

CONFLICTO DE PODERES

DISCURSO

pronunciado por el Diputado don Luis Anderson
en la sesión del Congreso Constitucional
del 22 de marzo de 1915



IMPRESA ALSINA
SAN JOSE DE COSTA RICA
1915

2. Señor

don Moisés Vargas

con el cariñoso recuerdo de
sus amigos.

Louis Anderson

SEÑORES DIPUTADOS:

Un sentimiento de propio respeto me obliga a no guardar silencio en la presente memorable ocasión. Nos hallamos aquí reunidos para resolver una de las cuestiones más graves que presentarse puedan en la vida de la República, y no considero que tenga derecho a callar los motivos de su voto ninguno de los que, en virtud del mandato popular, ocupamos asiento en esta Sala, como representantes de la Nación.

Vamos a decidir hoy, señores, si las instituciones que nuestros padres nos legaron al fundar el Gobierno de la República, según sus propias palabras: «*Para establecer la justicia, proveer a la defensa común, promover el bien general y asegurar los beneficios de la libertad*», continúan siendo lazo indisoluble de unión entre los individuos todos de la familia costarricense, fórmula única dentro de la cual debe cumplirse la vida del Estado, garantía común de paz y de libertad, o si cansados de aquellas instituciones y de los beneficios que de ellas hemos derivado, ha llegado el momento aciago en que debemos abandonarlas por inútiles, por inadecuadas a difíciles situaciones, o por incompatibles y estorbosas a los patrióticos designios de los hombres del Gobierno.

Desde los albores de nuestra existencia nacional, los padres de la patria, inspirados por el genio de la libertad, proclamaron como piedra angular sobre la cual debía de levantarse floreciente el edificio de la República, el principio cardinal de que las leyes y no los hombres serían las que habrían de gobernarnos; y con adivinación profética de las necesidades de la democracia, consignaron en la Ley Fundamental del Estado, cánones inmutables de organización política y de eterna justicia que son y han de continuar siendo, mientras no se extinga en nuestros pechos el fuego santo del patriotismo, áncora de nuestras mejores y más nobles esperanzas, promesa magnífica de un porvenir venturoso para nosotros y para los que han de sucedernos, paladío de nuestras libertades y de nuestros derechos como ciudadanos de una República independiente y civilizada.

«*El primer objeto de un pueblo libre, ha dicho Webster, —es la conserva-*

ción de su libertad; y esto sólo se consigue por el mantenimiento de restricciones constitucionales y justas divisiones del poder político. — Nada tan engañoso ni expuesto a mayores peligros, como la tendencia o el deseo de simplificar el gobierno.— Los gobiernos más simples son despotismos o monarquías limitadas.— Todas las repúblicas, todos los gobiernos de ley, deben imponer numerosas limitaciones o cualificaciones de la autoridad, y otorgar muchos y positivos derechos.— En otras palabras: el gobierno en todas sus manifestaciones, debe quedar sujeto a leyes y reglamentos: esa es la verdadera esencia de las legítimas instituciones libres.»

Tal fué la idea de nuestros constituyentes, cuando decretaron:

ARTº 19.—Los funcionarios públicos no son dueños sino depositarios de la autoridad. Están sujetos a las leyes y jamás pueden considerarse superiores a ellas.

ARTº 64.—El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y lo ejercen tres poderes *distintos* que se denominarán Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

ARTº, 13.—Los Poderes en que se divide el Gobierno de la República *son independientes entre sí.*

ARTº 65.— El Poder Legislativo es *delegado por el pueblo* en una corporación que se denomina Congreso Constitucional.

ART. 73.—Son atribuciones *exclusivas* del Congreso...:

13ª Dar las leyes, reformarlas, interpretarlas y derogarlas.

14ª Establecer los impuestos y contribuciones nacionales.

ARTº 16.—Ninguna autoridad puede arrogarse facultades que la ley no le concede.

ARTº 17.—*Las disposiciones del Poder Legislativo o del Ejecutivo que fueren contrarias a la Constitución, son nulas y de ningún valor, cualquiera que sea la forma en que se emitan. Lo son igualmente los actos de los que usurpen funciones públicas, y los empleos conferidos sin los requisitos prevenidos por la Constitución o las leyes.*

El problema ahora, es saber si tanta previsión, si tan solícito cuidado en la organización del poder público, para la seguridad de los asociados, es cosa que puede borrarse de una plumada, quebrantando la estructura del Gobierno por el acto arbitrario de cualquiera de los Departamentos que lo integran, o si semejante acto que constituye atentado de lesa nación, ha de ir seguido en todo caso, como la sombra al cuerpo, por la sanción de nulidad que la misma Constitución establece.

La hora es solemne y llena de dificultades; no tan grandes éstas para nosotros, porque nuestro camino, así debo considerarlo, se halla de antemano trazado. Todos hemos hecho de la Constitución el objeto de un culto que simboliza el que a la Patria consagramos; hemos hablado al alma de la Nación predicando siempre con la fe del apostolado, la excelencia de nuestras instituciones y el amor y el respeto a ellas debidos; a su amparo y bajo su égida hemos sido ungidos en los comicios con el óleo santo de representantes del pueblo; y hemos penetrado a este recinto, jurando a Dios y prometiendo a la Patria ser sus fieles guardadores.

¿Está en pie nuestra promesa? He ahí la pregunta que repercute hoy en los ámbitos todos del país, formulada con carácter perentorio por quienes, otorgándonos el honor más alto a que puede aspirarse en una democracia, nos impusieron el deber de cumplir como mandatarios del pueblo, con la Constitución y las leyes de la República.

Ese compromiso solemne, sellado con la fe de nuestro honor, está vivo; y violarlo sacrificando los principios fundamentales sobre los cuales se levanta majestuoso el edificio de la República que estamos obligados a defender, sería perder el derecho de sentarnos legítimamente en esta asamblea, y abrir la puerta a un nuevo orden de cosas no contemplado por el pueblo, que es quien debe decidir la manera como sus destinos han de ser regidos. Sería incurrir en tremenda responsabilidad, porque «el pueblo, que perdona generoso a quienes lo oprimen, no perdona jamás a quienes lo engañan!»

