

ACTA N° 113

N° 113.— Centésima décima tercera acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las quince horas del día veinte de julio de mil novecientos cuarenta y nueve, bajo la Presidencia del Dr. Marcial Rodríguez. Presentes los señores Diputados: Vargas Fernández y Ortiz Martín, Secretarios; Vargas Vargas, Vargas Castro, Acosta Piepper, Arroyo, Montiel, Zeledón, Gamboa, Volio Jiménez, Baudrit González, Brenes Gutiérrez, Arias, Jiménez Ortiz, González Herrán, Baudrit Solera, Fournier, Facio, Monge Álvarez, Valverde, Brenes Mata, González Flores, Guido, Madrigal, Solórzano, Dobles, González Luján, Trejos, Montea-legre, Pinto, Herrero, Volio Sancho, Leiva, Ruiz, Desanti, y los suplentes: Castro, Rojas Espinosa, Rojas Vargas, Morúa, y Lee Cruz.

Artículo 1°.— Se leyó y aprobó el acta de la sesión anterior.

Artículo 2°.— Los diputados Arroyo y Acosta Piepper presentaron moción de revisión del artículo aprobado ayer sobre incomunicación para que se lea del modo siguiente: “La incomunicación del inculpado sólo procede por orden judicial, cuando excediera de 48 horas; si mediare tal orden no podrá extenderse por más de ocho días y en ningún caso impedirá que se ejerza la inspección judicial”.

El diputado ARROYO se refirió al propósito de la revisión planteada, que no tiene más objeto que el de corregir la redacción del artículo aprobado sobre incomunicación, a fin de hacer, en determinados casos, toda clase de facilidades a la acción de la justicia. Según la redacción acordada, a nadie se le podrá incomunicar, si antes no media una orden judicial al respecto. Pero es sabido que a menudo se hace necesaria la incomunicación del detenido mientras rinde su declaración indagatoria.

Se aprobó la revisión.

Los diputados VARGAS FERNÁNDEZ, SOLÓRZANO y BAUDRIT GONZÁLEZ, objetaron formalmente la moción planteada. Este último sugirió al señor Arroyo cambiar la redacción de su moción por la siguiente: “La incomunicación de una persona detenida, cuando excediera de 48 horas, requiere orden judicial; sólo podrá extenderse hasta por ocho días, y en ningún caso impedirá que se ejerza la inspección judicial”. El diputado Arroyo aceptó la fórmula anterior, la que, puesta a votación, fue aprobada. En consecuencia, el artículo 50 se leerá en la forma propuesta anteriormente.

El representante BAUDRIT SOLERA presentó moción para rever lo acordado sobre lo contencioso-administrativo y para que la disposición respectiva se lea así: “Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa, como función del Poder Judicial y con el objeto de proteger a toda persona en el ejercicio de los derechos administrativos, cuando estos fueren afectados por disposiciones definitivas de cualquier naturaleza, dictadas por el Poder Ejecutivo o sus funcionarios, las Municipalidades y toda institución autónoma o semiautónoma del Estado, actuando como persona de Derecho Público y en uso de facultades regladas”.

El proponente indicó que estaba en la obligación de intervenir en un asunto de la trascendencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues no puede dejar pasar por alto una redacción que la considera equivocada, cual fue la aprobada en la sesión anterior sobre esta materia.

Además, su posición como profesor que debe tratar de la materia en la Escuela de Derecho lo obliga a intervenir nuevamente, con el propósito único de que el artículo quede redactado en la mejor forma. Añadió que ayer se había aprobado una redacción que con dos pequeñas variaciones es copia del artículo 190 de la Constitución de Panamá promulgada en el año de 1941. Se olvidó, sin embargo, que ese texto constitucional sufrió modificaciones en 1946. Precisamente uno de los artículos variados lo fue el 190. La comisión de reformas se refirió concretamente a ese artículo, y después de un cuidadoso estudio que el exponente leyó, propuso un nuevo texto, que corrigiera las deficiencias del antiguo.

