

Por supuesto que, perteneciendo al Derecho del Comercio, lo analizaremos, aunque sea brevemente.

Queda claro que las tarifas, itinerarios, condición de los vehículos, integridad física y moral de los empleados, etc., pertenecen, más que al ámbito del Derecho Comercial, al del administrativo, que los regula a través del Ministerio de Transportes.

En cuanto a responsabilidad, se aplica en este caso la llamada "objetiva": no se condena por la mayor o menor culpa, sino simplemente por el hecho de haberse producido el perjuicio en el vehículo o por causa de éste, o de los empleados o agentes, dándose, en este último caso la culpa conocida como "in eligendo", en la elección. Todos estos aspectos están comprendidos en el artículo 1048 del Código Civil, especialmente en su párrafo 5º; y a dicho artículo hace referencia el 345 del Código de Comercio. Las únicas eximentes de responsabilidad en estos casos son, la fuerza mayor o la propia falta de la persona muerta o lesionada.

En la Ley N° 63 de 26 de marzo de 1935, llamada de Tránsito, artículo 63, encontramos una interesante disposición: "Artículo 63.—Cuando sin culpa de quien maneje el vehículo, se interrumpiere su marcha, los pasajeros, si el servicio fuere remunerado, podrán negarse a pagarlo, siempre que el recorrido fuere menor que la mitad del camino a recorrer; si el precio del pasaje ya hubiere sido percibido, se le devolverá al pasajero. Si se hubiere llegado a una población, el pasajero deberá reconocer la parte proporcional a la distancia recorrida, de acuerdo con el precio del pasaje. Si la interrupción obedeciere a la negligencia o imprudencia del dueño o conductor, los pasajeros quedarán exentos del pago del servicio".

En general hemos de decir que, al transporte remunerado de personas se aplica todo lo que sobre transporte hemos estudiado, siempre que no se oponga a disposiciones especiales sobre la materia.

Para finalizar este capítulo añadimos que no debe olvidarse que uno de los tres sujetos de la relación —remitente, porteador, consignatario— desaparece cuando el pacto es de personas, puesto que, normalmente el remitente es el mismo pasajero, y no hay destinatario. No existen por supuesto entonces las obligaciones de depositario inherentes a otros transportes. El porteador no está obligado sino con respecto a la realización técnica del viaje. Al respecto, ver Rodríguez R., op. cit., t. II, pág. 258.

RÉGIMEN DE TRATADOS INTERNACIONALES EN EL DERECHO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA*

RODOLFO E. PIZA ESCALANTE

INTRODUCCION

01. PRESENTACION:

De acuerdo con el motivo y limitaciones de esta exposición, voy a tratar de resumir en ella los principios y normas que determinan, desde el específico punto de vista del derecho interno de Costa Rica, el régimen jurídico de los tratados internacionales; entendiéndolo, a esos efectos, como "derecho costarricense", tanto por la naturaleza misma eminentemente constitucional de la materia, cuanto por la inexistencia de normas legales ordinarias o reglamentarias que a ella se refieran, el Derecho de la Constitución vigente, de 1949.

02. FUENTES:

Para esto, he de valerme de tres únicas fuentes a mi alcance —porque no existen otras, ni positivas ni doctrinarias—: a) el propio texto de la Constitución; b) las Actas oficiales de la Asamblea Nacional Constituyente que la promulgó, pese a que sus referencias son de poca utilidad, ya que las disposiciones relativas al Derecho Internacional se recogieron casi sin modificaciones de las Constituciones anteriores y, en todo caso, se aprobaron prácticamente sin discusión; y c) unas cuantas referencias jurisprudenciales, sobre todo en materia de recursos de inconstitucionalidad, que revelan, en alguna medida aprovechable, la orientación de nuestra Corte Suprema de Justicia sobre la materia; con la advertencia de que éstas las utilizo forzosamente de memoria y, por lo tanto, sin el detalle ni la exactitud que habría querido poderos ofrecer.

* Trabajo leído en la cátedra de Derecho Internacional Público, Doctorado. Universidad de Madrid, 1966.