El diputado debe obrar conforme a sus convicciones; pero cuando éstas se modifican al extremo de no poder continuar siendo exponente fiel de los deseos y aspiraciones de sus constituyentes, un sentimiento de honradez y de dignidad personal debe compelerlo a abandonar su sitio para que lo ocupe otro que esté más en armonía con las aspiraciones populares manifestadas al tiempo de la elección.

Lo que fué evidente anhelo del pueblo al otorgarnos su mandato, es claro y manifiesto: la conservación de las instituciones políticas tal cual se hallan establecidas en la Carta Fundamental. No tenemos derecho, pues, de sustraernos a ese mandato, así sea invocando el principio disociador y peligroso de quienes han dado en considerar que la vida de las instituciones es rémora para la realización del progreso,—copiando la paradoja de aquel Ministro que pedía cinco años de despotismo, para hacer libre a la Francia!

Nuestro deber está trazado: hemos jurado defender la Constitución y venimos a cumplir nuestro juramento. Bien sé, señores diputados, que no han de faltar quienes, retorciendo sus conciencias, hagan por olvidarlo,

desviándose del único camino que señala la honradez de las convicciones. En cuanto a mí, fiel hasta el último día de mi vida a los principios en los cuales se ha modelado mi razón, al entrar en este debate solemne, reitero fervoroso mi promesa de guardar la Constitución; y con el firme convencimiento de que no hay nada más noble ni más satisfactorio que saludar la verdad y la justicia en todo su esplendor y magnificencia, vengo a sostener, con la fe con que el católico proclama que no hay salvación posible fuera de la barca de Pedro, que no hay República posible fuera de los moldes creados por las instituciones que nos rigen.

*
* *

De todos es conocido el malestar económico que el país ha venido experimentando desde algún tiempo, y que agravado en los últimos años, revestía ya proporciones alarmantes cuando sobrevino el conflicto europeo. No las calamidades de la guerra, sino las de nuestra imprevisión y las de una larga serie de errores administrativos,—la responsabilidad de los cuales no es el caso de dilucidar ahora,—tenían condenada a Costa Rica a los horrores de una crisis a más larga o más temprana fecha. La guerra, que llegó como oportuno pretexto, justificativo de todos los excesos, no hizo más que precipitarla, confirmando otra vez el viejo refrán de que no es oro todo lo que brilla, pues suspendidos o restringidos los créditos en el exterior, la miseria apareció en toda su desnudez, la penuria se sintió por doquiera,—principalmente en las arcas nacionales,—con el cortejo consiguiente de trastornos y contratiempos en todas las manifestaciones de la vida económica del Estado.

No habré yo de negar el laudable empeño del Jefe del Poder Ejecutivo, ni la rectitud de sus miras, patrióticamente dirigidas a hacer menos dura la situación y a conjurar, hasta donde sea posible, las tremendas consecuencias del desastre; pero el camino por él escogido, con el beneplácito de sus consejeros, es camino vedado, toda vez que para ello ha debido asumir la potestad legislativa que no le corresponde conforme a nuestro régimen Constitucional.

Las medidas dictadas por el Poder Ejecutivo con el carácter de leyes, son benéficas; y considero que, con ligeras modificaciones, llegarán, en su día, a tener favorable acogida por parte del Congreso; pero no es la tesis económica la que tenemos delante, sino la tesis política: no es la bondad, ni la oportunidad ni la eficacia de las leyes dictadas por el Poder Ejecutivo lo que venimos a discutir, sino la habilidad constitucional de ese Poder para legislar.

Comenzaré por donde debo comenzar.

En agosto del año pasado, este Congreso a iniciativa del Poder Ejecutivo, emitió el decreto que dice:

«Nº 60.—EL CONGRESO CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA,

DECRETA:

»ART. 1º — Autorízase al Poder Ejecutivo para que dicte todas las disposiciones económicas, financieras o de policía que a su juicio fueren indispensables para evitar o contrarrestar cualquier crisis que a las instituciones de crédito, al comercio, a la agricultura, al Gobierno o al país en general pudieran sobrevenir como consecuencia del actual conflicto europeo.

»ART. 2º—Déjase sin ningún efecto por todo el tiempo que el Ejecutivo lo crea necesario, el decreto número 53, emitido por el Congreso el 30 de julio último y sancionado por el Ejecutivo el día siguiente, relativo a exención de derechos de exportación por veinte años sobre el café, cacao, hule, verduras, panela, azúcar y demás productos agrícolas a excepción del banano.

»ART. 3º—Asimismo se faculta al Poder Ejecutivo para posponer por todo el tiempo que dure la actual situación económica, la ejecución de todos aquellos decretos que contengan erogaciones del Tesoro Público y que no sean de una necesidad inmediata. En especial se suspenderá la ejecución de aquellos decretos que signifiquen remesas de dinero al exterior.

»Este decreto regirá desde su promulgación

»AL PODER EJECUTIVO.

»Dado en el Salón de Sesiones del Congreso.—Palacio Nacional.—San José, a los ocho días del mes de agosto de mil novecientos catorce. — LEONIDAS PACHECO, Presidente. — AD. ACOSTA, Secretario. — LEÓN CORTÉS, Secretario.

San José, ocho de agosto de mil novecientos catorce.

Ejécútese,

ALFREDO GONZÁLEZ

El Secretario de Estado en el Despacho de Hacienda y Comercio, MARIANO GUARDIA.

¡Aun repercute en mi oído, como un eco plañidero, la ardiente y dilatada discusión de que fué objeto ese decreto! Algunos nos opusimos a su emisión porque comprendíamos que las facultades extraordinarias que se iban a otorgar, estaban por entero fuera de las previsiones de la Carta Política, constituyendo de consiguiente, un imposible legal. No faltaron quienes, sin objetar la procedencia de la medida,—pero anticipándose a la dificultad presente,—quisieron y pidieron con manifiesta insistencia, que las facultades de que por aquel decreto se iba a investir al Poder Ejecutivo, se determinaran de modo claro y bien definido; y que se limitaran a tiempo preciso. Nada de esto se consiguió.

