLAN continuará su trabajo.

La idea de quienes tuvieron la iniciativa de discutir el tema de las eventuales reformas constitucionales en este Congreso, fue la de someter aquel trabajo, fruto de la labor de un año de reuniones semanales de dos horas cada una, a conocimiento de los colegas, con la esperanza de que pudiera salir ciertamente enriquecido.

\* Documento de la Comisión preparatoria publicado en esta revista N° 36, pp. 39 a 54 (N. del D.).

En OFIPLAN se concluyeron algunas investigaciones. Este y otros materiales dieron origen a publicaciones que OFIPLAN por su cuenta hizo y que han sido ofrecidas a este distinguido foro para su conocimiento.

Aparte de estos documentos, la Comisión Preparatoria contó con un Resumen de deliberaciones y consensos obtenidos por el grupo de trabajo de OFIPLAN.

La misma Comisión, por falta de tiempo, no pudo ver nada más que algunos pocos puntos de una larga agenda de problemas constitucionales que se ofreció. En vista de que otras ponencias de distinguidos colegas no llegaron a tiempo, aunque presentadas dentro del término reglamentario, no pudieron siquiera ser leídas en esa Comisión.

Antes de entrar en referencias más concretas en cuanto al resultado del debate habido, me parece oportuno aclarar que no siendo en ningún momento tema de este Congreso la conveniencia de una reforma general de la Constitución, sino más bien la simple posibilidad de reformas concretas, no veo factible ni útil hacer un planteamiento introductorio de corte doctrinario, como parece sugerirlo el reglamento.

A la Comisión de Trabajo se presentaron las siguientes Ponencias: las Básicas, (ya citadas, cuyo comentario dejaremos de último) instituciones autónomas, régimen de la agricultura, interpretación auténtica de leyes; justicia, apoyada por miembros de la Comisión Preparatoria, y las restantes de los colegas Ricardo Zeledón, Carlos José Gutiérrez, Enrique van Brown, Rubén Hernández y el suscrito.

La ponencia sobre instituciones autónomas se discutió y votó sólo en cuanto a la primera moción que contenía, que sugería la transformación del actual Título sobre tales instituciones, en uno más amplio referido a la Administración Pública en general y que diera cabida a principios nuevos. Por una amplia mayoría esta moción fue rechazada, lo que originó de parte del ponente el retiro general de las restantes mociones.

La ponencia sobre régimen de la agricultura fue rechazada también por una amplia mayoría.

La ponencia que tendía a eliminar la posibilidad de que la Asamblea Legislativa interprete con valor de ley otra ley, a fin de que tenga efectos retroactivos, recibió una profusa discusión, al final de la cual se votó en contra.

En general se consideró que la norma vigente había funcionado bien, que era clásica atribución de la Asamblea la de interpretar, y que no era cierto que se diera una invasión de una función que más bien era propia del Poder Judicial.

Las otras ponencias no llegaron a debatirse por falta de tiempo.

Las "Ponencias Básicas" fueron comentadas en un documento al que me referiré oportunamente, de los colegas Piza-Ortiz.

Dichas Ponencias constan de unas 60 mociones, relativas a los Poderes, Planificación, Presupuesto y Contraloría General de la República, régimen local y Ombudsman. De todas esas mociones, sólo las seis primeras pudieron ser debatidas, por impedirlo el tiempo disponible.

La primera propone que se amplíe el párrafo segundo del artículo 143, de modo que expresamente quede sancionado que los Vicepresidentes pueden ocupar no sólo Ministerios sino también cualquier otro cargo de nombramiento del Poder Ejecutivo. Se objetó señalándose que la reforma era irrelevante. El documento Piza-Ortiz por cierto indica que la proposición se funda en un error de apreciación del texto de la Constitución, ya que no hay prohibición de lo que se propugna. La votación fue favorable a la moción: se estimó oportuno que los Vicepresidentes se puedan incorporar activamente a la función pública, que sobre ellos no haya duda alguna, y que en todo caso tampoco la ley pueda impedirlo.

La segunda sugiere la ampliación del período presidencial a cinco años. Algunos estimaron que era inconveniente. El documento Piza-Ortiz indica que esto violaría una larga tradición costarricense, y que en todo caso cuatro años (creo que más bien debe leerse cinco) de un mal gobierno son insoportables. La moción sin embargo prosperó. En la moción misma se dieron dos razones a favor: deja un poco más de tiempo libre (de presiones políticas del momento, de corte electorero, con evidente beneficio para el país, y máxime que en la actualidad ya debemos contar

con la nueva moda implantada de las "primarias") y coincide con lo que normalmente se entiende que debe durar un Plan de mediano plazo. A esto se agregó que se disminuiría el costo de las campañas políticas, al ser una cada cinco en vez de cada cuatro años, y que por otro lado el sistema económico, altamente afectado por tales campañas, parece mejor adaptarse a tal período. Además, que cinco años ya habían funcionado bien en algunos países. Al presentarse tarde a la sesión algunos miembros de la Comisión, ya votadas estas mociones, se pretendió plantear revisión de las votaciones, lo cual fue rechazado por la mesa, por ser totalmente desusual que se plantee semejante recurso dentro de la sesión misma en que se tomó la votación, y en todo caso porque el reglamento no contempla semejante expediente.

