



EL DESARROLLO DE UN SISTEMA JURIDICO (*)

Lic. Carlos José Gutiérrez

1. EL PUNTO DE PARTIDA.

Costa Rica es un país de 50.900 kilómetros cuadrados de extensión, situado en América Central, que adquirió su independencia de la Corona Española en 1821, al declararse separadas de ella las Provincias Unidas de Centroamérica el 15 de setiembre de ese año, en la ciudad de Guatemala. La declaración hecha para toda la Capitanía General no fue conocida en Cartago, entonces capital de la provincia de Costa Rica, sino el 13 de octubre de 1821 y ratificada por la Junta de Legados el 29 de ese mes (1). Durante el período colonial Costa Rica había sido una comunidad aislada, tanto de España como de Guatemala, que contaba con una pequeña población indígena original y que había recibido a pocos españoles y negros. Según el censo de 1801, la población era de 52.291 habitantes, por lo cual es de suponer que a la fecha de la Independencia estaba todavía lejos de los cien mil habitantes (2). Existía un nivel de vida bajo pero igualitario, con un sistema de propiedad fraccionario, familiar y cultivada por el propio esfuerzo de los propietarios en el Valle Central; en las llanuras del Atlántico existían haciendas cacaoteras en estado de semiabandono y en Guanacaste las había de gran extensión dedicadas al cuidado del ganado.

El aislamiento en que vivieron los costarricenses durante la época colonial continuó por todo el siglo XIX y buena parte del XX. Ello les hizo formar un carácter independiente y les obligó a llegar a sus propias definiciones en materia de gobierno. Tuvieron que decidir, para definir su sistema político, entre la unión con México o con Colombia, la formación de una federación con otros países centroamericanos y la vida independiente. Formaron parte fugazmente del Imperio mexicano de Iturbide; trataron de ser parte de la Federación Centroamericana, pero continuos conflictos y guerras civiles de sus vecinos, los llevaron a declararse totalmente independientes en 1848. Durante la primera época buscaron fundamen-

(*) El texto de este artículo constituye el primer capítulo de un libro sobre el funcionamiento del sistema jurídico costarricense durante el período 1945-1970. Es parte de la investigación realizada dentro del programa de Derecho y Desarrollo de la Escuela de Derecho de la Universidad de Stanford, bajo la dirección del Dr. John Henry Merryman.

(1) FERNANDEZ, Ricardo: *La Independencia* (Comisión Sesquicentenario de la Independencia, San José, 1971) págs. 5 a 11.

(2) *Monografía de la Población de Costa Rica en el Siglo XIX*, (Dirección General de Estadística, San José, 1951).

talmente vivir en paz y orden, huyeron del caudillismo y de la participación en los conflictos que se suscitaron en el resto de Centro América; lucharon en cortas escaramuzas entre las cuatro ciudades principales del Valle Central —Cartago, San José, Heredia y Alajuela— para definir cuál de ellas debía tener el título de capital y adoptaron la solución salomónica de declarar éste rotativo, hasta que finalmente quedó fijado en San José. A escasos 32 días de confirmar la declaratoria de independencia, el 1 de diciembre de 1821, todavía inseguros de cuál debía ser el mejor camino a seguir, la Junta de Legados adoptó una Constitución que se denominó Pacto Social Fundamental Interino o Pacto de Concordia, que con modificaciones rigió el país hasta 1825, cuando ya constituida la Federación Centroamericana se aprobó la Constitución del Estado de Costa Rica (3).

Esa primera Constitución organizó un gobierno provisional compuesto de siete vocales propietarios y tres suplentes, que se denominó Junta Superior Gubernativa de Costa Rica, que debía residir durante tres meses consecutivos en Cartago, San José, Heredia y Alajuela y sería renovada por mitades cada año, variándose su presidente cada tres meses. La Junta se elegía popularmente en elecciones de tercer grado. Se mantenía la vigencia de las leyes españolas para lo judicial y se declaraba que *"la provincia de Costa Rica está en absoluta libertad y posesión exclusiva de sus derechos para constituirse en una nueva forma de gobierno y será dependiente o confederada de aquel Estado o potencia a que le convenga adherirse, bajo el preciso sistema de absoluta dependencia del Gobierno español y de cualquiera otro que no sea americano"* (4).

2. LOS DISTINTOS PLANOS DE EVOLUCION:

A partir del Pacto de Concordia, poco a poco, los costarricenses forjaron un sistema jurídico propio, en cuanto adquirió modalidades particulares en algunas de sus instituciones, y que debió, sin embargo, generosas aportaciones a las instituciones jurídicas de España, sobre todo, de otros países europeos, especialmente Francia, y de algunos latinoamericanos.

Creo posible distinguir en esa evolución tres planos diferentes: a) el proceso constitucional caracterizado por la evolución de un modelo que si bien tuvo una inspiración original en la Constitución de Cádiz de 1812 y en la de los Estados Unidos de América, fue objeto de modificaciones y ajustes como resultado de la experiencia y llegó a adquirir una fisonomía cada vez más propia y particular; b) la formulación de códigos y leyes para la organización de los tribunales y administración de justicia, en los cuales se siguieron distintos modelos extranjeros; c) la regulación de las actividades económicas, en las cuales no se obedeció un modelo preconcebido sino que se reaccionó en forma inmediata y de poco alcance a las situaciones y problemas del momento (5).

Me parece necesario examinar cada una de esas situaciones por separado.

-
- (3) El Congreso provincial reunido el 3 de marzo de 1823 promulgó una nueva carta constitucional que se llamó Primer Estatuto Político; el 16 de mayo de ese mismo año fue nuevamente modificado y se produjo un Segundo Estatuto Político. Ambos no fueron sino modificaciones del Pacto Original. Véase PERALTA, Hernán G.: *El Pacto de Concordia* (Lehmann, San José, 1955) Ibid.: *Las Constituciones de Costa Rica* (Instituto Estudios Políticos, Madrid, 1962); Ibid.: *Agustín de Iturbide y Costa Rica* (Editorial Costa Rica, San José, 1968). El proyecto del pacto fue preparado por don Pablo Alvarado y enviado desde Guatemala, desde donde residía. FERNANDEZ Ricardo: op. cit. p. 17. Tuvo como modelo la Constitución de Cádiz de 1812.
 - (4) Artículo 1. *El Pacto de Concordia*. Edición facsimilar con motivo de los 150 años de su promulgación el día 1 de diciembre de 1821 (Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia de Centro América, San José, 1971).
 - (5) Advierto que esta tercera categoría constituye una limitación arbitraria. Los tipos de legislación que se contemplan en ella, bien podrían referirse a otros campos, como el educativo. He escogido el económico bajo la creencia de que en él podría verse más fácilmente la correlación del cambio social y lo jurídico.

I PARTE

EL PERIODO DEL ENSAYO: (1821—1871)

3. LOS ENSAYOS CONSTITUCIONALES:

El 24 de junio de 1823 se reunió en Ciudad de Guatemala el primer congreso electo por todos los centroamericanos para determinar sus sistemas de gobierno. Dicho Congreso proclamó la independencia no sólo de España sino también de México y procedió a preparar la Constitución de la República Federal de Centroamérica, que fue decretada el 22 de noviembre de 1824. Tuvo ésta como modelo la Constitución de los Estados Unidos de América y sentó las bases a las que debían ajustarse las Constituciones de los Estados (6).

Con base en ella, cada uno de los Estados procedió a celebrar su propio Congreso Constituyente y a promulgar la Constitución estatal. El de Costa Rica se reunió el 26 de junio de 1824, formado por once representantes, que el 25 de enero de 1825 promulgaron la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, que fue la primera Constitución que tuvo una duración prolongada, dado que rigió al país hasta 1841 (7). Esta Constitución estableció un Poder Legislativo Bicameral, un Jefe de Estado y una Corte Suprema de Justicia, como poderes básicos dentro del Estado. Dicho modelo fue luego, objeto de diversas modificaciones en las cartas posteriores. El más radical de todos ellos, tal vez por su alejamiento de la experiencia general del costarricense, fue el dado en la Ley de Bases y Garantías de 1841 que representa el intento de don Braulio Carrillo de darnos *"el más puro absolutismo de toda nuestra historia. En su persona de Primer Magistrado se reunieron, con excepción del Judicial, todos los poderes del Estado, ejercidos, como en las más auténticas épocas del absolutismo, sin límites ni responsabilidades de ninguna especie. Carrillo sería inclusive hasta Poder Constituyente"* (8).