03. PLANTEAMIENTO, PRESUPUESTOS DEL TEMA:

Sin embargo, aunque se trata de un tema de derecho constitucional interno de mi país, considero conveniente establecer, ante todo, ciertas premisas que, a modo de presupuestos, me permitan fijar con claridad el sentido y el método con que trataré de contestar a la pregunta implicada en el título. Se trata, en resumen, de plantear el problema sobre la base de tres premisas importantes: una, referente al encuadramiento del derecho de los tratados en el Derecho Internacional general; otra, a las relaciones entre el derecho interno y el internacional en la materia de tratados; otra, a los grandes lineamientos, tanto positivos como sociológico-políticos, del régimen constitucional costarricense. Por supuesto, las limitaciones de esta exposición me obligan a enunciarlas simple y esquemáticamente, atendido a que, cuando no por corresponder a principios universales que vosotros conocéis mejor que yo, vuestra benevolencia y mayores luces sabrán llenar sus ausencias.

04. PRIMERA PREMISA (REGIMEN DE TRATADOS EN EL ORDEN INTERNACIONAL):

Los tratados constituyen ellos mismos el Derecho Internacional "convencional" o "especial", pero su régimen jurídico fundamental pertenece al Derecho Internacional "general" y, mejor, dentro de éste, a sus principios, que llamamos el Derecho Internacional "necesario" o "universal". Esto tiene importancia porque, consecuentemente, el régimen de tratados en un régimen específico de derecho interno —el de Costa Rica en nuestro caso— depende no solamente de las disposiciones que los aludan de manera más o menos expresa, sino también y especialmente del reconocimiento y rango que en ese ordenamiento se dé al Derecho Internacional general:

04.1 Como es sabido, el Derecho Internacional se divide en dos grandes ramas —y hoy se puede decir que tres—: a) el Derecho Internacional convencional o especial, que es el derecho contenido en los tratados, y aún cabría en las costumbres particulares, que se basan en la voluntad —expresa o presunta— de los Estados y que miran a sus intereses recíprocos particulares; b) el Derecho Internacional general o de los principios y normas generales, expresados a través de las costumbres y creencias jurídicas de la comu-

nidad internacional y que miran a intereses superiores a los de los Estados de esa comunidad; y c) en los últimos tiempos, cabe agregar, al menos como derecho en formación, el Derecho de las organizaciones internacionales, que no es materia de mi exposición.

04.2 Dentro del Derecho Internacional general, por lo que hace sobre todo a su relación con el derecho de los tratados, cabe a su vez distinguir: b1) los principios y normas generales de carácter "supletorio" o "instrumental", que sirven para suplir las omisiones de los pactos o para interpretarlos; b2) los principios y normas de carácter "necesario" o "universal", que se imponen por encima de los propios tratados, sea por tratarse de normas de "orden público internacional" —tal, el caso, por ejemplo, de la cláusula "rebus sic stantibus", que es irrenunciable y se tiene por implícitamente incorporada a todo tratado—, sea por tratarse de los verdaderos principios fundamentales, que definen la esencia misma del Derecho Internacional y de sus instituciones, sin los cuales serían inexplicables —es el caso del principio "pacta sunt servanda": los pactos deben cumplirse, regla de oro de todo el Derecho Internacional convencional.

04.3 Entre estos principios y normas de lo que hemos llamado Derecho Internacional necesario o universal, es que se encuentran, precisamente, los que definen el régimen jurídico fundamental, "internacional" de los tratados. Estos no pueden, lógicamente, dar razón de sí mismos, y no pueden tener la específica validez del derecho, su capacidad de obligar en la forma específica de obligar del derecho, sino por la existencia de esa norma fundamental "pacta sunt servanda", al igual que los contratos derivan, en el derecho interno, su existencia jurídica, del principio extracontractual, legal, de que "el contrato es ley entre las partes" contenido en las leyes civiles. De allí también que, en el orden interno, el simple reconocimiento del Derecho Internacional signifique, sin más, el de todo el derecho general de los tratados, con todas sus consecuencias.

05. SEGUNDA PREMISA: REMISION DEL DERECHO INTERNACIONAL AL DERECHO INTERNO:

En el estado actual del Derecho Internacional, hay sin embargo, una extensa remisión de éste al derecho interno de los Estados, que en materia de tratados se manifiesta concretamente

en tres aspectos: a) al requerir su "incorporación" al derecho interno; b) al librar al derecho interno la determinación y regulación de las condiciones de validez de los tratados relativos a la capacidad y participación de los sujetos contratantes (cada Estado regula su participación); y c) al depender de los propios Estados para su eficacia.