La tercera moción, referida a la posibilidad de que el Presidente tenga amplias facultades para designar Ministros sin Cartera fue rechazada. Se consideró que ello era propio más bien de regímenes parlamentarios, y que de toda suerte se prestaba más bien para satisfacer vanidades y compromisos.

La cuarta, tendiente a facilitar por parte del Presidente el nombramiento de Viceministros fue aprobada. En contra se adujo que era innecesaria, que multiplicaría las inmunidades. A favor, que se resolvía una duda planteada en Derecho Constitucional desde siempre, y cual era la sustitución del Ministro por el Viceministro, por disposición de ley.

La quinta, que perseguía que el Presidente de la República pudiera salir del país con el simple aviso previo a la Asamblea, por considerarse norma anacrónica la actual, la que más bien fomenta conflictos entre Poderes que bien se pueden evitar, fue rechazada. Para ello se consideró que se trataba de un importante control legislativo que convenía mantenerse.

La sexta, que de aprobarse implicaría la sugerencia de que la censura de la Asamblea de un Ministro produzca el efecto de su caída, al final de un importante debate fue votada en contra. A favor se adujo que la norma, tal y como estaba en la actualidad, era útil, pero no lo suficiente, que era un problema ético que había que darle solución adecuada, cual era el que planteaba un Presidente que luego de prosperar un voto de censura se hiciera el sordo. En contra se argumentó que se hará el híbrido actual

(cruce entre presidencialismo y parlamentarismo) más grande, y que la proposición se prestaría para originar un eventual y peligroso abuso de la Asamblea. Además se calificaron de punitivas consecuencias adicionales que el voto favorable de la censura atribuye la moción, cuales son las de que el Ministro censurado no pueda ocupar otros cargos (Ministro o director de autónoma), consecuencias que la moción incluyó para evitar que se burlara el efecto principal.

A juicio del suscrito, entre las importantísimas mociones contenidas en las "Ponencias Básicas", que no se debatieron, merecen destacarse: *sistema de elección de los Diputados*, que propone un sistema mixto que combine la elección por lista nacional con la geográfica, por distritos electorales; *leyes aprobadas en Comisión Legislativa*; *leyes delegadas*; *naturaleza de la aprobación del Presupuesto Nacional*, quitándole a tal acto el carácter de ley; *participación de la Asamblea en el proceso de planificación y en la evaluación de los resultados de la Administración Pública*; *revisión del sistema de nombramiento de los Magistrados*; *creación de "situados constitucionales"* para los entes locales; para ciertos efectos la *Contraloría puede funcionar como órgano colegiado o Tribunal*, en vez de órgano unipersonal; *creación del Ente-Región*; *elección popular del Ejecutivo Municipal*, sin posibilidad para el legislador de escoger otro sistema; *separación de las elecciones locales de las nacionales*, en cuanto a fecha; *solución al problema de las Areas Metropolitanas*; y en fin, el *Ombudsman*.

Una a una dichas mociones vienen comentadas en el documento mimeografiado Piza-Ortiz. Ya es hora de que hagamos algunas objetivas observaciones sobre ese documento que todos Uds. tienen en su poder.

En primer lugar, cabe estadísticamente observar que el documento, de las más o menos sesenta mociones que analiza, sólo está a favor: de la concerniente a leyes delegadas, pues advierte que uno de sus suscritores ya había logrado la aprobación de otra ponencia similar en anterior Congreso Jurídico de 1973, aunque en todo caso la califica de desorientada en algún aspecto, y confiere también un voto salvado (pág. 14); de la relativa a que no hayan reservas de reglamento frente a la ley, con la advertencia de que la moción no propone nada; de la relativa al porcentaje fijo del

Poder Judicial, que tampoco, propone ningún cambio; de la tendiente a dificultar más la creación de cantones; y de la relativa a la compatibilidad entre regiduría y diputación, que no propone nada, agregan, pues se dice en las "Ponencias Básicas" que más bien la idea en tal sentido fue rechazada, sobre lo cual comenta el documento Piza-Ortiz: "No entendemos cómo a alguien se le haya podido ocurrir semejante despropósito".