La corta duración del gobierno de quien se proclamó jefe de Estado vitalicio —dio un golpe de estado en noviembre de 1838, legitimó su gobierno en 1841 con la Constitución que él mismo promulgó y fue derrocado en abril de 1842— fue suficiente prueba de la imposibilidad de arraigo en Costa Rica de un gobierno de tipo absolutista. El ascenso al poder del General Francisco Morazán, que vino a sustituirlo, fue prueba definitiva para otra de las posibles alternativas; la República Federal de Centro América. La proclamación hecha por el General unionista de que el Estado de Costa Rica se comprometía a reconstituirla, tuvo como resultado que cinco meses después, un levantamiento popular lo derrocó y fusiló. Un tercer intento fallido fue el de la Constituyente de 1844 que trató de crear un Poder Ejecutivo colegiado, formado por cuatro tribunos, elegido cada uno de ellos por una de las cuatro provincias importantes —Cartago, San José, Heredia y Alajuela— y restaurar el sistema bicameral en el Poder Legislativo. El primero de esos intentos fue derrotado en la propia Asamblea Constituyente; el segundo duró apenas los dos años y dos meses que tuvo de vigencia la Constitución de 1844 (9). En 1847 y 1848 tuvimos dos nuevas Constituciones, siendo en la segunda de ellas, en la cual se reconoció la muerte de la Federación Centroamericana, con la cual Costa Rica no había tenido nada que ver desde 1838, y se inició la etapa de total independencia jurídica (10).

En 1859, después de derrocar al Presidente Juan Rafael Mora, quien había gobernado el país por casi diez años, se trató de debilitar el Poder Ejecutivo, que absoluto en la época de Carrillo, había sido limitado en la Constitución de 1844 y fortalecido en las de 1847 y 1848. Esos diversos cambios consti-

(6) Sobre los detalles de la Asamblea Constituyente véase TOWNSEND, Andrés: *Las Provincias Unidas de Centroamérica: Fundación de la República* (Editorial Costa Rica, San José, 1973). Sobre los procesos de la Federación véase FACIO Ródrigo: *La Federación de Centroamérica. Sus antecedentes, su vida y su disolución* (Esapac, San José, 1965).

(7) Para las influencias sobre dicha Constitución véase mi artículo: "Una Convergencia de Iusnaturalismos. El sustrato filosófico de tres artículos de la Constitución de 1825". Publicado en REVISTA DE CIENCIAS JURIDICAS, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Noviembre de 1965, No. 6.

(8) JIMENEZ, Mario: *Soberanía Externa y Relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en nuestra evolución constitucional*. P. 94 (publicado inicialmente como Tomo II de sus *Obras Completas*). (Editorial Costa Rica, San José, 1962), fue luego publicado por separado como *Desarrollo Constitucional de Costa Rica* (Editorial Costa Rica, San José, 1973). Las citas de página son de la obra original.

(9) El Senado fue restablecido en la Constitución de 1859 y desapareció en la de 1871.

(10) Sobre ese período véase JIMENEZ, M. op. cit. págs. 113-194.

tuyen la base del "principio del péndulo", que formulara Mario Alberto Jiménez, al señalar muy acertadamente que las Constituciones costarricenses han oscilado entre un legislativo fuerte y un ejecutivo débil, y un ejecutivo fuerte y un legislativo débil, para orientarse nuevamente hacia un mayor Poder para la Asamblea (11). Por otro lado, el gran número de constituciones de esa época — falta agregar a ellas la fugaz de 1869— y las distintas alternativas planteadas durante ese periodo, permite reconocer en todo el proceso que tiene lugar, la operación del sistema de "prueba y error" que, en forma bastante empírica y acomodaticia a las circunstancias del momento, llevaron a cabo los costarricenses para lograr crear un sistema de gobierno, que respondiera a sus necesidades y características personales. Se probaron distintos sistemas de gobierno, lográndose finalmente, con la Constitución de 1871, llegar a un primer momento de madurez en materia de sistema de gobierno (12).

Si se dieron alternativas entre el predominio del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, la trayectoria del Poder Judicial puede más correctamente describirse como un "crecimiento". Organizado inicialmente en 1824 por un Decreto del Congreso Constituyente (13), sus funciones se mantuvieron básicamente inalteradas. Las distintas Constituciones fueron dándole ciertos cambios de modalidad: en cuanto a su elección, que fue popular hasta 1874, en que inició el sistema de elección por la Asamblea Legislativa; en cuanto a su duración: que fue por dos años hasta 1847, cuando se adoptó un periodo de seis años y 1848 en que se fijó en cuatro; en cuanto a los requisitos hasta 1859, donde se exigió por primera vez el requisito de ser abogado (14) y en cuanto a su relación con los jueces inferiores, que se colocaron bajo su dependencia en 1848 y en 1869, se le dio la clara facultad de nombrarlos.

4. LAS PRIMERAS COPIAS:

Si hubo preocupación inmediata, después de la Independencia, por definir el sistema de gobierno, no la hubo en igual grado por independizarse de la legislación española. Queda ello claro en el Pacto Social Fundamental Interino, que reconoció expresamente la vigencia de las leyes españolas (15). El primer libro de Derecho publicado en Costa Rica en 1834, por don Agustín Gutiérrez Lizaurzábal, fue un resumen de

(11) Esa puede considerarse la tesis fundamental de su obra citada.

(12) Ver mi artículo "Síntesis del Proceso Constitucional" publicado en Costa Rica. *Constitución Política Anotada* (Equidad de Centroamérica, San José, 1975).

(13) El primer documento de la historia jurídica costarricense en que se hace mención a que el "Supremo Poder del Estado estará siempre dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial" es el Decreto V del 24 de setiembre de 1824, que puso en ejecución un Decreto del Congreso Constituyente del día anterior, suscrito por el Diputado Presidente don Agustín Gutiérrez Lizaurzábal, quien en el futuro sería Presidente de la Corte". GUIER, Jorge Enrique: "La Corte", en *Revista Judicial* Año I, No. 2, diciembre de 1976, p. 14. En los primeros años, sin embargo, por frecuentes renunciaciones de sus integrantes, no quedó integrada en una forma estable sino hasta 1832. GOMEZ, Carmen Lila: *Los Gobiernos Constitucionales de don Juan Mora Fernández 1825-1833* (Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 1973) p. 44-53.

(14) El Pacto de Concordia y los dos Estatutos Políticos no decían nada sobre la Corte. La Constitución Federal de Centro América estipulaba la creación de las Cortes Superiores de Justicia de los estados pero no decía nada de los requisitos necesarios de sus miembros. La Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, la *Constitución* de 1825, tenía la exigencia de ser abogado para el Presidente y el Fiscal. El Reglamento para la Administración de Justicia del 26 de enero de 1826 requería que un miembro letrado integrara la Corte en todas sus actuaciones. El Decreto LXXI de 27 de julio de 1832 reformó el No. 206 de 30 de abril, que había exigido la condición de abogado para los Magistrados, diciendo que éstos "podrán ser letrados, Bachilleres u hombres de probidad que tengan alguna inteligencia en materias forenses". El Decreto XIV de 27 de marzo de 1835 que estableció una Corte compuesta de siete Magistrados, dijo que sólo Presidente y Fiscal debían ser letrados. En la Ley de Bases y Garantías, Carta Constitucional de 8 de marzo de 1841, no se exigía la condición de abogado a los relatores de la Corte. En la Constitución de 9 de abril de 1844 se dijo: "Cuando en el Estado haya por lo menos diez profesores de Derecho, naturales y radicados en él... será condición indispensable para ser Regente y Fiscal, la calidad de Abogado; y cuando haya por lo menos dieciséis abogados, en el concepto expreso, toda la Corte será compuesta de ellos". No fue sino en el Decreto No. 18 de 17 de octubre de 1856, que se dijo: "Considerando: que ha llegado el caso previsto por la Ley Fundamental, de exigir la calidad de Letrado para ocupar las principales plazas de Ministro Juez de la Corte Suprema de Justicia" se Decreta: ... 3. Para ser Regente, Fiscal o Presidente de una de las Salas de Segunda Instancia del Tribunal Superior de Justicia, se requiere la calidad de Abogado". Es en la Constitución del 27 de diciembre de 1859 donde por primera vez se requiere, en el artículo 130 para ser Magistrado "tener el título de abogado expedido o reconocido por la Corte". Véase GONZALEZ, Eloy: *Historia de la Corte Suprema de Justicia 1821-1949*. Tesis de Grado (Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 1967).

(15) "En lo judicial, la Junta, como Tribunal de protección únicamente hará que los jueces constitucionales, administren pronta y rectamente justicia, conforme a la Constitución española y leyes existentes, singularmente la de 9 de octubre de 1812". Artículo 41 del Pacto Social Fundamental Interino.

principios y disposiciones de la legislación española, para su utilización en la administración de justicia y ejercicio de la abogacía (16).

Aplicando las leyes españolas llegó Costa Rica hasta 1841, cuando Braulio Carrillo, le dio a Costa Rica el primer Código, que se llamó General pues comprendía las materias civil, penal y procesal (17). Alberto Brenes Córdoba analiza la formación del Código en los siguientes términos: "*Según afirma el historiador Montúfar en su Historia de Centro América, la parte civil y la penal fueron tomadas de los códigos que sobre esas materias se publicaron para el régimen de la Confederación que se formó por los años de 1836 a 37, entre las repúblicas de Perú y Bolivia, bajo la presidencia del General Santa Cruz. Respecto al Código de Procedimientos, que comprendió el enjuiciamiento civil y penal dice el citado historiador que fue compuesto, lo mismo que un formulario de cartulación que publicó el Gobierno, por el jurista doctor Isidro Menéndez, emigrado salvadoreño a quien el jefe del Estado señor Carrillo encomendó esa tarea. Mas este gobernante, que era muy competente en su profesión de abogado, trabajó también en el arreglo de los códigos emitidos en Costa Rica*".