Presente en aquella memorable sesión el señor Secretario de Hacienda, algún señor Diputado lo invitó premiosamente a expresar de manera categórica la inteligencia o el alcance que el Gobierno daba a aquel Decreto, nuevo en nuestro Derecho Público, y en cuya emisión por la Cámara, ponía tan solícito empeño; pero desgraciadamente, el señor Secretario, preocupado,—es lo probable,—con la fiscalización a su cargo de los Bancos de emisión..., no pudo o no quiso dar contestación satisfactoria a tan justa demanda; y así salió el Decreto, tal cual lo presentó el Ejecutivo y sin que respecto de su valor y alcance quedaran acordes ni los señores Diputados ni el país en general. Y era natural que así sucediese, porque aquel decreto que con mucha propiedad ha venido llamándose oficialmente «de facultades extraordinarias», tenía que sembrar por todas partes la perplejidad y la duda acerca de su verdadero carácter. ¿Qué facultades eran esas que con calidad de extraordinarias otorgaba el Congreso? Eran ellas ilimitadas y venían a trastornar el régimen político del país, erigiendo la voluntad del Presidente en norma de acción?, o debían circunscribirse dentro de los límites de la organización fundamental del Estado conforme la Constitución la ha establecido?

La interpretación que desde un principio dió el Poder Ejecutivo al acto del Congreso, fué la más amplia; y apoyado en ella, asumió de lleno las funciones de legislador, dictando del 11 de agosto al 5 del corriente mes, una larga serie de decretos, todos con carácter de leyes y que se enumeran en el mensaje leído al comenzar las presentes sesiones.

Tales decretos fueron puestos desde un principio en tela de juicio en cuanto a su valor legal y consiguiente carácter obligatorio, pues se los juzgó inconstitucionales, toda vez que no emanaban del único Poder que conforme a los cánones fundamentales de la República, puede legislar en Costa Rica.

La voz de alarma fué dada por un veterano del foro, por el Licenciado don Cleto González Víquez, quien condenó con todo el prestigio de su auto-

ridad, las leyes del Ejecutivo con las siguientes enérgicas y significativas frases, puestas a manera de portada en su «Comentario a la Ley de Timbre y Papel Sellado.»

«Allá el Congreso en sus sesiones venideras, decida si el Ejecutivo estaba o no autorizado para legislar y si el Decreto llamado de omnímodas justifica, en su letra o en su espíritu, esta especie de dictadura económico financiera en que vivimos desde los comienzos de agosto. Y allá los Tribunales de Justicia, cuando se plantee la cuestión en casos particulares, resuelvan si el Congreso pudo delegar o no atribuciones, si éstas son o no exclusivas suyas, y consiguientemente si los Decretos del Ejecutivo tienen o no sello de legalidad y son o no merecedores de acatamiento».

Pronto, como era de esperarse, surgió la controversia judicial, pues los ciudadanos no podían allanarse de buen grado a obedecer leyes inconstitucionales; y el Tribunal Supremo, llamado a decir la última palabra en el asunto, habló, negando todo valor a aquellos actos emanados del Poder Ejecutivo fuera de la órbita de sus atribuciones.

He aquí las consideraciones y resolución de ese fallo:

«Que alegándose como fundamento del recurso la inconstitucionalidad del referido decreto, el que por lo mismo no debió ser aplicado por la Sala para apoyar su resolución, se hace preciso apreciar el valor legal que desde el punto de vista de nuestro Derecho Constitucional, tenga el citado decreto; porque siendo la Carta Fundamental Suprema Ley de la República, no puede coexistir en oposición con ella ninguna otra secundaria, siendo nulas y de ningún valor cualesquiera disposiciones del Poder Legislativo o del Ejecutivo que la contraríen, conforme lo estatuye el artículo 17 de la misma Constitución;

»Que el citado Decreto, a la vez que establece un impuesto de beneficencia más oneroso que el que existía por el Decreto del Congreso de 6 de junio de 1900, y modifica el del mismo Congreso de fecha 13 de junio de 1902, declara resumidos en él y derogados los referidos Decretos, así como cualquiera otra ley que le sea contraria; de suerte que esa disposición gubernativa, por su alcance y trascendencia, tiene el carácter de una verdadera ley, pues llega hasta derogar las emitidas con anterioridad por el Poder Legislativo sobre las mismas materias;

»Que siendo, según lo establece el artículo 73 de la Constitución, inciso 13, atribución exclusiva del Congreso, dar las leyes, reformarlas, interpretarlas y derogarlas, no cabe duda de que el referido Decreto de 28 de noviembre, contraría ese artículo Constitucional, y por lo mismo no puede subsistir contra él, conforme lo dispone el citado artículo 17 de la misma Carta Fundamental;

»Que aunque por el Decreto del Congreso, de fecha 8 de agosto de 1914, se autorizó ampliamente al Poder Ejecutivo para que dictara todas las disposiciones que creyere necesarias para contrarrestar cualquier crisis que pudiera sobrevenir con motivo del conflicto europeo, entiende este Tribunal que la autorización que tuvo en mira conferir el Congreso, se refería a las disposiciones de carácter puramente gubernativo o administrativo, pero no a las que entrañaban funciones legislativas como la de que se trata, pues dentro del orden constitucional que nos rige, el mismo Congreso no podría desprenderse del ejercicio de esas funciones, que le corresponden a él exclusivamente, para delegarlas al Poder Ejecutivo;

»Que el artículo 8 de la Ley Orgánica de Tribunales, prohíbe a los funcionarios del orden judicial aplicar leyes, decretos o acuerdos gubernativos que sean contrarios a la Constitución; y en cumplimiento de esa prescripción legal, la Sala de instancia no pudo apoyarse en el referido Decreto para denegar la inscripción del documento a que se refieren estos autos;

»Que en cuanto a los otros motivos invocados en apoyo del recurso, habiéndose alegado subsidiariamente para el caso de que no se declarara la inconstitucionalidad del Decreto, debe hacerse caso omiso de ellos;

»POR TANTO, de conformidad con lo expuesto, declárase con lugar la casación del auto recurrido de que se ha hecho mérito, y que debe practicarse la inscripción del documento de que se trata, si algún otro motivo no la impidiere; y con certificación de esta resolución devuélvase los autos a la oficina de su procedencia.—Frco. Ma. Fuentes.—Benito Ferrano.—Alberto Brenes.—Alfonso Jiménez.—José María Vargas.—Ante mí, Ramón Bustamante.»