El texto propuesto por la Comisión se aceptó con ligeras variantes. De todo esto se desprende –concluyó el señor Baudrit– que en nuestra Constitución hemos acogido una redacción incompleta de la Carta de Panamá, tachada de ineficaz y que mereció una reforma; por lo cual ruega a los compañeros votar la revisión para procurar enmendar el yerro.

El diputado ARROYO se manifestó de acuerdo con la revisión y con la moción de fondo planteadas, considerando que en la sesión anterior, debido a la precipitación del momento, se aprobó una redacción deficiente. No fue posible, entonces, atender una serie de razones técnicas sobre el juicio contencioso-administrativo.

Se aprobó la revisión.

El proponente de la moción de fondo, señor BAUDRIT SOLERA, se refirió a los alcances y propósitos de la misma. En vista de que la Asamblea no aprobó su tesis de que no debe definirse lo contencioso-administrativo –tesis que aun le parece la más adecuada– se hace necesaria una definición, lo más certera posible, de esta materia. Para corroborar su criterio expuesto acerca de la dificultad de una definición precisa de lo contencioso-administrativo, citó conceptos de la obra del ilustre catedrático, Dr. José María Caballero y Montes, muy conocido por todos aquéllos que han estudiado Derecho Administrativo. Leyó varios párrafos del mencionado autor, que se refieren a la dificultad de dar una definición precisa, exacta, de lo contencioso-administrativo. Al respecto, no hay criterio definido. Por lo mismo que es difícil la materia, abundan las definiciones. Añadió que, aunque la definición es difícil, para la doctrina son bien claros la esencia y los conceptos de lo contencioso-administrativo. De ahí que sostuviera en ocasión anterior, que bastaba con establecer en nuestra Constitución la jurisdicción contencioso-administrativa, dependiente del Poder Judicial, dejando para una ley posterior la reglamentación del principio y la definición, en varios artículos, como contempla la ley española, lo que se entiende por juicio contencioso-administrativo.

Pero como se manifestó una corriente en la Asamblea favorable a una definición en el texto constitucional, ha creído conveniente redactar una moción que venga a decir, en una forma más correcta y clara, lo que se entiende por jurisdicción y juicio contencioso-administrativo, recogiendo datos de aquí y de allá, de los autores más calificados sobre la materia. También citó la definición de lo contencioso-administrativo del profesor Santa María de Paredes, para demostrar que en la redacción presentada a la consideración de la Cámara, él había tomado de la misma varios conceptos fundamentales.

Luego pasó a enumerar algunos defectos de la fórmula aprobada. En primer término, expresó que lo aprobado ayer no fue concepto de lo contencioso-administrativo, ya que en Costa Rica los Tribunales han decidido acerca de la legalidad o ilegalidad de resoluciones administrativas, no para proteger al particular en sus derechos administrativos, sino cuando aquéllas han sido determinantes en una lesión patrimonial y para fundamentar una condenatoria en daños y perjuicios. Por eso, considera equivocada la redacción aprobada, en cuanto viene a establecer la

jurisdicción contencioso-administrativa para decidir sobre la legalidad o ilegalidad de los actos de la Administración Pública sin más. Lo propio es establecerla para proteger a toda persona en el ejercicio de sus derechos administrativos, cuando estos fueren afectados por disposiciones definitivas de cualquier naturaleza, dictadas por el Poder Ejecutivo o sus funcionarios, las Municipalidades, etc. Terminó el señor Baudrit Solera aclarando, una vez más, que tan solo lo movía el interés de que las cosas quedaran bien redactadas, para que respondan mejor a las necesidades del país. Si la moción fracasa que al menos quede constancia de mi esfuerzo en esta ocasión para dejar claros los conceptos.

El diputado JIMÉNEZ ORTIZ indicó que el propósito al presentar su moción aprobada ayer, fue la de establecer en Costa Rica la jurisdicción contencioso-administrativa. La institución se completa en la forma propuesta por el señor Baudrit Solera, razón por la cual la votará.

Sometida a votación la moción de fondo del señor Baudrit Solera, fue aprobada. En consecuencia, el artículo 53 se leerá en la forma propuesta.