"El Código Civil fue en su mayor parte copia del francés. En algunas materias se separó del original, como en lo relativo a matrimonio y divorcio, en que se adoptaron las doctrinas del derecho canónico; y en lo tocante a sucesiones, en que se siguió el derecho español..."

"El Código Penal resultaba ser, con pocas variaciones el mismo de España emitido en 1822, que era bastante severo. Pero entre nosotros, por leyes posteriores, se fue mitigando su rigor y disminuyendo los casos de penas de muerte, que aquel cuerpo legal establecía con cierta prodigalidad".

"En cuanto al Código de Procedimientos, que comprendía, como queda dicho, el enjuiciamiento civil y penal, fue formado con materiales suministrados por leyes y doctrinas españolas de épocas bien anteriores y de escaso valor técnico" (18).

Igual proceso se cumplió en 1853, cuando, en el gobierno de Juan Rafael Mora, se promulgó un Código de Comercio. Este no fue sino una copia del Código español en 1829, que había sido formulado por el mercantilista español Pedro Sáenz de Andino, quien había realizado una adaptación del Código francés de 1807, extrayendo gran cantidad de materiales de las Ordenanzas de Bilbao y de la jurisprudencia de los Consulados españoles (19).

El Código General y el Código de Comercio señalan el procedimiento básico que se va a seguir en Costa Rica en materia de preparación de códigos o leyes básicas: se copia, de manera literal, con ligeras modificaciones o con pretensiones de resumen, la legislación de países de mayor desarrollo. Poca o ninguna vinculación hay entre dichas leyes y la realidad social del país en el cual han regido.

Un aspecto muy importante es que la mayoría de las copias se hacen de España. Es corriente afirmar que los países latinoamericanos tomaron sus códigos de los franceses (20). Pero, por lo menos en el caso de Costa Rica, en la mayoría de los casos la copia no fue directa de Francia. Se hizo a través de España, se copiaron las versiones que los españoles habían hecho de los franceses. A finales del siglo XIX y principios del XX el énfasis o la moda latinoamericana era exaltar la relación con Francia y soslayar la vinculación con España. Pero, en la realidad de los hechos, la fuente de las instituciones jurídicas desarrolladas siguió siendo España (21). No sólo existía la facilidad del idioma. Estaban además la conciencia de que al tratarse de un país de menor desarrollo, las instituciones jurídicas podrían guardar una mayor adaptabi-

(16) *Prontuario de Derecho Práctico por Orden Alfabético*. Contiene la resolución de los casos que comúnmente ocurren con arreglo a las leyes vigentes y trámites comunes, de los juicios civiles, criminales y militar, con las notas correspondientes de las del Estado de Costa Rica (Imprenta La Concordia, San José, 1834). El autor se identifica como "Un Abogado Centro-Americano", pero su identidad es bien conocida como puede verse en DOBLES, Luis: *Índice Bibliográfico de Costa Rica* Tomo VII, "Política y Derecho desde 1831 hasta 1921" (Lehmann, San José, 1936): En igual sentido MELENDEZ, Carlos: *Don Rafael Moya, Esbozo de una biografía* (Imprenta Nacional, San José, 1964) p. 7. Véase, mi artículo "Una convergencia de iusnaturalismos", nota 6.

(17) Según GUIER, Jorge Enrique: *HISTORIA DEL DERECHO* (Editorial Costa Rica, San José, 1968) tomo II, p. 1186 y 1187, Ricardo Fernández Guardia y Salvador Jiménez, consideran que el autor del Código fue el propio don Braulio Carrillo.

(18) *Historia del Derecho* (Tipografía Gutenberg, San José, 1929) pp. 380-381.

(19) KOZOLCHYK, Boris y TORREALBA, Octavio: *Curso de Derecho Mercantil* (San José, 1974) p. 106.

(20) NOVOA, Eduardo: *El Derecho como Obstáculo al Cambio Social* (Siglo XXI, México, 1975) p. 18.

(21) El ejemplo español continúa. Baste con citar, fuera de otros casos que se verán, la actual Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, No. 3667 del 12 de marzo de 1966, que es copia "o adaptación" de la española de 1956. Véase REVISTA DEL COLEGIO DE ABOGADOS, tomo XXI, No. 12 de julio de 1966, especialmente el artículo "La Jurisdicción Contencioso Administrativa, y su Reforma" de RETANA, Gonzalo 3-253.

lidad para países subdesarrollados. Eso, desde luego, sin olvidar que existía efectivamente una comunidad de tradiciones que, consciente o inconscientemente, nos mantenía cerca de España.

Por otra parte, al establecer las primeras instituciones jurídicas era muy difícil para los costarricenses seguir otra alternativa que la de copiar de las naciones europeas. Hay que tomar en cuenta que la tradición indígena había desaparecido de manera casi total, sobre todo por existir una falta de coincidencia entre los centros de población de los grupos de indios, situados principalmente en la costa del Pacífico, y el foco de la colonia española en el Valle Central. Pero, lo que considero necesario destacar es que, mientras en las instituciones políticas se partió de un momento inicial de copia completa y se desarrollaron luego modalidades propias y particulares, en el campo de los "grandes códigos" (Civil, Penal, Comercial, Procesal Civil y Procesal Penal), como los llama Eduardo Novoa Monreal (22), el hábito de copiar instituciones extranjeras se mantuvo como fuerza básica en la evolución jurídica. Se trata, sin lugar a dudas, de una de las formas más claras de la dependencia cultural costarricense (23).

5. LAS RESPUESTAS DIRECTAS:

Eduardo Novoa Monreal ha hecho una separación dentro de los fenómenos jurídicos de América Latina entre la creación de los "grandes códigos", copiados de los países europeos y la nueva "legislación social", a la que caracteriza en los siguientes términos: *"Se trata de un vasto conjunto de leyes dispersas y carentes entre sí de toda organicidad. Ellas han sido dictadas bajo circunstancias de apremio político o de expresión social desbordante, con el fin de resolver un conflicto inminente o de evitar una situación amenazante. Su elaboración ha sido precipitada, no ha contado con estudios técnicos previos y las Asambleas Legislativas les han votado tras un debate superficial. Hay en ellas falta de la necesaria coordinación con otras leyes similares, con las que van a entrar en juego. El resultado son leyes en que están ausentes todo plan y método, cuyas normas no armonizan sino que pugnan entre sí o con otros preceptos, originando toda clase de dudas en su aplicación, carentes de una mínima vertebración, y no pocas veces defectuosas hasta en su redacción formal. Su mismo contenido y finalidad son ambiguos, desde que corresponden muchas veces a la conciliación de criterios e ideologías enteramente divergentes dentro de quienes participaron en su elaboración"* (24).

Novoa habla refiriéndose a la época presente y utilizando ejemplos de los dos países que conoce bien: Chile su patria, y México, donde reside actualmente. Creo que puede derivarse de su planteamiento, una hipótesis sumamente interesante y poco explorada: la de que si bien una parte de la legislación formal puede corresponder en los países latinoamericanos a copias de naciones de mayor desarrollo relativo, por las cuales se ha pretendido encauzar el cumplimiento de las funciones sociales del derecho, es posible encontrar una serie de leyes —de tipo económico y social— que son el resultado directo de las demandas que la sociedad ejerce sobre el sistema jurídico, por lo cual reflejan en una forma más inmediata lo que ocurre en la sociedad global.

A ese efecto, me ha parecido interesante dar un vistazo general a las "leyes dispersas", "carentes de toda organicidad", "dictadas bajo circunstancias de apremio político o de presión social", que han sido emitidas por los órganos legislativos costarricenses (25) con referencia principal a las actividades económicas, durante la vida independiente del país (26).

(22) NOVOA, E.: op. cit. p. 21.

(23) Sobre dependencia cultural véase CAMACHO, Daniel: *La dominación cultural en el subdesarrollo* (Editorial Costa Rica, San José, 1972). pp. 116-176.

(24) NOVOA, E. op. cit. pp. 21-22.

(25) Por órganos legislativos entiendo tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo, dada la facultad de ambos de dictar disposiciones de carácter general, ya se llamen ellas leyes o reglamentos.

(26) He tomado como fuente básica, la Colección de Leyes y Decretos que iniciada en 1824, llega hasta nuestros días. Debe tomarse en cuenta que los tomos anteriores a 1875 fueron objeto de una segunda edición, que es la utilizada. Es posible que en ella no se incluyeran todas las leyes y reglamentos publicados originalmente. Por otra parte, creo necesario advertir que lo hecho con respecto a leyes de contenido económico podría muy bien hacerse con respecto a otros campos como el educativo o la salud pública.