Tales son, señores Diputados, bien lo sabéis vosotros, los antecedentes de la cuestión.

Según expresa el Poder Ejecutivo en su mensaje de 9 del corriente mes: «A pesar del parecer de la mayoría de la Corte de Casación que impugna la constitucionalidad de la Ley de Sucesiones, el Poder Ejecutivo sigue creyendo que la referida ley, así como cuantas han sido dictadas en virtud de las facultades extraordinarias conferidas en el Decreto número 60 a que he venido haciendo mérito, disfrutan desde su promulgación del más amplio amparo por parte del Estatuto Fundamental y han surtido y siguen surtiendo sus efectos de una a otra frontera».

Y termina aquel Alto Funcionario diciendo: «Ahora se hace preciso que vosotros, señores Diputados, confirméis esta opinión declarando la legitimidad y constitucionalidad de las leyes emitidas por el Poder Ejecutivo, dándole vuestra ratificación.

»Venga, pues, el Legislativo como suprema instancia constitucional, a desvanecer las dudas de la mayoría de la Corte de Casación, con lo que desaparecerá una dificultad accidental de nuestra esperada vida republicana.

»Tiene la palabra el Soberano.»

Antes de ir adelante, cabe observar que, según los principios de la ciencia política, el Soberano, si por tal debemos entender el Congreso,—que dicho sea de paso, es tan soberano como los otros dos Poderes que integran el Gobierno,—no debiera tener palabra que decir en la presente discusión, pues no es cierto, en tesis elemental de Derecho Público, que le alcance esa calidad de *Suprema Instancia Constitucional* que el Ejecutivo le atribuye.

Siendo los Poderes en que se divide el Gobierno de la República independientes entre sí, cada uno de ellos es soberano en cuanto a la interpretación que dé a la Constitución o a las leyes, al efecto de cumplir con las funciones que le corresponden. La Nación no posee ese Departamento, especie de «Suprema Instancia Constitucional», al cual hubiera de acudir en busca de remedio contra los excesos o errores en que un Poder del Estado pudiera incurrir en el desempeño de sus funciones conforme a la Constitución. No existe Tribunal alguno de instancia para la interpretación definitiva de la Constitución, siendo en consecuencia final y concluyente la que dé cada Poder del Estado en la esfera de sus atribuciones.

«Cada departamento del Gobierno, dice Jefferson, es fundamentalmente independiente de los otros, y tiene derecho igual a decidir por sí mismo cuál es el significado de la Constitución y las leyes sometidas a su acción, y especialmente cuando tal departamento está llamado a obrar finalmente y sin apelación».

La misma idea la expresa el Presidente Jackson, de manera aún más enfática.

«Tanto el Congreso como el Ejecutivo y la Corte, dice, deben guiarse cada uno por sí mismo en cuanto a sus particulares opiniones respecto de la Constitución. El funcionario público que presta juramento de defender la constitución, jura que lo hará tal cual la entiende y no tal como la entienden los demás. Tanto es deber del Congreso, del Senado o del Presidente, resolver acerca de la constitucionalidad de una disposición que van a ejecutar, como de la Corte, cuando tal resolución se lleva ante ella para la decisión de un caso sometido a su conocimiento. La opinión de los jueces no tiene más autoridad sobre el Congreso que la que tiene el Congreso sobre la de los jueces.»

Repitamos, pues, con los principios en que reposa la teoría orgánica de nuestro Gobierno y el de todos los países regidos por el sistema democrático representativo, que no hay tal Suprema Instancia Constitucional, ni cabe que el Congreso pretenda corregir el criterio judicial en cuanto a la inteligencia que en cada caso tenga a bien dar a la Constitución, para decidir si hay o no incompatibilidad entre ésta y algún acto legislativo. Cualquiera que sea el parecer del Congreso en cuanto a la constitucionalidad de las leyes emitidas, el Poder Judicial continuará declarándolas inaplicables si por inconstitucionales las tiene.

«La Administración de Justicia corresponde a los Tribunales. El primer requisito para cumplir este deber, es establecer los hechos y luego determinar la ley aplicable. La Constitución es la ley fundamental del Estado, y cualquier ley, decreto u orden opuesto a ella, es nulo y de ningún valor. En consecuencia si tal ley, decreto u orden aparece ser la que rige el caso, pero se halla en conflicto con la Ley Fundamental, es deber del tribunal al determinar la ley aplicable, declarar necesariamente su invalidez». (Cooley Constitutional Limitations, 45).

«Controviértese a menudo, enseña el ilustre civilista sudamericano don Luis F. Borja, si los actos legislativos que pugnan con la Constitución tienen fuerza de ley; esto es, si los jueces deben aplicarlos a las causas en que conocen.

»Distínguese en la ley su *forma* y su *contenido*. Aquélla se refiere a los trámites o solemnidades; y éste, al precepto mismo, que todos cuantos habitan el territorio tienen de obedecer.

»Si al formarse la ley se ha faltado a los trámites constitucionales, salta a la vista que aun cuando tal o cual acto se disfrace de ley, no lo es en realidad de verdad. Supóngase que reunidas las Cámaras sin el respectivo quórum, dictan un acuerdo, lo denominan ley, y el Poder Ejecutivo procede

a promulgarlo. Evidentísimo que ese pretense acto legislativo no surtiría ningún efecto, y que de ley sólo tuviera el nombre. A decirse que expedido por el Congreso el acto legislativo y promulgado por el Presidente de la República, el Poder Judicial debe aplicarlo como ley, deduciríamos que también fuera ley el acto legislativo de una sola de las Cámaras, o el que después de una sola discusión se promulgase.