05.1 No se trata con todo esto de subordinar el Derecho Internacional al derecho interno, sino de que, aún partiendo de una concepción monista, para mí la única aceptable, fundada sobre la supremacía lógica del Derecho Internacional, hay que admitir que existe de parte de éste un mecanismo de habilitación del derecho interno en los aspectos dichos, derivada por lo demás de circunstancias explicables, como son: la concurrencia de dos órdenes jurídicos y, por ende, sustancialmente iguales —el interno y el internacional— sobre un ámbito común territorial, material y en definitiva humano, concurrencia que debe resolverse, en beneficio de ambos, utilizando los mejores medios con que, por ahora, cuenta el derecho interno: su desarrollo más complejo y elaborado y, sobre todo, el hecho de disponer de un poder público organizado que monopoliza y garantiza la coacción, que es en definitiva el desideratum del derecho. Pero todo ello, supuesto siempre que el Derecho interno haya de reconocer la supremacía del Internacional, por lo menos en su propia esfera, ya que de lo contrario este último se volvería una ilusión.

05.2 Estos conceptos generales nos permiten plantear concretamente los aspectos que habremos de examinar. Sólo que, para hacerlo con una visión acertada del ambiente en que habremos de movernos: el del derecho interno —constitucional— costarricense, todavía es conveniente señalar en una tercera premisa ciertos caracteres generales básicos de ese sistema constitucional y del sustrato sociológico-político que le da su carácter peculiar.

06. TERCERA PREMISA: EL REGIMEN CONSTITUCIONAL COSTARRICENSE:

Costa Rica es una República democrática, fundada sobre los principios clásicos del régimen liberal y del Estado de Derecho que, se puede decir sin exageración, han tenido en el país una

vigencia efectiva y casi ininterrumpida desde que, poco después de su independencia de España, se separó de la República de Centroamérica y se constituyó en nación independiente y soberana. Estas ideas, profundamente arraigadas en la población y respetadas por sus gobernantes, casi sin excepción, han terminado por producir un país de características singulares de importancia, dentro no solamente de las naciones centroamericanas, sino de todo el hemisferio occidental, con una gran tradición legalista y civilista, un nivel cívico, cultural y social elevados, un gran orgullo nacional, que, en sus aspectos negativos, se han traducido en un notorio aislamiento internacional y en un concepto exagerado de la soberanía nacional. Todo esto se ha reflejado invariablemente en sus Constituciones que, por su parte, ofrecen una gran continuidad progresiva, sin reflejar cambios políticos de importancia, ni responder mucho menos a los tan frecuentes quiebres de la legalidad de que han sido víctimas inveteradas otras naciones del Continente Americano. Baste con señalar dos detalles sintomáticos: uno, que se trata del único país americano que carece, de hecho y por expresa prohibición constitucional, de un ejército permanente; otro, que los únicos dos movimientos revolucionarios que ha sufrido en este siglo se han levantado en defensa y para restaurar precisamente la legalidad.

07.

Desde el punto de vista jurídico constitucional, debe apuntarse que Costa Rica es una República unitaria, de constitución rígida, con un sistema de garantías constitucionales y de garantías de la legalidad constitucional encomendado a la Corte Suprema de Justicia, rodeada ésta a su vez de medios jurídicos y materiales que la convierten en el verdadero primer poder del Estado: universalidad de su jurisdicción (con prohibición expresa de tribunales especiales o no dependientes del Poder Judicial), inamovilidad de sus miembros, independencia orgánica, funcional e inclusive económica: la organización política presenta al Estado dividido en tres poderes formales, cuatro reales: la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo (presidencialista con atenuaciones), el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, con absoluta indelegabilidad de sus atribuciones. La Constitución vigente data de 1949, pero es, inclusive formalmente, una reforma general de la de 1871.

08. PLAN GENERAL DE LA EXPOSICION:

Enunciados estos conceptos generales, trataré de ocuparme ya del tema concreto del “régimen de tratados internacionales en el derecho interno de Costa Rica”, examinando brevemente los siguientes aspectos:

- 08.1 (A) Reconocimiento e incorporación del Derecho Internacional, tanto general como convencional, y su rango formal en el derecho constitucional costarricense; ...
- 08.2 (B) Condiciones y limitaciones constitucionales en cuanto al contenido (materia) de los tratados internacionales;
- 08.3 (C) Condiciones formales (órganos y procedimientos) de los tratados internacionales, en sus momentos de: negociación, formalización y ratificación, vigencia, etc.;
- 08.4 Aspectos complementarios que, aunque no relativos directamente a los tratados, pueden afectarlos indirectamente en su contenido, forma, efectos o responsabilidades; y
- 08.5 Por último, comentario crítico sobre el régimen de tratados.