En la época que va desde 1821 hasta 1871, la legislación dictada en esta materia puede agruparse en cuatro campos principales, si excluimos las disposiciones de propósito puramente tributario: a) Actividades monopolizadas por el Estado costarricense, que constituyeron fuentes de ingreso fiscal que formaban una herencia del régimen colonial español: Fueron ellas fundamentalmente el cultivo y comercialización del tabaco y la fabricación de licores (27). Las reglamentaciones formuladas pretenden determinar la marcha de dichas actividades, no como resultado del desarrollo de un plan general sino como respuesta a situaciones concretas y particulares, como las siembras anuales o el establecimiento de los estancos. Pero hay en el tratamiento de ambas actividades monopolizadas diferencias básicas: en el caso del tabaco, se llega gradualmente a la liberalización de los cultivos, lo que ocurre a partir de 1849 y 1850, años en los cuales, dicha actividad comenzaba a ser sustituida en su importancia por la del café, y en la cual también, la ideología liberal comenzaba a tener arraigo en el país. Es significativa la justificación que aparece en el primer decreto que así lo declara (Decreto XIV de 1 de mayo de 1849), que se encabeza con las siguientes frases: "*Habiendo tomado en consideración las leyes orgánicas de la renta de tabacos y deducido de un maduro examen la necesidad de cambiar el sistema que rige respecto del que se cultiva en la República, ensayando otro que concilie el interés del tesoro nacional con la libertad de la industria de que depende la riqueza pública...*". Se trata de un decreto presidencial dictado por don José María Castro, uno de los presidentes que señalan el advenimiento de una segunda época del liberalismo en Costa Rica (28).

b) En un segundo grupo deben colocarse las actividades que sin ser monopolizadas, fueron cuidadosamente reguladas en esa época, dentro de la tesis vigente desde la época de la Corona española, del dominio eminente del Estado sobre ellas: es el caso de la minería. Si pensamos en la importancia que fuera concedida por la Colonia española a las actividades mineras, no resulta extraño que a pocos años de la Independencia, en 1829, se promulguen unas detalladas Ordenanzas de Minería, posiblemente, copiadas de la legislación española (29). Algunas disposiciones posteriores indican que, en la única zona minera de aquel entonces, los Montes del Aguacate, la aplicación de las nuevas leyes causó algunos problemas (30). Sin embargo, dicha ley se mantuvo vigente, casi inalterada, hasta la promulgación del Código de Minería en 1953 (31) lo que revela que la actividad minera careció de importancia básica, en el desarrollo económico del siglo XIX, por lo cual no recibió mayor atención legislativa en décadas posteriores.

c) En tercer plano, pueden verse las actividades económicas que por su condición incipiente fueron objeto de estímulos por parte del Estado costarricense, pero que cuyo desarrollo fue dejado básicamente a

(27) Sobre tabaco véase FALLAS, Marco A.: *La Factoría de Tabacos de Costa Rica* (Editorial Costa Rica, San José, 1972) que estudia el monopolio de tabaco durante el período colonial. Hay muchas muestras de su continuación durante el período republicano. Algunas de ellas, debiendo entenderse que la página citada corresponde al tomo en el cual se encuentran las leyes del año correspondiente: 1835: Decreto CXXV de 4 de junio: manda hacer una siembra de tabaco capaz de rendir cuatro mil tercios, y dicta algunas prevenciones (p. 226); 1838: Decreto XXXIII de 16 de noviembre: término a los tenedores de tabaco para consumirlo o exportarlo. (p. 104); 1840: Resolución XLIV del 19 de noviembre: prohíbe la venta de cueros antes de que la Administración de Tabacos haya hecho el acopio necesario de ellos (p. 380); 1841: Resolución VI del 23 de agosto: dispone el ensanche del área destinada a las siembras de tabaco (p. 87); 1844: Decreto LXXXIV de 4 de noviembre: sobre precios a pagar a los cosecheros de tabaco (p. 390) 1847: Decreto XLIII de 20 de agosto: dispone y reglamenta las siembras de tabaco por cuenta del Gobierno (p. 132) 1849: Decreto XIX de 23 de mayo, que decreta la libertad de comercio del tabaco "Chircagre" (p. 29) 1850: Decreto XCIX de 2 de setiembre, que dispone libertad de cultivo y venta del tabaco. (p. 331). Con respecto a licores el número de disposiciones es menor. Algunas de ellas: 1838: Decreto XXXIII de 25 de abril: Administración del ramo de aguardiente (p. 102). 1831: Decreto XLIV del 1 de octubre: reglamenta el ramo de aguardiente (p. 118). 1838: Decreto X del 23 de abril: Encarga a la Diputación de Minería, la seguridad, orden y administración de los estanquillos de aguardiente en el Mineral del Aguacate (p. 19). 1835: Decreto CXXXVI del 4 de setiembre: Reglamento de Aguardientes (p. 262). 1839: Orden del 8 de Febrero: previene el modo de proceder contra los contrabandistas de aguardiente (p. 11). 1840: Resolución XLI del 10 de setiembre sobre venta de licores extranjeros (p. 368). 1843: Decreto XIII de 27 de mayo: Impone penas a los contrabandistas de licores del país (p. 42) 1848: Decreto CVIII de 9 de junio; dispone el remate en pública subasta de las ventas de licores del país en el Departamento de Guanacaste (p. 293).

(28) LASCARIS, Constantino: *Desarrollo de las Ideas Filosóficas en Costa Rica* (Editorial Costa Rica, San José, 1975. 2da. ed.), nos habla de tres épocas del liberalismo costarricense, la primera de las cuales está formada por los hombres de la Independencia, la segunda por la mitad de siglo y la tercera por los grandes liberales de la generación de 1889. Sobre Castro pp. 105-109.

(29) Decreto No. 216 de 20 de mayo de 1829. (P. 207 CL y D). Dichas Ordenanzas sustituyeron a las Ordenanzas Españolas de 1783, por lo cual supongo que se trataba de una modificación de aquellas. Véase GOMEZ, C.L. Los Gobiernos, op. cit. pp. 134-135.

(30) Decreto 1 de 22 de enero de 1831. La Asamblea Legislativa manda se cumpla la Ordenanza de Minería decretada el 20 de mayo de 1829 y el Decreto adicional de 3 de julio de 1830 y castigar a los autores de la repulsa que estas disposiciones han sufrido en el Mineral del Aguacate (P. 1 CL y D).

(31) Ley No. 1551 de 20 de abril de 1953.

la iniciativa privada. En esa época, los estímulos estuvieron dirigidos hacia la agricultura en general, especialmente hacia la del café, que comenzaba a desarrollarse, la del ganado, que presentaba una situación deficitaria, y la del cacao, que había venido a menos después del periodo colonial. El principal estímulo fue el otorgamiento de derechos de propiedad sobre la tierra —las llamadas "gracias"— y la ausencia de esfuerzos regulatorios sobre dichas actividades. (32). Como muy bien lo sintetizan Salas y Barahona: *"Con la independencia... se inició la preocupación por poblar tierras y fundar pueblos. En los cuarenta años subsiguientes se dictaron numerosas disposiciones, leyes, decretos, órdenes, resoluciones, etc. que concedieron parcelas con la condición de que se fundara en ellas un hogar, se construyera una casa y se dedicaran al cultivo"* (33).

El sistema seguido por los gobernantes de la época para estimular la actividad agrícola ha sido justamente criticado. Soley dijo que *"algo lograron, aunque a costa de un derroche de tierras del Estado. No era tierra lo que faltaba, ni estaba ausente el estímulo individual para procurarse haciendas y con ellas la riqueza. Faltaba población y faltaban capitales. Sin estos factores no podía soñarse en cultivar tierras sino a medida que aumentaron los brazos y los capitales. Las tierras, cedidas gratuita o poco menos que gratuitamente, no serían cultivadas. Al andar de los años se las iría despojando de la riqueza forestal, fácilmente apropiable"* (34).

En el caso del café, la actividad que iba a viabilizar la construcción del Estado de Costa Rica, sorprende que hay en realidad pocas disposiciones legales. Ello, de acuerdo con Carolyn Hall, se debe a que el verdadero fomento del cultivo se produjo con base en órdenes municipales. Fueron las corporaciones municipales las que distribuyeron tierras y matas de café y las que dictaron disposiciones para impedir el merodeo en los nuevos cultivos (35).

ch) En cuarto lugar y como preocupación fundamental de una población que comenzaba a expandirse fuera del Valle Central, que se había desarrollado en ella, durante el periodo colonial, totalmente aislada y que deseaba adquirir contactos con el mundo, se otorgaron estímulos para la construcción de vías de comunicación y establecimiento de sistemas de transporte. Los estímulos concedidos fueron también en este campo, fundamentalmente, el otorgamiento de concesiones de gracias sobre tierras, única riqueza disponible en grandes cantidades y al alcance de todos los gobiernos (36).