»Y siendo claro, indubitable que si faltan al acto legislativo los requisitos concernientes a la forma, no puede surtir efecto alguno en ningún caso, ello es más evidente todavía, si atendemos a la esencia misma de la regla que el Poder Legislativo se propone dar contraviniendo la Constitución.

»Sean cuales fueren los principios que se acepten en cuanto al origen de la asociación civil, nadie desconoce que el Estado, en virtud de su soberanía, tiene perfectísimo derecho para establecer las bases fundamentales sobre la forma de gobierno, sobre las garantías que aseguren los derechos políticos, sociales y civiles, y sobre otros objetos de que dependen la existencia y la perpetuidad de la nación. Expedidas esas reglas fundamentales, obligatorias a los tres Poderes que forman el Gobierno, ninguno de ellos puede infringirlas ni usurpar atribuciones.

»La soberanía reside esencialmente en la Nación, que delega su ejercicio en las autoridades que establece la Constitución. He ahí reconocido el principio esencial de que los poderes constituídos no proceden sino como Delegados del Pueblo; y la propia Constitución habla de los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, determinando taxativamente las atribuciones que cada uno ejerce.

»Ahora bien, siendo tan importantes como trascendentales todos los preceptos que la Constitución encierra, se han tomado las mayores precauciones para que, al ser necesario reformarla, el Poder Legislativo proceda con calma y madurez. De ahí que se den reglas sobre la reforma de la Constitución. ¿Y cómo desconocer que si las leyes contravienen a la Constitución, la modifican sin observar los trámites establecidos como prenda de acierto? Si se agregase a la Constitución un artículo discutido por un solo Congreso, nadie vacilaría al afirmar que ese artículo no es parte del Código Fundamental; y si el mismo artículo se denominara ley, ¿sería obligatorio porque se han alterado las palabras? ¿Deben los Jueces fijarse más en éstas que en la esencia misma de las cosas?»

El llamamiento al Congreso a las presentes sesiones extraordinarias, es según el decreto de convocatoria, para que éste «resuelva si las leyes emitidas por el Poder Ejecutivo en virtud de las facultades extraordinarias conferidas en el Decreto de 8 de agosto son legítimas y constitucionales».

He ahí otra dificultad desde el punto de vista de las atribuciones que a este Cuerpo corresponden, según la Constitución, porque si bien el Congreso puede de acuerdo con la fracción 13ª del artículo 73 de la Carta Fundamental, «*Dar leyes, reformarlas, interpretarlas y derogarlas*», el decidir si éstas se acomodan o no a las prescripciones de la Constitución no es función propia del Departamento Legislativo; pues en tal caso, y como no es de admitirse que el Congreso deliberadamente violara la Carta Fundamental, bien se comprende que invariablemente se pronunciaría por la afirmativa.

La facultad de resolver acerca de la constitucionalidad de una ley para el efecto de su aplicación no corresponde al Congreso.

El Departamento Legislativo del Gobierno, dice una sentencia americana, *no puede declarar, mediante decreto o de otra manera, la constitucionalidad o la invalidez de sus propios actos. Todo cuanto puede hacer es derogarlos si así lo considerare conveniente.*

La buena doctrina a este respecto ha sido sentada desde 1789 por los autores de la Constitución de los Estados Unidos, molde en el cual se han vaciado todas las que rigen en el Continente Americano, y de la cual con harta propiedad pudo decir Gladstone: «Que es el monumento legislativo más acabado que en época alguna haya salido del cerebro del hombre.» Hamilton escribía en *El Federalista*: «No hay teorema alguno que se funde en principios más terminantes, que el de que es nulo todo acto de una autoridad delegada contrario al tenor del mandato o encargo bajo el cual se ejerce. Ningún acto legislativo, por lo tanto, opuesto a la constitución puede ser válido. Negar esto, sería afirmar que el agente importara más que su principal; que el sirviente es superior a su patrón; que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo; que los hombres que obran en virtud de poderes, pueden no sólo hacer lo que sus poderes no autorizan, sino lo que prohíben.

»Si se dijese que el Cuerpo Legislativo es por sí mismo el juez constitucional de sus poderes y que la inteligencia que les atribuya es concluyente respecto a los demás departamentos, puede replicarse, que ésta no puede ser la presunción natural, cuando no es deducible de ninguna disposición especial de la Constitución. No es de suponer, por otra parte, que la Constitución se propusiera facultar a los representantes del pueblo para sustituir su voluntad a la de sus comitentes.

»Es mucho más racional suponer, que los tribunales fueron designados para formar cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura, a efecto, entre otras cosas, de mantener a ésta dentro de los límites señalados a su autoridad.

»La Constitución es y debe considerarse por los jueces como la Ley Fundamental. Debe, por lo tanto, ser de la competencia de estos el fijar su espíritu, así como el de cualquiera acto especial procedente del Cuerpo Legislativo. Si ocurriere alguna diferencia irreconciliable entre aquélla y ésta, la que importa obligación y validez superior debe desde luego preferirse; en otras palabras, la Constitución debe preferirse al estatuto, la intención del pueblo a la intención de sus agentes.

»Ni en manera alguna supone tal deducción superioridad del Poder Judicial sobre el Legislativo. Sólo supone que el poder del pueblo es superior al de ambos; y que donde la voluntad de la legislatura, declarada en sus leyes está en oposición a la del pueblo declarada en la Constitución, los jueces deben regirse por ésta más bien que por aquélla.

»Deben ajustarse en sus fallos a las leyes fundamentales antes que a aquellas que no lo sean».

Admitiendo, lo que no es posible admitir, que estuviera en el Poder del Congreso hacer la declaratoria que solicita el Poder Ejecutivo, y que semejante declaratoria tuviese valor alguno, sería preciso resolver previamente estas dos cuestiones:

1ª ¿Cuál es el verdadero alcance del Decreto de 8 de agosto?

2ª Si se considera que dicho Decreto inviste al Poder Ejecutivo con la facultad de legislar, ¿cuál será el valor constitucional de ese Decreto, y de las leyes dadas en su virtud por el Poder Ejecutivo?

Para resolver la primera de dichas cuestiones, debemos ante todo considerar el texto del Decreto a fin de sacar su verdadera intención de los propios términos en que está concebido.