1. RECONOCIMIENTO E INCORPORACION DEL DERECHO INTERNACIONAL GENERAL Y CONVENCIONAL: (A) RECONOCIMIENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL GENERAL; SU RANGO FORMAL; (B) RECONOCIMIENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL CONVENCIONAL; SU RANGO FORMAL

10. PLANTEAMIENTO:

Reconocer e incorporar el Derecho Internacional significa reconocer su validez como tal, es decir, su validez jurídica en el orden internacional y con sus propios alcances formales, y aceptar esa validez como obligatoria, con determinado rango, en el orden de la jurisdicción interna del Estado. El reconocimiento de la validez específica de los tratados internacionales puede hacerse, bien directamente, es decir, por expresa referencia a ellos, bien a través del reconocimiento del Derecho Internacional general que, como vimos, sirve de fundamento a la validez de aquéllos.

(A) RECONOCIMIENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL GENERAL

Quizás por una consecuencia de ese excesivo celo del Constituyente por el dogma de la soberanía nacional, no hay en toda la Constitución de 1949 —como no lo hubo en las anteriores— una disposición general semejante a la que en la española de 1931, reconocía la validez general y superior del Derecho Internacional. La única referencia expresa se hace con relación a tres aspectos concretos del ámbito territorial de la soberanía: el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma continental. El texto es el siguiente:

11. EN EL PROPIO TEXTO CONSTITUCIONAL:

“Artículo 6º—El Estado ejerce la soberanía completa y exclusiva en el espacio aéreo de su territorio y en sus aguas territoriales y plataforma continental, de acuerdo con los principios del Derecho Internacional y los tratados vigentes”.

12. EN LAS ACTAS DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE:

La lectura de las Actas revela que, aunque efectivamente se presentaron mociones tendientes a reconocer de modo expreso y general los principios del Derecho Internacional, esas mociones fueron rechazadas invariablemente, pero nunca por ese reconocimiento, que jamás se puso en tela de duda, sino porque involucraban otros más específicos que pugnaban con el espíritu aislacionista y doméstico del costarricense. Dos de esas mociones, las más importantes, denuncian esa complicación: “La República acatará los postulados del Derecho Internacional Americano que contribuyan a fortalecer la solidaridad continental, así como las normas universales del Derecho de Gentes...” (Acta N° 87, t. II, pág. 315); “Costa Rica proclama su respeto a los principios universales reconocidos del Derecho de Gentes, así como su adhesión a la política de solidaridad continental y demás normas del Derecho Internacional Americano” (Acta N° 88, t. II, pág. 317). Detrás de ello, estaba también anunciado el rechazo de otra moción que puso el dedo en la llaga del antientroamericanismo tradicional costarricense y que decía: “Costa Rica cultivará relaciones especialmente fraternales con los demás Estados que formaron la República

Federal de Centroamérica y promoverá con ellos el establecimiento de lazos culturales y económicos"; el rechazo fue rotundo, a pesar de lo tímido e inocuo de la proposición.

13. EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:

Ha sido, en cambio, nuestro más alto tribunal de justicia, con ocasión de un recurso de inconstitucionalidad, quien se atrevió, y rotundamente, a llenar el vacío constitucional en cuanto al reconocimiento del Derecho Internacional. El recurrente impugnaba la validez de la Convención sobre Funcionarios Diplomáticos, suscrita en la VI Conferencia Internacional Americana de La Habana, 1928, en cuanto excluía a esos funcionarios de la jurisdicción de los tribunales nacionales, en pugna, según él, con el artículo 153 de la Constitución, según el cual:

"Artículo 153.—Corresponde al Poder Judicial, además de las funciones que esta Constitución le señala, conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso-administrativas, así como de las otras que establezca la ley, cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan; resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la fuerza pública si fuere necesario".