(32) Para algunos ejemplos véanse en la Colección de Leyes de los siguientes años, las leyes y decretos que se indican: 1825: Decreto LXVI: Aprobando contratación con Pedro Ruahaud para colonización en Punta Arenas y Esparza (p. 170) de 19 de noviembre. 1828: Decreto No. 170 de 29 de octubre concediendo por el término de ocho años a los que cultivasen las riberas del Norte, Noreste, Este y Sur, por cinco años continuados, el terreno que cultivasen y una caballería más. 1831: Decreto XXIV de 31 de mayo de 1831: Concede gracias a los que se dediquen al cultivo del cacao desde Quebrada hasta Turrialba (p. 76). Decreto XXXVIII del 31 de agosto: Concede gracias a los agricultores de café, caña dulce, algodón, cacao, yuca, jilique y plataneros (p. 94). 1836: Decreto CLXXX de 14 de diciembre: Dicta reglas sobre las posesiones de ganado mayor en el Valle de Turrialba (p. 385). 1840: Decreto XVII del 17 de julio: Destina el cultivo del café una parte del terreno de Pavas (p. 344). Este es el decreto que ha sido visto por algunos como inicio del fomento e importancia de la industria cafetalera. Véanse FACIO, Rodrigo: *Estudio sobre Economía Costarricense* (Editorial Costa Rica, San José, 1972), p. 40 y HALL, Carolyn: *El Café y El Desarrollo Histórico Geográfico de Costa Rica*, Editorial Costa Rica, San José, 1976) p. 35. Resolución XLII del 2 de octubre: Para utilizar en favor del Estado las haciendas de cacao abandonadas en el Valle de Matina (p. 376). 1841: Decreto XXXII del 15 de diciembre: Manda reducir a dominio particular las tierras correspondientes al común de los pueblos, barrios y cuarteles: y dicta disposiciones relativas (p. 133). 1844: Decreto XIX de 31 de julio: se destinan dos caballerías de tierra en el Valle de Turrialba para una población bajo la protección de la Virgen de Guadalupe (p. 51). 1846: Decreto X del 31 de marzo. Dispone que el censo de Pavas (el pago que debía hacerse por las tierras entregadas a propietarios particulares para el cultivo de café) se cobre al vencimiento del año y no anticipadamente (p. 12). Decreto XLVII del 14 de octubre: Concede permiso a la Municipalidad de la Villa de la Unión para reducir a dominio particular una caballería de tierra de la legua de la misma Villa para subvenir a los gastos que demanda el trabajo de su iglesia parroquial (p. 95). 1849: Decreto I. de 2 de enero: Faculta a las municipalidades de Heredia y Barba para vender las tierras de los egidos (p. 1). 1850: Decreto LXXXI de 8 de febrero: Dicta algunas reglas respecto a la exportación del café (p. 29). 1854: Decreto 1 de 11 de enero: sobre exportación de maderas (p. 2).

(33) SALAS, Oscar y BARAHONA, Rodrigo: *DERECHO AGRARIO* (Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 1973) p. 324.

(34) SOLEY, Tomás: *Historia Económica y Hacendaria de Costa Rica* (Universidad de Costa Rica, San José, 1947). Tomo I, p. 185).

(35) Hall, C.: op. cit. pp. 35 y 36.

(36) Véanse como ejemplos las disposiciones legales de los siguientes años: 1824: Decreto XXIV de 30 de noviembre: Obligando a los ciudadanos que tienen ganados en terrenos baldíos a comprarlos para financiar caminos (p. 45). 1827: Decreto 114 de 13 de marzo: estableciendo premios para que el que por el rumbo del Norte descubriese comunicación de transporte con la ensenada del San Juan (p. 3). Dicho Decreto fue luego aclarado por Decreto 125 de 4 de mayo del mismo año (p. 17). 1840: Resolución XXIII del 15 de febrero de 1840: Dicta algunas medidas para facilitar los trabajos en la apertura del camino de Matina (p. 296). Decreto X del 25 de octubre: Manda abrir un camino con dirección a Moín y dicta medidas análogas a este objeto (p. 133). Resolución VII del 31 de este mes:

La situación era verdaderamente difícil, dada la lentitud de los medios de comunicación existentes con el mundo exterior. A mediados de siglo, el Valle Central tenía comunicación con Puntarenas, por el camino que había sido construido y era mantenido por la Sociedad Económica Itineraria, una junta de hacendados cafetaleros dotada de varias rentas. El transporte en carretas duraba cuatro días en la estación seca y seis en la invernada. Para comunicarse con Rivas, primera ciudad de Nicaragua, se necesitaban de ocho a diez días. La que se realizaba al Atlántico demandaba hasta un mes de viaje. Para llegar a Panamá, por el Camino de Mulas abierto durante la Colonia, era necesario gastar de veinte a treinta días en el viaje (37).

Mucha de la legislación dictada en esta materia puede considerarse como expresión de buenos deseos, como planes a realizar que no guardaban ninguna relación con las posibilidades reales del país. El ejemplo más evidente de ese tipo de disposiciones es la abundante producción de normas referentes a la construcción de un camino a la costa del Atlántico, sea hacia Matina o Moín, ninguna de las cuales produjo la obtención de una vía adecuada para dominar los múltiples obstáculos naturales a esa vía (38).

La mayor facilidad de construcción de las vías hacia el Pacífico orientó el desarrollo del país en esa dirección. El esfuerzo normativo abrió posibilidades en distintas direcciones pero ellas sólo tuvieron efectividad, de acuerdo con las posibilidades reales.

II PARTE

LA PRIMERA MADUREZ (1871-1940)

El cultivo del café hizo posible la culminación del período de ensayo que habían emprendido los costarricenses, desde la Independencia. Permitió a los descendientes de las antiguas familias hidalgas españolas transformarse en una burguesía, pagó los estudios de algunos de ellos en Europa, le dio al Valle Central posibilidades de desarrollar su potencial económico; al convertirse en un producto de buen mercado en Europa permitió traer de ella maquinaria, bienes de consumo, libros, ideas, profesores y maestros.

No es pues de extrañar que en el último cuarto de siglo aparezcan, cada vez más marcadas, las muestras de una primera madurez del Estado costarricense. Los ensayos se consolidan y la viabilidad se afirma. Ya no se vuelve a hablar de unión con otros países, sino que se mantiene un respetuoso alejamiento de las naciones vecinas.

La madurez se refleja en los distintos niveles de sistema jurídico.

amplía el número de prestamistas para la apertura del camino de Matina (p. 141). 1840: Resolución XXII del 8 de febrero: Manda abrir por cierta dirección el camino del Departamento occidental al del Guanacaste (p. 294). Resolución XXIII del 15 de febrero: Dicta algunas medidas para facilitar los trabajos en la apertura del camino de Matina (p. 296). Resolución XXIV del 15 de febrero: Se contrae también a facilitar los trabajos de caminos a Matina (p. 298). Resolución XXVIII del 11 de marzo. Manda que se auxilie a Guadalupe Mora en la empresa de abrir la bahía de Matina (p. 307). Orden XXI del 30 de marzo: Sobre facilitar la apertura del camino de Matina y creación de un hospital para los individuos que se enferman en los trabajos del mismo camino (p. 312). 1843: Decreto XXV de 25 de noviembre: Encarga a una Junta de agricultores con la denominación de Sociedad Económica Itineraria, la mejora, adelantamiento y conservación de los caminos generales (p. 82). 1849: Decreto XXX de 17 de julio: Concede a la compañía Mora y O. Simmons la facultad de abrir un canal fluvial desde el río Barranca hasta el Estero de Puntarenas (p. 81). Decreto XXXII de 20 de julio: Señala un premio al que abra una vereda entre Puntarenas y el Pacífico y el río Sarapiquí (p. 87). En el mismo mes se aprueban contratos para la construcción de un camino y un canal en el río Sarapiquí (p. 286), una vía interoceánica entre Golfo Dulce y Bocas del Toro (p. 287) y un camino carretero a Moín (p. 296). 1857: Decreto 132 de 6 de octubre: se otorga concesión para una línea de diligencias con Cartago (p. 132). Decreto 142 del 19 de octubre: se otorga concesión para una línea de diligencia con Puntarenas (p. 142). 1858: Decreto II del 16 de febrero: Se otorga concesión de una línea de diligencia entre San José y Heredia (p. 2).

(37) SOLEY, T.: HISTORIA. Op. cit. pp. 204-205.

(38) Para una relación de los esfuerzos en esa dirección, en los primeros años de vida independiente véase: GOMEZ, D.L. *Los Gobiernos* op. cit. pp. 103-112.

6. LA CONSTITUCION PERDURABLE:

Puede verse en primer término en el campo constitucional. Un golpe de estado eleva por primera vez a un militar a la Presidencia de la República el 27 de abril de 1870 y ese militar —Tomás Guardia— reúne una Asamblea Constituyente que promulga una Carta Fundamental el 7 de diciembre de 1871. La fuerza detrás de su creación, el General Guardia, no sintió mucho respeto por ella, dado que en 1876 asumió poderes dictatoriales y la suspendió sin restablecer su vigencia hasta el 26 de abril de 1882, en que lo hizo con unos cuantos agregados, el más célebre de ellos, el artículo sobre inviolabilidad de la vida, que hizo desaparecer la pena de muerte.

Sin embargo sobrevivió al régimen autoritario que le dio origen y rigió los destinos del país por 67 años. El poder castrense no se institucionalizó sino que desapareció gradualmente. Los gobernantes posteriores —algunos de ellos usan el título de general— pueden ser autoritarios, como José Joaquín Rodríguez y Rafael Yglesias y hasta dictatoriales como Federico Tinoco, pero ambas categorías constituyen una excepción. La generación dominante fue la de los liberales de la tercera etapa, la llamada generación del 88 o del Olimpo, que habrá de gobernar Costa Rica hasta 1936.