El artículo 1º dice: «Autorízase al Poder Ejecutivo para dictar *las disposiciones* que a su juicio fueren indispensables, etc »

En el término *disposición*, se comprendió la facultad de legislar? El sentido propio de la palabra nos da la respuesta negativa.

Abramos el diccionario de la lengua:

Disposición. (Del lat. *dispositio*) f. Acción o efecto de disponer o disponerse. Aptitud, proporción para algún fin. Orden, mandato, deliberación del superior. Cualquiera de los medios que se emplean para la ejecución de un propósito, para evitar un mal o para atenuar sus efectos. Ret. Ordenada colocación o distribución de las diferentes partes del discurso. Última dis-

posición. *Testamento, 1ª accp. Estar, o hallarse, en disposición* de una persona o cosa. Hallarse en estado y aptitud para algún fin».

Littre: «Cada punto regulado por una ley, por un decreto.—Conformarse con las disposiciones de una ley, de una ordenanza.—«La ley de las Doce Tablas contenía disposiciones muy crueles.—*Montesquieu*». La disposición de la ley es aquello que la ley permite, ordena o prohíbe».

Confundir, pues, la ley con la disposición, es sencillamente confundir la especie con el género; y aunque también suele entenderse por *Disposición* «cualquiera de los medios que se emplean para la ejecución de un propósito, para cortar un mal, para atenuar sus efectos», no es de creerse que la palabra *Disposiciones* fuera tomada en el Decreto de 8 de agosto, en el sentido de leyes, porque de ser así, el legislador hubiera usado el vocablo propio, y no habiéndolo hecho, no es natural atenernos a una interpretación de la cual resulta ofensa manifiesta a la Constitución, que no es creíble hubiera habido intención de violar cuando se emitió el mencionado Decreto.

Además, si conforme a los principios de hermenéutica hemos de entender y explicar dicho artículo 1º del Decreto, por los que le siguen, tenemos que concluir que no hubo tal delegación de las facultades constitucionales de legislar, que corresponden al Poder Legislativo, pues si la hubiera habido no se habría escrito el artículo 3º que faculta expresamente «al Poder Ejecutivo para posponer por todo el tiempo que dure la actual situación económica la ejecución de todos aquellos decretos que contengan erogaciones del tesoro público y que no sean de una necesidad inmediata. En especial se suspenderá la ejecución de aquellos decretos que signifiquen remesas de dinero al exterior;» pues claro es que investido aquel Poder de la facultad legislativa plena, era de todo punto ocioso otorgarle facultades especiales para suspender los efectos de ciertas leyes.

Tal es la interpretación literal del mencionado Decreto. Si doctrinariamente tratamos de penetrar su sentido, hemos de llegar, con la misma precisión con que el péndulo obedece a la ley de la gravedad, a la indeclinable conclusión de que el Congreso, al dictarlo, no tuvo jamás la intención suicida de abdicar de las funciones que por derecho le corresponden. Otra cosa equivaldría a mantener, según la feliz expresión de un notable publicista chileno, que «El congreso se arrogó la soberanía, minando los cimientos del edificio social, salvando la valla que le fija la división de los diversos poderes soberanos, no ya para ejercer por sí mismo esas absolutas facultades sino para cederlas a un poder extraño. Tendríamos, que el Poder Legislativo que no ejerce o que no debe ejercer sino la parte de soberanía que la Constitución le da, iba a otorgar lo que no tenía.»

Semejante cosa sería admitir que el Congreso, al igual de aquellos

emperadores romanos, decadentes y frívolos, que no sintiéndose con valor para darse la muerte, se hacían matar por sus esclavos, buscó en otro Poder la mano que había de aniquilar su agotada e inútil vida!

¡No, no pudo ser ese propósito siniestro el que moviera a los señores Diputados el 8 de agosto!

La recta interpretación del Decreto de aquella fecha, los absuelve del grave cargo de conculcadores del derecho público del país, que habría de alcanzarles si prevaleciera la tesis que no vacilo en calificar de absurdo político, de que en virtud de dicho Decreto la potestad de emitir leyes, delegada por el pueblo en el Congreso, ha podido ser traspasada por éste al Poder Ejecutivo.

Pero tengo a la vista, y contemplo con profundo dolor, un dictamen de la Comisión de Legislación; digo con profundo dolor, porque me parece que ese dictamen ha sido y continuará siendo motivo de desencantos...

Ese dictamen, del cual debo decir sin mengua de mi respeto para los distinguidos Diputados que lo suscriben, que cualquiera que fuese mi criterio en el asunto que lo motiva, no lo aceptaría porque es todo él una extraña mezcla de saludables principios y de conclusiones deplorables, cual si los autores durante su laboriosa gestación se hubiesen hallado trabajados por contradictorios y diversos órdenes de ideas, llega después de larga serie de imposibles atenuaciones, a poner el *Inri* de la inconstitucionalidad al Decreto de 8 de agosto.

He aquí su radical y violenta interpretación:

«No hemos olvidado que cuando el Congreso dió la ley de 8 de agosto citada, el conflicto europeo y la crisis económica de Costa Rica presagiaban una situación tan difícil, que para hacer expedita la acción del Poder Ejecutivo en la conjuración de los males que podrían sobrevenir al país, la Cámara, — no sin discutirlo ampliamente—*delegó por ese decreto, transitoriamente y sin cercenarse sus propias facultades, funciones que, no admite duda, invistieron al Poder Ejecutivo, transitoriamente, repetimos, con el carácter de legislador*».

Si las anteriores palabras de la Comisión de Legislación hubieran de prevalecer como expresión de la verdad, convengamos, señores, en que ellas quedarán en el porvenir como el acta de acusación que pondrá a los diputados que votaron el decreto de 8 de agosto, bajo el peso de tremendas responsabilidades históricas. La violación de la Constitución sería en tal caso flagrante.

La aceptación por la Cámara de semejante criterio, nos llevaría a resolver, de las cuestiones propuestas, la de si el referido Decreto y las leyes en su virtud dictadas por el Poder Ejecutivo son válidos.