La contradicción entre ambos preceptos era evidente, máxime que la acción rechazada por los tribunales ordinarios era una de simple deshaucio contra un diplomático, por falta de pago del alquiler. Sin embargo, la Corte rechazó la acción de inconstitucionalidad considerando, en lo que nos importa, que la Convención sobre Funcionarios Diplomáticos, a más de ser un tratado válidamente suscrito por el Estado —lo cual por sí solo no habría sido suficiente a que privara sobre la Constitución— recogía principios universalmente aceptados del Derecho Internacional, que tienen validez superior inclusive por sobre los preceptos constitucionales, siendo indiferente que éstos los reconozcan o no expresamente, ya que son, entre otras cosas, la razón de la propia validez de esas normas constitucionales y de todo el derecho interno de los Estados miembros de la comunidad internacional. Estas declaraciones tienen todo el valor de su procedencia: el único órgano capacitado precisamente para interpretar la Constitución (salvo en la materia electoral, que corresponde al TSE).

(B) RECONOCIMIENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL CONVENCIONAL

14. EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL:

Varias veces reconoce la Constitución la validez de los tratados internacionales, aunque carece de una cláusula general que los incorpore y, mucho menos, les otorgue determinado rango formal. Por el contrario, lo que ofrece son reconocimientos específicos, para determinadas materias, unas veces dejándolas a su regulación por tratados, otras veces permitiendo que los tratados establezcan excepciones a sus disposiciones. Entre las primeras acepta la regulación de la extradición (artículo 31 párrafo 2), y la ya citada de los ámbitos de la soberanía en el espacio aéreo, aguas territoriales y plataforma continental (artículo 6º cit.). Se remite también expresamente a lo dispuesto en tratados internacionales concretos, que cita, en cuanto a los límites del territorio continental (artículo 5º), aunque esto no puede llamarse riguroso reconocimiento, sino más bien una directa incorporación constitucional que no tiene otro sentido que el de ahorrar palabras al definir los límites territoriales de la República.

Entre las disposiciones que permiten a los tratados establecer excepciones al texto constitucional, pueden citarse las que permiten levantar ejércitos por convenio y para la defensa continentales (artículo 18), o la suscripción de tratados como los de doble nacionalidad con España, en virtud de los cuales la adquisición de otra nacionalidad no comporta la pérdida de la costarricense de origen que queda latente y, por tanto, puede recuperarse (artículo 16). También, la que permite que tratados faculten a otros Estados, a adquirir bienes inmuebles en el país (artículo 8º).

15. EN LAS ACTAS DE LA CONSTITUYENTE:

La actitud que revelan las intervenciones de los Constituyentes a lo largo de los debates, es un poco más amplia en el sentido de reconocer la validez de los tratados en general. Sólo que, al no haberse plasmado en ninguna disposición de carácter general, como queda dicho, el valor de esas expresiones individuales desmerece mucho.

16. EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:

La sentencia a que me he referido en la sección anterior (Nº 13, marg.), y algunas otras de menor importancia, sí revelan una reiterada y, por lo tanto, segura opinión judicial en el sentido de reconocer la validez general de los tratados, tanto indirectamente, a través del reconocimiento del Derecho Internacional general, como se dijo, cuando directamente, por los tratados mismos (ambas cosas van al cabo a parar a un mismo punto: el reconocimiento del principio "pacta sunt servanda", que da validez a los tratados). En lo que se refiere a su rango formal, en cambio, aunque no con la claridad que sería de desear sí se puede deducir que nuestra Corte Suprema de Justicia no reconoce al derecho de los tratados un valor superior al de las normas constitucionales, bien que sí superior al de la legislación ordinaria; debe hacerse, sin embargo, la excepción insinuada al comentar la sentencia a que me referí anteriormente: la de los tratados que no se limitan a establecer simples normas convencionales, sino que recogen verdaderos principios universales de Derecho Internacional, como, en el caso, el de la inmunidad de los agentes diplomáticos, pues en estos supuestos los tratados sí tendrían el valor superior reconocido a los propios principios que recogen, conforme queda dicho.

2. REGIMEN EN CUANTO AL CONTRATO Y LIMITACIONES (MATERIALES) DE LOS TRATADOS: (A) LIMITACIONES GENERALES; (B) LIMITACIONES ESPECIALES

20. Bajo este epígrafe trataré de resumir lo relativo a los contenidos posibles de los tratados y sus consiguientes limitaciones, en sí mismas, dejando para el capítulo siguiente la cuestión relativa a limitaciones de contenido que pueden salvarse mediante un procedimiento especial.