Para todos ellos, la Constitución de 1871 representó un marco jurídico adecuado. La figura del Presidente de la República tuvo en ella un carácter central: poseía libre poder de nombramiento y remoción de todos los funcionarios de la administración pública, no estaba sujeta su actividad a controles jurisdiccionales; poseía, completo, el poder electoral.

Frente a él, las municipalidades demostraron, cada vez menos, el vigor que las había caracterizado al final del periodo colonial y el inicio de la vida independiente. Dado el carácter personalista y temporal de las agrupaciones políticas, el Congreso Constitucional se integraba con un sentido de lealtad al caudillo que ocupara la Presidencia de la República, con grave subordinación decisoria de los diputados a los dictados del gobernante. El Poder Judicial se independizó de las corrientes políticas, por su propia gravedad y lento impulso, aunque el sistema de nombramiento de los Magistrados —cada cuatro años, por simple mayoría del Congreso— constituía un gran obstáculo para su independencia.

La perdurabilidad de la Constitución debe explicarse por varias circunstancias: primero que nada, el modelo de estructura gubernamental demostró tener suficiente flexibilidad para que los gobernantes de la época, —todos los cuales se movieron dentro de un liberalismo común— pudieran demostrar sus diferencias de personalidad y desarrollar sus planes de gobierno. En segundo lugar, el poder efectivo correspondía no sólo a la persona del Presidente sino a una oligarquía con grado creciente de apertura, carente de una conformación monolítica, y a la cual, el perfeccionamiento de las instituciones electorales, llevó gradualmente a hacer necesario buscar el apoyo político de las clases populares, tanto urbanas como rurales. Finalmente, en un sentido puramente formal, se descubrió el sistema de reformas parciales, por lo cual, el proceso de ajuste entre las normas y la realidad, adoptó una nueva forma. En los 67 años de vigencia se produjeron así 19 modificaciones parciales, muchas de las cuales fueron cambios de detalle en artículos aislados, como los referentes a los límites de la República, las relaciones con los países centroamericanos, la condición de los extranjeros y las limitaciones a los monopolios, la suspensión de garantías y el control legislativo de los gastos públicos. Dos de los procesos de reforma parcial, tuvieron sin embargo una significación muy especial: el primero de ellos es la lenta mejora de los sistemas electorales que se llevó a cabo por medio de las reformas hechas en 1895 (39); 1913 (40), 1933 (41), y 1936 (42), por medio de los cuales se limitó la propaganda política con motivos religiosos, se estableció el sufragio directo, se fijó el porcentaje del 40 por ciento como necesario para obtener la mayoría en las elecciones presidenciales y se estableció el voto obligatorio. Gracias a ese movimiento político, se afirmó la democracia y los ciudadanos

(39) Ley No. 54 de 19 de julio de 1895, que agregó al artículo 36 de la prohibición de propaganda política con motivos religiosos.

(40) Ley No. 7 del 17 de mayo de 1913 que reformó la Sección Segunda del Título VI, artículos 71 y 72, estableciendo el sufragio directo.

(41) Ley número 5 de 19 de mayo de 1933 que modificó el inciso 2 del artículo 82 para establecer el sistema de elección presidencial, por el cuarenta por ciento de los sufragios emitidos.

(42) Ley número 13 de 19 de junio de 1936, que modificó el artículo 70 para establecer la obligatoriedad del voto en las elecciones.

adquirieron mayor conciencia de sus derechos. Fue una respuesta a las demandas de un sistema de gobierno que representara en mejor forma la voluntad de las mayorías.

El segundo fue la introducción del Capítulo sobre Garantías Sociales que se llevó a cabo en 1943 (43). Este anticipa la problemática social de los modernos procesos de industrialización y dio un marco adecuado a las reivindicaciones de los sectores obreros que comenzaban apenas a despuntar con una nueva clase de demandas sobre el sistema jurídico. Anuncia, sin embargo, algo más: la quiebra del Estado Liberal, el abandono de la ideología común y el agotamiento de su capacidad de satisfacción de los problemas nacionales. No es pues de extrañar que la vigencia de la Constitución de 1871 coincida con el cambio de modelo, con la sustitución del Estado Liberal por el Estado Benefactor.

7. LOS CODIGOS DEL LIBERALISMO:

Como una prueba adicional del crecimiento de la sociedad costarricense, pocos años después de la Constitución de 1871 se plantea la sustitución del Código General, para entonces objeto de múltiples reformas, por un conjunto de leyes, cada una de las cuales cubra una de las ramas del derecho codificado, dentro del modelo francés.

El 27 de abril de 1880 se emitió el Código Penal, que, de acuerdo con Alberto Brenes "*casi en su totalidad fue copia del chileno de 1875*" (44). Por Decreto No. IX de 28 de agosto de 1882, el Congreso autorizó al Poder Ejecutivo para crear una comisión que redactara un Código Civil y otro de Procedimientos Civiles. Dicha Comisión estuvo formada por el Dr. Antonio Cruz, abogado guatemalteco residente en Costa Rica, y los licenciados José Joaquín Rodríguez, Ascensión Esquivel y Bernardo Soto. Colaboraron en la obra de codificación los licenciados Ricardo Jiménez, Cleto González Víquez, José Astúa Aguilar y Ricardo Pacheco, quienes trabajaban en el bufete del Dr. Cruz. Actuó como secretario y colaboró en la corrección final del proyecto, el Lic. Alberto Brenes Córdoba, quien habría de ser luego su más brillante comentarista (45). Los licenciados Rodríguez, Esquivel, Soto, Jiménez y González, fueron luego Presidentes de la República.

La Comisión trabajó cinco años y además de los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles, preparó las leyes del Registro Civil, Ministerio Público, Notariado, Tribunales y Registro Público. Preparó también una ley de lo contencioso administrativo, que no fue promulgada.

El Código Civil se fundamentó en el proyecto de Código Civil español, elaborado en 1851 y que fue promulgado con posterioridad al costarricense; en la Ley Hipotecaria de 1865, copia también de la española, y en la de Sucesiones de 1881. Incorporó además principios doctrinarios tomados de Cours de Droit Civil Français de Aubry y Rau. Fue promulgado el 26 de abril de 1886, siendo Presidente don Bernardo Soto y Ministro, don Ascensión Esquivel, dos de sus redactores. Entró en vigencia el 1 de enero de 1888 (46).

En 1885 se promulgó un Código Fiscal, en que se reunieron las regulaciones en materia tributaria (47). Junto con el Código Civil se promulgó el Código de Procedimientos Civiles, que introdujo en nuestro Poder Judicial el sistema francés de recurso de casación, con el que se sustituyó el sistema español de

(43) Ley No. 24 de 2 de julio de 1943 que agregó una Sección Tercera al Título III, artículos 51 a 65, sobre Garantías Sociales. La numeración del resto de la Constitución sufrió una modificación. He utilizado la numeración seguida después de la incorporación de esa Sección.

(44) BRENES, A.: *Historia*. . . op. cit. p. 382.

(45) Sus tres obras de Derecho Civil, *Tratado de las Personas, Tratado de los Bienes y Tratado de las Obligaciones y Contratos* han constituido el único comentario sistemático del Derecho Civil costarricense durante el Siglo XX. Véase mi ensayo "Alberto Brenes Córdoba", publicado en la edición del *Tratado de los Bienes*. Comentarios de Rogelio Sotela (Editorial Costa Rica, San José, 1963) pp. IX-XXV.

(46) BRENES, A.: *Historia*. . . op. cit. pp. 383-384. GUIER, Jorge: *Historia*. . . op. cit. Tomo II, pp. 1204-1207. Sobre la promulgación de los Códigos hay dos decretos: uno del Ejecutivo No. XXX de 19 de abril de 1885 (p. 114) que dispone: "El Poder Ejecutivo previo dictamen del ilustre Colegio de Abogados, emitirá, cuando lo juzgue oportuno, con el carácter de leyes de la República, el Código Civil, el de Procedimientos y los demás encargados a la Comisión Codificadora". Otro, legislativo, Ley No. 3 de 28 de setiembre 1887 dispuso que el Código Civil, el de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica de Tribunales, emitidos en virtud de leyes de 19 de abril de 1885 y 25 de marzo de 1887, empezaran a regir el 1 de enero de 1888.

(47) Ley de 31 de octubre de 1885.

recurso de súplica, y se suprimieron los fueros judiciales especiales, entre ellos el religioso. La base de dicho Código fue la Ley de Enjuiciamiento Civil española (48).

El Código de Procedimientos Penales fue la última parte del Código General en perder su vigencia, dado que no fue sustituido sino hasta 1910, cuando don José Astúa Aguilar y don Luis Anderson prepararon un nuevo Código, que entró en vigencia en ese año (49).

De todos los Códigos del liberalismo, el Civil ha sido el de más larga vigencia, dado que no fue objeto de una modificación sustancial sino hasta 1974, cuando la mayor parte del libro I, De las Personas, fue sustituido por el Código de Familia (50). Sin embargo, debe señalarse que parte de esa permanencia tiene un carácter puramente aparente. Desde principios de este siglo, se ha dictado una serie de leyes que han regulado materias que el Código no incluyó o pretendió cubrir en muy pocos artículos, tales como Sociedades (51), Adopción, (52), Terrenos Baldíos (53). Contrato de Prenda (54). Se estableció la intervención administrativa en las actividades familiares, con la creación del Patronato Nacional de la Infancia (55) y se sustituyó el capítulo del arrendamiento de servicios por el Código de Trabajo (56). El Código Civil conservó su posición central, pero su campo de aplicación se hizo cada vez menor.