Artículo 3°.- Se discutió luego el artículo 26 de la Constitución del 71, cuya discusión se había pospuesto a efecto de que los señores Baudrit González y Fournier presentaran una fórmula para sustituirlo. Ambos señores Representantes redactaron la siguiente fórmula: "La ley no tiene efecto retroactivo en perjuicio del patrimonio particular ya consolidado. Respecto a derechos adquisitivos, aun contractuales que estuvieren en curso pero no pagados o en otra forma extinguidos, una ley temporal que obedezca a circunstancias extraordinarias, de carácter general, puede interrumpir sus efectos civiles y hasta hacerlos cesar sin indemnización en daño de terceros; lo mismo que tomar disposiciones de interés público, aplicables en el entretanto, siempre que esa ley de emergencia fuere votada cuando menos por dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa. La retroactividad no rige en materia de procedimientos, ni en lo gravoso al reo en lo estrictamente penal".

El diputado ARROYO indicó que la redacción anterior, aun para los abogados resultaba un poco confusa, razón por la cual pedía muy atentamente al señor Baudrit González una explicación de la misma, a lo que accedió este último haciéndolo resumidamente en los términos siguientes:

"De propósito he guardado silencio ahora respecto del artículo 26, por dos razones, o sea que el tema de retroactividad de la ley fue ampliamente debatido en esta Asamblea, cuando le tocó el turno a ese número, como todos somos aquí testigos, de manera que parecía agotado todo debate; y en segundo lugar porque en realidad no se debatía moción que yo hubiese propuesto, aunque por haberle ofrecido mi colaboración al señor Representante Fournier, él se ha servido incorporar mi nombre al pie de un proyecto que le pertenece. Ya que él me invita a explicarlo en la nueva forma advierto que limité por vía de colaborador juntar las ideas ambientes que al final de aquella sesión parecían prevalecer, y a evitar el escollo de la moción originaria consistente en no contener más que excepciones, sin sentar de antemano el principio positivo de no retroactividad.

En ese sentido la organicé así: principié enunciando lo referido al patrimonio particular consolidado, o sea a los bienes propios llegados ya a manos de su propietario. Creo que sólo a esa materia y, campo debe referirse la no retroactividad de las leyes, puesto que completa la garantía que hace inviolable la propiedad. La forma escogida es asertiva, directa y positiva.

Luego aparecen en igual sentido afirmativo las excepciones indispensables que enfocan la posibilidad de que una ley especial, por razones de grave interés general, altere los efectos

de la propiedad sobre derechos que aun adquiridos, sea por contrato, o sea por cualquiera otra vía jurídica, no se han hecho efectivos todavía en poder de su dueño, en razón de estar aplazada la definitiva entrega del objeto de esas adquisiciones. Ejemplos: los alquileres no devengados todavía aunque están contratados de antemano, la tasa del interés de préstamos o de bonos emitidos por el Estado o por municipalidades que pueden alterarse a causa de crisis irremediables, restricciones sobre comercio de divisas, etc. En esos casos el interés privado tiene que ceder al bienestar del mayor número, y la ley de tanta categoría se admite que venga a perturbar temporalmente el derecho de propiedad; y aun anularlo en ciertos casos, como sucedería en cuanto a los intereses del dinero que una ley así viniera a redimir en pro de los deudores.

Por lo que hace a procedimientos judiciales, organización de Tribunales y materia penal, se consigna la excepción aunque en realidad no la constituyen; en un caso se trata de leyes de orden público, siempre preferentes en su aplicación; en el otro la rebaja de penas equivale al indulto parcial, siempre aplicable.

En definitiva, la fórmula de ahora constituye un resumen de lo que la Asamblea le proponía hace unos días; y en la esperanza de haber acertado he tenido el honor de que el genuino proponente me asocie al propósito de buscar la solución más adecuada."