(A) LIMITACIONES GENERALES (PROHIBICIONES)

21. No existe en la Constitución ninguna norma que determine la materia o contenidos posibles de los tratados internacionales, por lo que hay que establecer que constitucionalmente todos los contenidos son posibles, salvo los prohibidos o limitados por la

propia Constitución. Máxime que los tratados, al requerir como veremos ratificación legislativa, se incorporan al derecho interno como auténticas leyes, que no tienen otros límites que los establecidos por la Constitución.

22. Como prohibición absoluta, solamente existe una: la del artículo 7º, párrafo 1, que dice:

"Artículo 7º—Ninguna autoridad puede celebrar pactos, tratados o convenios que se opongan a la soberanía e independencia de la República. Quien lo haga será juzgado por traición a la Patria".

Hay que reconocer, sin embargo, que esta prohibición, precisamente por extensa, requiere una serie de matizaciones que aún no se han hecho en el derecho costarricense, y que será bastante difícil llevar a cabo con acierto, porque el texto alude a la "soberanía" y a la "independencia", dos conceptos cuya interpretación puede, desde excluir totalmente al propio Derecho Internacional, hasta admitir que la nación, en ejercicio de esa misma soberanía e independencia y sin renunciar a ellas, se imponga limitaciones casi de cualquier especie. La prohibición también se relativiza al observar que, en el propio artículo 7º, se autoriza, bien que mediante un procedimiento mucho más riguroso que el normal, a concluir tratados relativos "a la integridad territorial o a la organización política del país". Sobre esto volveremos en el próximo capítulo.

23. Las Actas de la Asamblea Constituyente aclaran poco sobre los alcances de esta prohibición; como no sea la intención inmediata que guió a los Constituyentes a establecerla: la de frenar las tentativas que se suceden regularmente en otros países centroamericanos por restablecer la unión política de las cinco Repúblicas (o de las seis, incluyendo a Panamá); tentativas frente a las cuales Costa Rica ha mantenido siempre una posición radicalmente aislacionista como queda dicho.

24. En todo caso, creo que nunca podría la interpretación del artículo transcrito rebasar las limitaciones a que me he referido también, establecidas en el párrafo 2) para exigir un procedimiento extraordinario: las impuestas por "la integridad territorial y la organización política del país", que son conceptos más claros y que,

al exigir la intervención de una Asamblea Constituyente para reformarlos, constituyen un freno seguro de los poderes públicos frente al titular de la soberanía nacional.

25. No existe jurisprudencia sobre esta disposición. Sí hay, en cambio, un antecedente importante de carácter doctrinario: el pronunciamiento emitido por la Procuraduría General de la República, rechazando la posibilidad constitucional de un proyecto sugerido por el entonces Presidente de Guatemala general Ydígoras Fuentes, para reestructurar la Organización de Estados Centroamericanos en forma tal que se insinuaba directamente la futura unión política de esos Estados; rechazo que fue acogido por el Poder Ejecutivo, fundado precisamente en la imposibilidad de tramitar siquiera el proyecto, en vista de la citada prohibición constitucional. Pero esta respuesta tenía también un evidente sentido político, que le hace desmerecer un tanto como tesis de estricto derecho; porque esa posibilidad está más bien contenida en el párrafo 2) del mismo artículo 7º, que permite al Poder Ejecutivo tramitar el tratado, a reserva del procedimiento extraordinario de ratificación a que he aludido.

(B) LIMITACIONES ESPECIALES AL CONTENIDO DE LOS TRATADOS

26. De contenido propiamente, hay dos en la Constitución: una, en cuanto al levantamiento de ejércitos por convenio y para la defensa continental (artículo 12); otra, en cuanto a los tratados de extradición (artículo 31). Ambos están permitidos, pero con limitaciones que les imponen determinados contenidos concretos, en cuanto a los aspectos contenidos en la disposición constitucional.

Veamos:

"Artículo 12.—Se proscribe el ejército como institución permanente. Para la vigencia y conservación del orden público habrá las fuerzas de policía necesarias. Sólo por convenio continental o para defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares; unas y otras estarán siempre subordinadas al poder civil; no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva".