En contraste, el Código Penal de 1880 fue el primero en desaparecer. Ya en 1910, don José Astúa Aguilar preparó un proyecto de reforma total, que constituyó la base del que se promulgó en 1918 (57), y que fue derogado por la Ley de Nulidades que invalidó toda la legislación promulgada bajo la dictadura de Federico Tinoco (58). Con fecha 11 de mayo de 1923, el Poder Ejecutivo envió al Congreso una versión revisada por el mismo autor, que fue promulgada por Ley No. 11 de 15 de abril de 1924. Dicho Código se mantuvo vigente hasta 1941, cuando se promulgó un nuevo Código (59). El Código de Astúa como el de 1941 tuvieron como modelo básico la legislación penal argentina (60).

El Código de Comercio de 1853 fue completado y modernizado en buena parte por una serie de leyes dictadas en los primeros años de este siglo. Su omisión del Código inicial y la regulación de esas materias al comenzar el siglo XX revelan un cambio de época y una mayor complejidad en la materia cubierta (61).

De la anterior descripción queda en evidencia que nuestra época liberal adoptó, de manera amplia y detallada, el modelo francés de construir un sistema jurídico a base de grandes códigos, regulatorios de las materias que los juristas consideraban de mayor importancia. Dicha regulación se hizo fundándose en el patrón francés pero copiando leyes españolas, con la excepción de la legislación penal, en la cual se siguieron modelos de los países de América del Sur.

8. LA REGULACION CONTRACTUAL:

Don Tomás Guardia, quien pese a su condición militar y al poder dictatorial que ejerció durante más

(48) Sobre su vigencia véase supra nota 45. Sobre su fundamento BRENES, A.: *Historia*. . . op. cit. p. 885.

(49) Decreto Legislativo No. 51 de 3 de agosto de 1910.

(50) Ley No. 5476 de 21 de diciembre de 1973.

(51) Ley 17 de 25 de noviembre de 1902. Es Ley de Sociedades Mercantiles pero antes de esa fecha, la única regulación sobre personas jurídicas colectivas que había existido era el capítulo sobre sociedades civiles que del Código Civil dado que el de Comercio no incluyó ninguna regulación sobre la materia.

(52) Ley No. 140 de 1 de agosto de 1934.

(53) Ley General de Terrenos Baldíos, No. 13 de 10 de enero de 1939.

(54) Ley No. 5 de 5 de octubre de 1941.

(55) Ley No. 39 de 15 de agosto de 1930.

(56) Ley No. 2 de 27 de agosto de 1943.

(57) Ley No. 15 de 30 de noviembre de 1918 (p. 646 del tomo II).

(58) Decreto No. 4 de 29 de oct. de 1919. Fue ratificado por el Congreso en 1921.

(59) Ley No. 368 de 21 de agosto de 1941.

(60) BRENES A.: *Historia*. . . op. cit. p. 382; GUIER, J.: *Historia*. . . op. cit. pp.1200-1201.

(61) Ley de Registro Mercantil, No. 13 de 21 de junio de 1901, Ley de Contabilidad Mercantil: No. 20 de 5 de julio de 1901; Venta de Establecimientos Mercantiles: No. 23 de 23 de julio de 1901; Ley de Quiebras, No. 15 de 15 de octubre de 1901; Ley de Sociedades Mercantiles, No. 17 de 25 de noviembre de 1902. Es válida la tesis de Guier de que con toda esta legislación el Código de Comercio quedó virtualmente derogado.

de una década sobre los destinos de Costa Rica, fue el gran impulsor de su progreso, tuvo como una de sus claras metas el darle al país un medio seguro de comunicación con la Costa Atlántica, que en el período anterior había sido objeto de tantas leyes, proyectos y contrataciones. El esfuerzo cumplido en ese sentido tuvo dos efectos concomitantes: le dio a Costa Rica, con el banano, una nueva actividad productiva de gran rentabilidad, que fue controlada de manera total por una empresa extranjera que nació a resultas de ella; la United Fruit Company, y provocó el endeudamiento del país con banqueros extranjeros. Desde el punto de vista jurídico, dicha actividad representa la primera utilización en gran escala y con éxito de la figura del contrato-ley (62).

El deseo del Presidente Guardia de construir un ferrocarril al Atlántico lo llevó a celebrar una serie de contrataciones, primero con Henry Meiggs, y luego, tanto él como sus sucesores, con el sobrino del señor Meiggs, Minor G. Keith (63). Para financiar el ferrocarril, el gobierno de Guardia celebró contratos de préstamo con banqueros londinenses (64). Con dichas obligaciones aparecieron las dificultades financieras del país, que por muchos años, padeció por la atención de esos empréstitos. El 13 de julio de 1883, para poder completar el ferrocarril y hacerle frente a esos empréstitos, el gobierno de don Próspero Fernández celebró con Minor G. Keith un contrato por el cual cedió a éste dos tercios de las acciones del ferrocarril y una concesión de trescientas cuatro mil hectáreas de terrenos baldíos. En dichas tierras, Keith introdujo el cultivo del banano y le dio a esta un volumen y actividad económica de gran vuelo que lo llevaron, en 1899 a la creación de la United Fruit Company, junto con Andrew W. Preston (65).

La circunstancia de que la United Fruit Company hubiera nacido en Costa Rica, que fuera en ella donde generó sus primeras organizaciones agrícolas y administrativas, retrasó la formación de su estructura como un "enclave bananero", que tuvo tan marcada, desde sus inicios, en otros países del área del Caribe. No fue en sus inicios una inversión extranjera sino la generación de una nueva actividad, desarrollada por un empresario con hábil combinación de recursos nacionales y extranjeros. Pero es indudable que, dado el enorme crecimiento que tuvo el "imperio del banano" en todo el Caribe y su tendencia monopolista, eliminó la producción desarrollada por empresarios costarricenses, controló los muelles, además de los ferrocarriles y ejerció una influencia indebida sobre las autoridades encargadas de controlarla (66).

Cuando se examina el proceso jurídico creado por el cultivo del banano sorprende la escasez de legislación. Puede decirse que desde sus inicios fue una actividad, en la cual, la vida jurídica está cubierta por la utilización del contrato: las relaciones entre la United Fruit Company y los gobiernos se normaban por una serie de contratos-leyes, firmados por el Poder Ejecutivo y sometidos luego a la aprobación del Congreso, y a los cuales, se les reconoció una categoría superior a las leyes, dado que se estimó, por la jurisprudencia de los tribunales fundamentalmente, que no podían ser modificados por leyes posteriores

(62) Sobre la figura del contrato-ley véase WOODBRIDGE, Paul: *El Contrato-Ley* (Editorial Costa Rica, San José, 1972). Debe notarse que la figura de un contrato celebrado por el Poder Ejecutivo y ratificado por el Congreso existió con anterioridad. Lo que sucede es que los primeros contratos que van a tener cumplimiento y en consecuencia pesar en la vida costarricense, fueron los celebrados en la construcción del ferrocarril al Atlántico. La circunstancia de que, la jurisprudencia nacional les reconociera la imposibilidad de modificación unilateral —por su condición de contratos— les dio a estas fórmulas jurídicas un nivel de sometimiento del poder del Estado a los dictados y negociaciones con el contratista.

(63) Los principales contratos fueron el Contrato Alvarado Meiggs, firmado en Lima el 20 de junio de 1871 y aprobado en San José, el 18 de agosto de 1871 para la construcción del ferrocarril de Limón a Alajuela; el de 1875 con Mayer y Douglas para completar la sección que conectaría Matina con Pacuare; el contrato con Minor C. Keith para construir la sección Pacuare La Junta; el contrato con Minor C. Keith para construir la sección La Junta hasta río Sueño, en Carrillo del 12 de julio de 1881; el contrato Soto-Keith de 13 de julio de 1883. Para su historia véase STEWART, Watt: *Keith and Costa Rica* (The University of New Mexico Press, Albuquerque, 1963), traducido como *Keith y Costa Rica* (Editorial Costa Rica, San José).

(64) GONZALEZ VIQUEZ, Cleto: *Capítulos de un Libro sobre Historia Financiera de Costa Rica* (Editorial Costa Rica, San José, 1965) pp. 89-224. SOLEY, T. Historia... Op. cit. T. I, 288-303. En p. 293, refiriéndose a estos empréstitos, el autor hace la siguiente cita de otra de sus obras *La Historia Monetaria de Costa Rica*: "El día en que se escriba la historia de las primeras operaciones de crédito que las Repúblicas americanas realizaron en Europa, no sé cuál de estas dos cosas causaría mayor estupor: si la infantil confianza y sencillez de estos pueblos o la desvergonzada avilantez de los banqueros que explotaban la inexperiencia de países que daban sus primeros pasos en la vida independiente. Difícil, por no decir imposible será encontrar quien, después de su lectura, otorgue sus simpatías a los Shylocks de naciones y lance su reprobación contra las víctimas".