Con el ánimo evidente de darle objetivamente la importancia que merece el documento de marras, ya que todos Uds. lo tienen en su mano, y saldrá en una futura Revista de Ciencias Jurídicas,\* humildemente estimo que el examen del mismo apenas iniciado debe profundizarse por lo menos un poco.

Por lo menos intentaré resaltar algunas frases importantes desde cierto ángulo que no veo por qué soslayar en este Congreso, y además, ya que no se ha distribuido ninguna fe de erratas, para que algún colega no se confunda injustificadamente, me permitiré hacer algunas observaciones que corregirían esos que yo creo son verdaderos errores del texto, y no meros criterios diferentes de los míos.

En conjunto, la tesis del documento es que para juzgar la validez de las "Ponencias Básicas" debe primero que nada tenerse presente que fue hecho por un grupo de abogados designados por el Poder Ejecutivo, para justificar la insistencia de la Casa Presidencial en la convocatoria a Constituyente. Además que las "Ponencias Básicas" desconocen muchas veces los grandes principios del Derecho Público, no hacen ningún planteamiento fundamental, algunas están tratadas con gran superficialidad, y las que tocan temas interesantes soslayan el meollo del problema.

Estas frases vienen concretadas en otras, que tampoco merecen que no las resalte, y de las cuales transcribimos ligeramente algunas: en la página nueve se acusa un desconocimiento "burdo" de la esencia de la función administrativa del Estado; en la página diez, se califica una proposición de "absurda"; en la página

\* Se publica en este número 36 (pp. 39 a 54) como parte de los Documentos del Congreso. Las páginas a que se refiere el Dr. Murillo son las del texto mimeografiado que se distribuyó en este Congreso de 1977. (N. del D.).

trece se sienta que equis ponencia "descubrió la pólvora"; en la página diecisiete una moción recibe el calificativo de "absolutamente superficial"; en la página dieciocho, resulta que la ponencia sugiere un "absurdo procedimiento sui géneris", etc.

Aparte de ello, y de los errores que señalaremos, a mi juicio y siempre tratando de ser objetivos, en muchos aspectos el documento que se comenta contiene conceptos dignos de profesionales ubicados en la cumbre del Olimpo iuspublicista.

Ruego a los colegas tomar nota, por mi cuenta y riesgo que los Honorables señores Magistrados que trabajan afanosamente con nosotros en OFIPLAN fueron designados por la Corte y no por la Casa Presidencial, (esto en página 1); que el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica tiene rango de Ministro por disposición expresa y tajante de ley (esto en página 5); que en la Constitución de 1871, por reforma, la excepción de permiso legislativo en caso de salidas fuera del país del Presidente a Centroamérica y Panamá, no debía ser comunicada previamente a la Asamblea, ni en todo caso no exceder de determinado número de días, para que constituyera excepción (esto en página 6); que, como fue aclarado en la Comisión de Trabajo, según me enteré allí, pues tampoco lo sabía, hay un tercer caso de intento de censura, que si prosperó, en época del Presidente Ulate, el cual no destituyó al Ministro (página 7); que la Oficina de Presupuesto, y a mi juicio también la Tesorería Nacional, no son órganos constitucionales, sino más bien órganos de relevancia constitucional, corriendo una buena diferencia conceptual entre ambas locuciones, y que en todo caso el criterio de los redactores de las "Ponencias Básicas" sobre lo que es un órgano constitucional es clara y fácilmente deducible de la lista que se hace en la página nueve de las mismas (véase página 8); que art. 168 no puede obviamente autorizar la creación de entes, cuando habla de "distribuciones" territoriales, y menos con potestades impositivas como pretende la moción (véase página 25); y, que la coincidencia de las elecciones municipales con las nacionales la originó el Transitorio XVI, que por supuesto rigió en su oportunidad, por lo que desgraciadamente aparece borrado de los textos que nos ofrece la Imprenta Nacional, de donde entonces no nos puede bastar con analizar toda esta temática con base en el simple art. 171.3, como pretenden enseñarnos los distinguidos colegas Piza-Ortiz.

Quisiera nada más, para finalizar, suplicar a los estimables colegas aquí presentes que en la discusión de los temas nos guardemos el respeto debido, pues en mi criterio el responsable de cualquier exceso que se dé aquí será el que provoque y no el que caiga, como ocurría con el estupro. Nada importa que gane el que más votantes haló a este recinto, o el que mejor maneje la oratoria, si al final salimos tan amigos como entramos.

Personalmente me duele que la verdad sea definida con votos, pero como abogado ya me acostumbré a ello. Permítaseme ya lo último. Antonio Machado, ese grande sacrificado por el franquismo, que precisamente no fue capaz de dotar a la querida España de una verdadera Constitución Política dijo:

*"¿Tu verdad? No, la verdad  
y ven conmigo a buscarla.  
La tuya, guárdatela".*

¡Muchas gracias!