El diputado VOLIO SANCHO se refirió a la moción en debate para hacerle algunos reparos y sugerir que ella se redacte en una forma más llana y comprensible. Respecto a la primera frase en que se habla del patrimonio particular consolidado, propuso la redacción que al respecto ofrece la Constitución del Brasil. También indicó la conveniencia de adoptar el texto de la Constitución cubana, que establece la retroactividad de la ley para alterar los efectos de las obligaciones civiles, por un término razonable y en casos de grave emergencia nacional. Además, allí se permite la impugnabilidad de esas leyes mediante un recurso de inconstitucionalidad. En lo que respecta a la materia penal, expresó la necesidad de que los beneficios de la retroactividad de la ley favorable al reo, no puedan disfrutarlos los condenados por delitos electorales, o por delitos propios de funcionarios tal y como lo dispone la Constitución de Cuba. La excepción es muy justificada, ya que un partido que esté en el Poder tendría toda clase de facilidades para hacer pasar una ley de esa naturaleza, con el propósito de favorecer a culpables por delitos políticos e infracciones electorales. Es conveniente por lo tanto establecer dicha excepción ya que no tenemos la absoluta seguridad de que en un futuro indeterminado, no volverán a presentarse los atropellos que cometieron los dos regímenes anteriores en materia electoral.

El Diputado ARROYO expresó que, no obstante la explicación del señor Baudrit González, no votaría la moción en debate, pues no le parece aconsejable que en la Constitución se establezca un artículo –de suyo tan importante– cuya comprensión es oscura, aún para las personas versadas en leyes. Añadió que con ciertas variaciones bien se podría acoger la fórmula del Proyecto del 49, que tiene, al menos, la ventaja de su claridad y precisión. Lo apropiado es volver a una fórmula sencilla, que mañana no se preste a torcidas interpretaciones. También el Diputado LEIVA se pronunció desfavorablemente en cuanto a la moción planteada, en razón de su oscuridad y, además por cuanto entra en una serie de repeticiones innecesarias, que pasó a enumerar. El Representante MONGE ÁLVAREZ manifestó que no quería dejar pasar la oportunidad sin señalar el hecho de que el señor Baudrit González, a quien se tiene como representante de un sector conservador de la Cámara, acepta que en determinadas ocasiones, el interés público manifiesto hace necesaria la intervención del Estado en defensa de los intereses de las

grandes mayorías. Añadió que votaría con mucho gusto la fórmula propuesta, si el señor Baudrit estuviera anuente a hacerle algunas correcciones que la simplificaran. Además, es necesario poner a salvo de un recurso de inconstitucionalidad a esas leyes de manifiesto interés público que se promulgan, de efecto retroactivo. El Diputado GONZÁLEZ HERRÁN apuntó varias observaciones a la moción debatida, la que incluye algunas repeticiones que se hacen innecesarias. Agregó que el problema se había presentado cuando se vió la necesidad de alterar el concepto hermético del artículo 26 de la Carta del 71, ya que la doctrina viene a establecer una serie de leyes de excepción, de efecto retroactivo, notoriamente inconstitucionales. Luego ofreció a la consideración de la Asamblea una fórmula más sencilla y adecuada sobre la materia. El Diputado ZELEDÓN manifestó que se había dicho que la moción de don Fabio era confusa, lo que no es cierto, ya que la entiende perfectamente, motivo por el cual la votará con mucho gusto.

De nuevo intervino en el debate el Diputado BAUDRIT GONZÁLEZ para manifestar. Aunque ya se nota el desvío de la Cámara, y es seguro el repudio que va a recibir la fórmula, tanto que el propio señor Fournier ha redactado otra, acogiendo nuevas sugerencias. Las críticas que he escuchado me obligan a la defensa de mi trabajo.

Luego explica, leyendo el texto, el por qué de cada término usado y de los giros acusados de contradictorios que más bien le parecen ser los de mayor propiedad, sin incurrir en semejante defecto; analiza el alcance a su parecer correcto de las frases; y termina dando las gracias al Representante Monge Álvarez, por sus apreciaciones donde le congratula por la inclinación de su tesis, al bienestar social que ahora priva entre los jóvenes, en vez del viejo conservatismo de normas severas.

El Diputado BAUDRIT SOLERA sugirió a los proponentes que en vez de "procedimientos" se diga "de organización y procedimientos judiciales", sugerión que ellos aceptaron.