Esa pregunta se contesta con esta otra. ¿Tiene facultad cualquiera de los Poderes de la Nación para delegar, — así sea transitoriamente, — sus exclusivas prerrogativas constitucionales?

La misma Comisión de Legislación, con todos complaciente, nos anticipa la respuesta:

«En principio, dice, nosotros somos partidarios de la no delegación de las facultades del Congreso en otro Poder, salvo casos especialísimos que enseña la Historia y aprueba la Ciencia Política, pues la acumulación de todos los poderes en una sola persona hace depender de ésta la suerte de la Nación; y porque creemos conveniente la descentralización».

Agreguemos nosotros por vía de rectificación, que esos casos especialísimos reservados cautelosamente por la Comisión, si los enseña la historia, no los aprueba la Ciencia Política; son abusos de poder o golpes de estado, absolutamente fuera del texto escrito de la Carta Fundamental; son fuente perenne de tiranía y de calamidades sociales, y por ende, condenados por la Ciencia Política.

La cuestión es de derecho positivo. Si la Constitución no contiene disposición alguna que faculte al Congreso para delegar sus atribuciones, lo hecho el 8 de agosto, si ha de entenderse como quiere la Comisión de Legislación, es absolutamente nulo.

Es axioma de derecho constitucional consagrado expresamente en el artículo 17 de nuestro Código Político, que las disposiciones del Poder Ejecutivo y Legislativo que fueren contrarias a la Constitución, son nulas y de ningún valor, cualquiera que sea la forma en que se dicten.

No solo no contiene la Constitución estatuto alguno que autorice semejante delegación de atribuciones, sino que antes al contrario, si ella fuese posible, se desquiciaría el principio de la división de los poderes públicos, base fundamental de la organización de un Gobierno libre, y la mejor y más eficaz garantía de los gobernados contra los abusos y arbitrariedades del Poder. Tal es la unánime opinión de los más ilustres repúblicos y de los fundadores del gobierno representativo en América. Wáshington en su último mensaje, decía: «El espíritu de usurpación tiende a consolidar todos los departamentos del Estado en uno sólo, creando así, cualquiera que sea la forma de Gobierno, un verdadero despotismo». John Adams, agrega: «Sólo

por el contrapeso de los tres poderes entre sí es que pueden contrarrestarse las tendencias de la humana naturaleza hacia la tiranía y mantener la libertad individual». Madison, para no continuar citando,—escribe en *El Federalista*: «La acumulación de los Poderes Públicos en unas mismas manos, sean éstas de pocos o de muchos, hereditarios, de propio nombramiento o electivos, puede declararse justamente como la verdadera definición de la tiranía... Los poderes correspondientes a un departamento del Gobierno, no deben administrarse directa o indirectamente por ninguno de los otros. Es del mismo modo evidente que ninguno de estos departamentos debe ejercer directa o indirectamente influencia alguna predominante sobre los demás en la administración de sus respectivos poderes. No se negará que el Poder es de naturaleza usurpadora y que debe evitarse eficazmente que ultrapase los límites que le están señalados».

Además, esa misma Ciencia Política, en mala hora citada por la Comisión de Legislación, pronuncia una condenatoria rotunda, terminante, contra la promiscuidad de los Departamentos del Gobierno en el ejercicio de sus respectivas facultades. He aquí esa condenatoria formulada por el doctor Woodbury Willoughby, ilustre Profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Johns Hopkins, autor de una luminosa serie de obras sobre Derecho Constitucional:

«Una de las máximas establecidas de Derecho Constitucional, dice, es que el poder de hacer leyes conferido a la legislatura no puede ser delegado por ese departamento a ninguno otro cuerpo o autoridad. Donde el Poder Soberano de la Nación ha colocado la autoridad, ahí debe quedar; y mientras la Constitución no sea cambiada, sólo por aquel medio podrán hacerse las leyes.

»El poder a cuyo buen juicio, sabiduría y patriotismo se ha conferido esta alta prerrogativa, no puede librarse de la responsabilidad consiguiente, escogiendo a otros en quienes delegar sus facultades; ni al juicio, sabiduría y patriotismo de otro departamento puede sustituir el de aquellos a quienes particularmente el pueblo juzgó propio confiar ese depósito». — (Wiglloughby. — Derecho Constitucional, tomo II, pág. 1317).

Pecan, pues, contra la Soberanía Nacional, quienes desconociendo el verdadero valor y significación de la Constitución escrita,—saludable limitación por la voluntad popular opuesta al ejercicio del Gobierno,—conside-

ran que el Congreso es omnipotente y capaz por consiguiente de obrar legítimamente aun fuera de las prescripciones de la Ley Fundamental, que le determinan su esfera de acción. Pecan contra el sentido común quienes juzgan que el Congreso puede disponer, cual depositario infiel, de las atribuciones que el pueblo le otorgara.

Lo que pasa en Inglaterra, en donde el Parlamento sí es realmente omnipotente, no puede citarse entre nosotros, porque nuestras instituciones gubernativas, calcadas en las de los Estados Unidos, son fundamentalmente diversas de las de la nación inglesa.

Oigamos a Kent:

«El principio aceptado por el Gobierno inglés, de que el Parlamento es omnipotente, no rige en los Estados Unidos. Cuando la ley se ha expedido constitucionalmente entre nosotros es tan aceptable como todas las leyes que emanan del Poder Soberano en cualquier otra forma de Gobierno. Pero en esta Nación como en otras donde hay una constitución escrita que determina las atribuciones y deberes, así del Poder Legislativo como de los otros Poderes del Gobierno, un acto de la legislatura carece de fuerza cuando es inconstitucional. Entre nosotros, la ley debe ante todo ser conforme a la Constitución de los Estados Unidos, y subordinarse, además, a la Constitución del respectivo Estado; y si contraviene a los preceptos de cualquiera de las dos, no puede subsistir. Los Tribunales de Justicia tienen el derecho, y aun están obligados a referir toda ley al texto de la Constitución, primeramente a la de los Estados Unidos, y luego a la del propio Estado, como el Palladion o Suprema Ley, a la cual todos los otros poderes deben obedecer. La Constitución es el acto del pueblo que puntualiza en su carácter primario y define permanentemente las condiciones del pacto social; y entre nosotros no puede dudarse que todo acto del Poder Legislativo que pugne con el tenor y espíritu de la Constitución, es absolutamente nulo y prohibido».— (Kent I. XX—I).