"Artículo 31.—El territorio de Costa Rica será asilo para todo perseguido por razones políticas. Si por imperativo legal se decretare su expulsión, nunca podrá enviársele al país donde fuere perseguido. La extra-

dición será regulada por la ley o por los tratados internacionales y nunca procederá en casos de delitos políticos o conexos con ellos, según la calificación costarricense".

"Artículo 32.—Ningún costarricense podrá ser compelido a abandonar el territorio nacional".

27. Quiere decir, en lo que se refiere a levantar ejércitos, que un convenio internacional —continental concretamente— que lo establezca, es posible para el derecho costarricense, pero a condición de que las fuerzas militares que se establezcan estén siempre subordinadas al poder civil, no puedan deliberar, etc. La subordinación al poder civil ha sido entendida como la eliminación absoluta del fuero militar.

28. En lo relativo a extradición, quiere decir el texto que no autoriza la Constitución ningún tratado que permita la de delincuentes políticos o conexos según la calificación costarricense, o que se remita a la calificación de los mismos por otro país o ni aún por un tribunal internacional, o que autorice la extradición de un costarricense (ya que éste, en ningún caso, puede ser compelido a abandonar el territorio nacional). Sobre esto sí son claras las Actas de la Asamblea Constituyente, aunque no se ha producido todavía ningún caso de resolución judicial.

29. Cabe agregar, por supuesto, a las dichas, las limitaciones resultantes de cualquier otro texto de la Constitucional, en especial de las garantías establecidas en ella, que serían insalvables en virtud justamente de la supremacía de que goza la Constitución por sobre cualquier tratado.

3. FORMALIDADES Y ORGANOS EN MATERIA DE TRATADOS: (A) EN GENERAL; (B) EN CASOS DE EXCEPCION

30. Me refiero a los órganos competentes y formalidades para la negociación, formalización y ratificación de los tratados internacionales, en dos aspectos: uno, el de todos los tratados en general; otro, el de ciertos tratados sometidos a un régimen formal especial.

(A) FORMALIDADES Y ORGANOS DE LOS TRATADOS EN GENERAL

31. Negociación: corresponde en general al Poder Ejecutivo, que puede negociarlos libremente e inclusive firmarlos "ad referendum", sin necesidad de autorización legislativa, por medio de sus agentes: el Ministro de Relaciones Exteriores o los plenipotenciarios que designe. En tratados importantes es costumbre que el Presidente de la República recabe privadamente la opinión de los Diputados, pero nunca se plantea la cuestión formalmente. Son dos las disposiciones directamente interesantes al respecto:

"Artículo 140.—Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

- 10) *Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados y ratificados por la Asamblea Legislativa o, si fuere del caso, por una Asamblea Constituyente, según lo dispuesto en esta Constitución;*
- 12) *Dirigir las relaciones internacionales de la República".*

32. Aprobación y ratificación: debe darlas la Asamblea Legislativa, según el trámite seguido para la legislación ordinaria (proposición del Poder Ejecutivo —en este caso no existe iniciativa de los Diputados—, informe de Comisión y tres debates en Plenario).

"Artículo 121.—Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

- 4) *Aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos".*

33. Como se ve, no se habla aquí de "ratificar"; pero la otra de las disposiciones transcritas (artículo 140 inciso 10)) deja clara la cuestión en el sentido de que la Asamblea debe "aprobar y ratificar" los tratados. La verdad es que parece que los términos hayan sido usados, con ligereza, como sinónimos, con lo que se ha incurrido en una evidente incorrección a la luz del Derecho Internacional, ya que para éste la ratificación es un acto emanado del Jefe del Estado, que es precisamente quien personifica la representación internacional del Estado; mientras que la aprobación legislativa es eso mismo: una aprobación, es decir, un acto de tutela o, a lo sumo, de participación en la formación de una disposición compleja, pero que no se perfecciona sino precisamente por la rati-

ficación del supremo representante del país; máxime que, como sucede en Costa Rica, el tratado aprobado por la Asamblea Legislativa aún requiere, como toda ley, la sanción ejecutiva y, como toda ley, puede inclusive ser devuelta por el Poder Ejecutivo para su reconsideración, etc.

34. Ejecución: ésta corresponde, como ocurre con todas las leyes, al Poder Ejecutivo. Como disposición expresa, la ya citada al N° 31 (artículo 140 inciso 10) de la Constitución).