Sometida a votación la moción del Diputado Baudrit González, fue desechada.

El Diputado FOURNIER presentó moción para que el artículo 26 se lea así: "La ley no tiene efecto retroactivo en perjuicio de situaciones jurídicas consolidadas. Sin embargo, una ley podrá afectar derechos adquiridos por motivo de grave necesidad pública, mediante el voto no menor de los dos tercios de la Asamblea Legislativa. Quedan también exceptuadas las leyes no gravosas al reo en lo penal, salvo el caso de delitos electorales o propios de los funcionarios públicos y aquellas dictadas en materia procesal, sin perjuicio de la validez de actuaciones anteriores."

El Diputado Fournier explicó que su moción no hacía más que simplificar la fórmula desechada, así como aceptar la sugerencia de don Fernando Volio, en cuanto a la excepción en delitos electorales o propios de los funcionarios públicos. Indicó luego que las únicas excepciones aceptadas al principio general de la irretroactividad de la ley, son las anotadas en su moción. El Diputado ORTIZ observó que no había votado la moción del señor Baudrit González, por cuanto prefiere que se diga situaciones jurídicas consolidadas, en lugar de patrimonio particular consolidado. Además, considera que los derechos no son en curso; o son adquiridos o no lo son; un derecho en curso puede llegar a no consolidarse. Expresó luego que votaría la moción del señor Fournier y caso de ser desechada, le daría el voto a la del compañero Rojas Espinosa.

Puesta a votación la moción del Diputado Fournier, fue desechada.

El Representante GONZÁLEZ HERRÁN presentó la siguiente moción: "La ley no tiene efecto retroactivo en perjuicio de derechos patrimoniales adquiridos, ni en lo penal en perjuicio del reo.

"Sin embargo, por causa de interés público, una ley aprobada por no menos de los dos tercios de la Asamblea Legislativa, podrá limitar o modificar temporalmente derechos patrimoniales, aún no consolidados."

El Diputado CASTRO SIBAJA indicó la conveniencia de establecer primero el principio de la no retroactividad de la ley, como lo hacen la mayoría de las Constituciones y luego las excepciones al mismo. Por esa razón, no votará la moción planteada y sí la del señor Rojas Espinosa, que le parece la más adecuada.

Sometida a votación la moción en debate, fue desechada.

El Diputado DESANTI presentó la siguiente moción, que también fue desechada: "La ley no tiene efecto retroactivo excepto la ley penal que favorezca al reo y la de orden público aprobada por dos tercios de la totalidad de votos de la Asamblea Legislativa". El Diputado HERRERO se manifestó de acuerdo con la moción anterior, que consagra, a su juicio, las dos únicas excepciones en materia de retroactividad.

El Representante ROJAS ESPINOSA presentó la siguiente moción:

"La ley no tiene efecto retroactivo, salvo:

1°.- En perjuicio de derechos patrimoniales adquiridos, mediante ley aprobada por dos tercios de votos y por causa de manifiesto interés público.

2°.- En materia penal, cuando la ley nueva favorece al reo.

3°.- En materia procesal, pero sin alterar la validez de las actuaciones anteriores."

El Diputado CASTRO SIBAJA indicó que la moción anterior venía a consagrar las tres excepciones aceptadas. El Diputado VOLIO SANCHO sugirió al proponente que adicionara su moción con salvedad de que las leyes en materia penal, no favorecen a los procesados por delitos políticos o propios de funcionarios públicos. Se refirió al peligro de la moción en debate, el Diputado Volio Jiménez. Observó que, de pasar la moción tal y como está, mañana un Congreso medianamente extremista podrá acabar con el régimen de la propiedad privada en Costa Rica, alterando fundamentalmente la estructura social y económica del país.

Quedando en el uso de la palabra el Diputado Rojas Espinosa, por avanzada la hora, el señor Presidente suspendió la sesión a las seis y cuarenta y cinco minutos de la noche.- Marcial Rodríguez Conejo, Presidente.- Fernando Vargas Fernández, Primer Secretario.- Gonzalo Ortiz Martín, Segundo Secretario.