No hay medio, pues, de admitir, ni lógica ni jurídicamente, que el Congreso pudiera traspasar al Poder Ejecutivo las facultades que por prerrogativa constitucional le corresponden; y si tal fuese en realidad el sentido que se diera al decreto de 8 de Agosto, ese decreto no tendría significación

legal, ni impondría obediencia a los ciudadanos, porque conforme enseña el meritísimo maestro de Ciencia Política don Jorge Huneus:

«Si las autoridades que la Constitución establece son meros Delegados de la Nación, deben ajustarse en todo a las prescripciones que aquélla determina. Si obran fuera de la órbita que ella les traza, se colocan en la misma situación del mandatario que procede infringiendo las instrucciones de su mandante. El mandante en tal caso no queda obligado por los actos del mandatario. De la misma manera cuando las autoridades violan las disposiciones constitucionales en términos tales que dentro de ellas mismas no se encontrare correctivo contra el exceso (lo que debe siempre buscarse con empeño), nacería entouces para los ciudadanos el derecho de resistencia o insurrección».

Sea cual fuere la inteligencia que se dé al Decreto de 8 de agosto, sea que lo consideremos en su recto sentido tal cual se deduce de los términos de su redacción, o que admitamos la interpretación radical y antijurídica de los señores Diputados de la Comisión de Legislación, no hay manera de admitir que dentro del régimen constitucional en que vivimos, necesario a nuestra vida de ciudadanos, como el aire a los pulmones, actos que no tienen más origen que la voluntad irrestricta del Jefe del Estado, estimulada por el préstamo que de su atribuciones le otorgara el Congreso, tengan carácter de leyes obligatorias.

No, la ley en los países libres no lo es, sino en tanto que se ajusta a las determinaciones de la voluntad nacional por los órganos y los trámites constitucionales manifestada; y mientras que los Tribunales cumpliendo su deber continúen fieles a la Constitución, habrán de mirar esas leyes, cada vez que se lleven a su conocimiento, con la misma fría indiferencia con que el sepulturero mira el esqueleto que deposita en el osario!

Para terminar, señores Diputados, debo hacer una rectificación demandada por el espíritu democrático y justiciero que constituye el fundamento de la vida político-social en los tiempos que hemos alcanzado. Los señores de la Comisión de Legislación, para sustentar su tesis absolutoria de los actos del Poder Ejecutivo de que estamos tratando actualmente, invocan como axioma de absoluta aceptación, un postulado hermoso en su forma, pero condenado por la crítica histórica, pues fué él la piedra angular que sirvió en todos los tiempos para levantar el edificio de las más ominosas

tiranías. Es aquel postulado tan conocido de «*Salus Populi Suprema est Lex*», que se escuchaba a cada momento de labios de Luis XIV, como razón imperiosa de su poder absoluto, y que antes y después de aquel monarca sirvió para justificar con él, todos los despotismos y todas las arbitrariedades.

Ese pretexto de la salud pública ha sido invocado casi siempre para perpetrar en política los más grandes crímenes que registra la historia. Al más justo de los justos, al manso y dulce Jesús, se le hizo morir en afrentoso suplicio, porque su muerte, decían sus enemigos, era necesaria a la salud pública; y diecisiete siglos después, el Tribunal Revolucionario, única mancha en el cielo limpio y glorioso de la Revolución Francesa, inundaba de sangre inocente a la Francia, y con la cuchilla sangrienta levantada en alto, se hacía llamar «Comité de Salud Pública».

«*La salud del pueblo es la suprema ley*» han exclamado siempre todos cuantos en mayor o menor grado usurparon los derechos de ese pueblo, arrogándose facultades de amos y estableciendo en su rededor la servidumbre.

Bien estaría aquella frase hermosa en el frontispicio del Areópago Ateniense o en el pórtico del Senado Romano. Allí se reunían los representantes de aquellos pueblos eminentemente libres, y entraban al sagrado recinto sabiendo muy a fondo cuáles eran sus necesidades. Pero fuera de esa representación popular, emanada del cuerpo de la Nación, no es concebible que se atribuya a individualidad ninguna el discernir por sí misma, lo que deba forzosamente hacerse por la salud del pueblo, aun suponiendo en esa personalidad, no la soberbia voluntad de Luis XIV, sino el sabio y virtuoso patriotismo de Pericles.

Para el pueblo de Costa Rica lo que todos debemos considerar como medida esencial de salud, es sacar adelante, sin menoscabo alguno, el imperio de sus libres instituciones. Luego daremos forma de legalizar lo que la Comisión llama *hechos consumados*, siempre que estos redunden en bien de la República, y de prevenir cualesquiera resultados del ejercicio irregular de la función de legislador que se arrogó el Poder Ejecutivo.

El error, una vez conocido, debe corregirse acometiendo su enmienda con decisión y valentía. Pretender que ese error se mantenga para rehuir las consecuencias materiales de hechos consumados, equivale a empeñarse en no tocar las paredes desplomadas de un edificio, para no alterar la techumbre sobre ellas colocada, sin parar mientes en que por no corresponder a las leyes inviolables de la estática, aquel edificio amenazará a cada momento caer quebrantado al suelo. Líbreme Dios de desear que la República se vea envuelta en reclamos y responsabilidades; pero si tal cosa hu-

biere de alcanzarnos, busquemos sin miedo y sin zozobra la manera de solventarla con el menor perjuicio posible. Eso es lo que prescribe la honradez, que no es distinta para los individuos que para los Estados.

Que la Constitución salga triunfante del seno de esta Asamblea, sin heridas que la debiliten o sombras que la oscurezcan; y luego que la *situación creada*, si para la sociedad resulta benéfica, reciba del Soberano Congreso la sanción necesaria conforme a la ley.

Tal es el imperativo del patriotismo, porque así lo demanda la vitalidad de la República.