(B) FORMALIDADES Y ORGANOS EN CASOS DE EXCEPCION

35. Dos son los casos en que, en este sentido formal, puede hablarse de regímenes de excepción en la Constitución Costarricense: el de los tratados que afecten a la integridad territorial o a la organización política del país (artículo 7° párrafo 2) y el de los tratados de paz (artículo 121 inciso 6)).

36. En el primer caso: existe un trámite extraordinario, y además, inclusive la intervención de una Asamblea Constituyente que es, como es sabido, el órgano máximo de representación popular y, por lo tanto, de ejercicio de la soberanía nacional. La disposición constitucional dice así:

"Artículo 7°—Ninguna autoridad puede celebrar pactos, tratados o convenios que se opongan a la soberanía e independencia de la República. Quien lo haga será juzgado por traición a la Patria. Cualquier tratado o convención que tramite el Poder Ejecutivo, referente a la integridad territorial o a la organización política del país, requerirá la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros, y la de los dos tercios de votos de una Asamblea Constituyente convocada al efecto".

Ya me he referido a la primera parte del artículo. En cuanto a la segunda, valga notar que no prohíbe al Poder Ejecutivo "tramitar" esa clase de tratados, lo cual implicaría negociarlos e inclusive firmarlos, siempre que sea "ad referendum" de los órganos de aprobación que en el propio artículo constitucional se establecen: la Asamblea Legislativa por tres cuartas partes de sus miembros, y una Asamblea Constituyente convocada al efecto, por dos tercios de votos.

37. En el segundo caso (tratados de paz): aquí ocurre lo contrario: que el trámite especial —autorización legislativa— se establece para permitir que el Poder Ejecutivo negocie, y no para la aprobación y ratificación del tratado. La disposición dice (entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa):

"Artículo 121.—6) Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar el estado de defensa nacional y para concertar la paz".

Es claro que puede discutirse si "concertar la paz" es cosa diferente de "negociar o suscribir un tratado de paz"; pero creo personalmente que sería una sutileza contraria al espíritu de la Constitución.

4. PARA TERMINAR

40. Creo que, aún dentro del atropellamiento a que me han obligado la falta de tiempo y, por supuesto, mis propias limitaciones personales, he cubierto con lo dicho lo más importante del tema propuesto. Sin embargo, no quiero terminar sin hacer una referencia interesante, sobre una deficiencia que se ha puesto de manifiesto en la mecánica de los tratados que establecen el régimen de integración económica centroamericana. Se trata de lo siguiente:

41. En el régimen costarricense, como en todos los que conozco, los tratados internacionales tienen todos un tratamiento formal semejante; es decir, todos son considerados como materia de carácter legislativo y, por ende, todos están sujetos a ratificación por el órgano de ese poder. No se hace, pues, una distinción como la que existe en el orden interno, entre leyes, reglamentos, disposiciones administrativas.

42. Pues bien, la intensa actividad que en materia de tratados ha provocado en nuestros países el proceso de integración económica centroamericana, ha puesto en evidencia la necesidad de llegar a una clasificación similar. Así, habría tratados generales, a los cuales debería limitarse la necesidad de ratificación legislativa; convenios especiales, equivalentes a los reglamentos del orden interno, que serían aprobados por los gobiernos (Poderes Ejecutivos), y aún disposiciones de menor rango, que serían aprobadas

directamente por los Ministros de Relaciones Exteriores, o por Comisiones Ministeriales según los casos. De esta manera, se eliminarían los enormes retrasos y complicaciones a que están sujetas hoy muchas disposiciones de carácter puramente reglamentario, como los aranceles centroamericanos.

43. Este problema preocupó especialmente a los miembros de la delegación designada por el Colegio de Abogados de Costa Rica, a la que me tocó el honor de pertenecer, ante el II Congreso Centroamericano de Abogados, que se celebró en Costa Rica a fines de 1964. La inquietud se planteó y se maduró en un proyecto concreto de resolución, por el hoy Decano de la Facultad de Derecho de nuestra Universidad, Lic. Carlos José Gutiérrez Gutiérrez, y en su idea fundamental fue aprobada por el Congreso, bien que en forma demasiado general y disimulada. Hago esta alusión para aclarar que la idea no es mía, aunque a ella me adhiero como antes lo hice con todo entusiasmo.