(65) STEWART, W.: op. cit. p. 154. SALAS, O. y BARAHONA, R.: *Derecho Agrario* op. cit. p. 555.

(66) TORRES, Edelberto: *Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano*. (Educa, San José, 1971).

KEPNER, Charles D. y SOOTHILL, Jay H.: *El Imperio del Banano* (Ediciones del Caribe, México, 1949).

(67). Al igual, las relaciones entre los productores costarricenses, mientras ellos existieron, y las compañías exportadoras, tanto la United Fruit Company como las que pretendieron competir con ella fueron reguladas por documentos contractuales, utilizándose, contratos de adhesión, en los cuales la compañía exportadora fijaba las condiciones a que se encontraba sujeta la producción de bananos por los productores independientes que, de no aceptarse por éstos, les hacía carecer de mercado (68).

9. LOS DOS SECTORES:

Con la introducción del banano y el dominio ejercido sobre gran parte de la Zona Atlántica primera y de la Zona del Pacífico Sur después, se configura claramente la economía costarricense en dos sectores claramente divididos: uno, moderno, dirigido a la exportación que componen las zonas cultivadas de café y banano, con las diferencias en cuanto a propiedad y grado de dependencia del extranjero, y otro, primitivo, en el cual se practicaba una producción marginal o de subsistencia. El primero ocupa el Valle Central para la actividad cafetalera y parte de la Zona Atlántica para los cultivos del banano. El segundo se forma en la zona que rodea el Valle Central, como resultado del progreso de emigración hacia ella del excedente de población del Valle generado por el crecimiento demográfico, de la existencia de regiones de menor potencial agrícola dentro del propio Valle y de la imposibilidad de los sectores dominados por el sistema de empresas agrícolas eficientes de absorber todas las adiciones a la fuerza del trabajo.

Las normas jurídicas aplicables a uno y otro sector fueron diferentes. Como lo han hecho ver Salas y Barahona, las normas que rigen el derecho de propiedad en el Código Civil tuvieron aplicación sólo para el sector moderno. En cambio, los otros sectores agrícolas continuaron regidos por normas consuetudinarias, sin aplicación alguna de las instituciones legales formales (69). Debe señalarse que con respecto a ambos campos, la política estatal de concesión de tierras públicas para cultivos o explotaciones agrícolas privadas, continuó inalterable (70).

III PARTE: EL ESTADO BENEFactor Y EL ESTADO REGULADOR (1940-1970 y después)

10. LA CRISIS DEL LIBERALISMO.

Precisar el momento en que comenzó a abandonarse el modelo del Estado Liberal en Costa Rica resulta difícil, si se pretende que ese hecho ocurrió en un día o año determinado. Como sucedió en todo el mundo, dicho modelo mostró sus inconveniencias en las épocas difíciles. En el siglo XX, tres han sido los momentos críticos: la Primera Guerra Mundial (1914-1918); la depresión que se originó en 1929 y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Dado el alto grado de dependencia de la economía costarricense de los precios del café y el banano, obviamente ellas debían afectar la marcha del país. Ello es aun más notorio, si se piensa que el impacto de la Primera Guerra Mundial hace surgir el gobierno de González Flores, primer intento de modernizar el país, lo que ocasionó como reacción el gobierno dictatorial de Federico Tinoco. Se dio entonces la creación del primer banco estatal, el Banco Internacional de Costa

(67) La discusión en los tribunales, según Woodbridge, P. op. cit. pp. 158-181 no se planteó sino hasta 1960 y 1961, en los juicios Víctor Hernández Sánchez contra Compañía Bananera de Costa Rica y arbitraje entre el Estado, la Compañía Bananera de Costa Rica y la Chiriquí Land Co. Si así fuere, ello quiere decir que con anterioridad a esa fecha, nadie se atrevió a discutir la inmodificabilidad de los contratos-leyes. Si se piensa en el tiempo transcurrido entre la firma de los primeros y su discusión en los tribunales, tenemos que transcurrió casi un siglo.

(68) Sobre los problemas y posición de los bananeros independientes véanse GUTIERREZ, Joaquín: *Puerto Limón* (Editorial Costa Rica, San José, 1968) y *Murámonos Federico* (Editorial Costa Rica, San José, 1973).

(69) SALAS, O. y BARAHONA, R.: *Derecho*, op. cit. p. 351.

(70) SOLEY, T.: *Historia*, op. cit. tomo II, pp. 15-16, 60-61, 66-68, 133; 194-197.

Rica, y se trató de establecer el impuesto de la renta. La crisis de 1929 quedó señalada con la aparición del Partido Comunista. Durante la Segunda Guerra Mundial se dieron la participación del comunismo en el Gobierno, el agregado de una sección de Garantías Sociales en la Constitución Política, la promulgación del Código de Trabajo y la creación del Seguro Social. La crisis política interna se acentuó a partir del final del conflicto y desembocó en la guerra civil de 1948. A partir de ese momento, el cambio que había tenido manifestaciones, que pasaron de esporádicas a críticas, adquirió mayor firmeza y tuvo una clara manifestación en el campo jurídico.

12. LA NUEVA FORMULA CONSTITUCIONAL:

La Constitución de 1949 fue el resultado del proceso político que vivió el país de 1942 a 1948 (71). Pese a un predominio de tendencias conservadoras en la Asamblea Nacional Constituyente, que se evidenció por el rechazo del Proyecto de Constitución que presentara la Junta de Gobierno Provisional, el pequeño grupo de diputados social-demócratas, por medio de mociones, obligaron a la discusión de ese proyecto y lograron una serie de transacciones. La tesis conservadora de mantener la Constitución de 1871 tuvo que admitir una serie de modificaciones, que señalaron que la nueva Carta como una nueva fórmula compromisoria entre las ideologías políticas en juego (72).

Dado que la guerra civil de 1948 había tenido el propósito de defender la institución del sufragio, tanto el Presidente de la República como la Asamblea Legislativa perdieron toda intervención en los procesos electorales. La dirección de éstos se encomendó a un Tribunal Supremo de Elecciones, al cual, por respeto a la tradición tripartita, se le dieron todas las características de un Poder del Estado (73).

El Presidente de la República vio disminuida su posibilidad de reelección, dado que se exigió una espera de dos períodos para que pudiera volver a presentar su candidatura, y, en reforma realizada al final del período, se limitó la posibilidad de servir la Presidencia a un solo período (74). Además, los Secretarios de Estado se transformaron en Ministros y se les dio el carácter de "*obligados colaboradores del Presidente*", los designados a la Presidencia elegidos por el Congreso se sustituyeron por dos Vicepresidentes de la República elegidos popularmente; se limitaron los actos que podían ser llevados a cabo en forma exclusiva por el Presidente de la República y se introdujo el Servicio Civil para el nombramiento y remoción de los funcionarios públicos. Se establecieron una serie de limitaciones en materia de Hacienda Pública, creándose la Contraloría General de la República, como "*Institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de ella*" (75). Una modificación de mayor importancia fue las bases dadas a las instituciones autónomas, a las que se dotó de "*independencia en materia de gobierno y administración*" (76). Dichas entidades, que habían hecho su aparición durante el Gobierno de Alfredo González Flores, con la creación del Banco Internacional de Costa Rica, fueron seguidas luego por la formación del Banco Nacional de Seguros en la segunda administración de Ricardo Jiménez (77), la Caja Costarricense de Seguro Social en el gobierno de Rafael Angel Calderón Guardia y el Instituto Costarricense de Electricidad

(71) El proceso político de 1948 ha sido debidamente analizado. Véanse ACUNA, Miguel: El 48 (Lehmann, San José, 1974); AGUILAR, Oscar: *Crisis in Costa Rica. The revolution of 1948* (Educa, San José, 1974) 2a. ed.; BELL, John Patrick: *Costa Rica y sus Hechos Políticos de 1948* University of Texas, Austin, 1971); CANAS, Alberto: *Los 8 años* (Editorial Liberación Nacional, San José, 1955).

(72) HERNANDEZ, Rubén: *Lecciones de Derecho Constitucional Costarricense* (Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1974) p. 10.

(73) Artículo 9. La reforma se hizo por Ley 5704 de 5 de junio, 1975.

(74) Artículo 132. La reforma prohibiendo la reelección se hizo por Ley No. 4349 de 11 de julio de 1969.

(75) Sobre Ministros, artículo 141, sobre Vicepresidentes, artículo 135, sobre actos exclusivos del Presidente, artículo 139, sobre Servicio Civil artículos 191, a 193, sobre Contraloría, artículo 183.

(76) Sobre instituciones autónomas, artículo 188.

(77) Sobre creación Banco Internacional, SOLEY, T.: *Historia... op. cit.* Tomo II, pp. 119-122. Sobre creación Banco Nacional de Seguros, ibid. 230-233. MONGE, Carlos: *Nuestra Historia y los Seguros* (Editorial Costa Rica, San José, 1974).

en el gobierno provisional de 1948—1949 (78). En el período posterior habían de adquirir un gran desarrollo, para llegar a constituir un cincuenta por ciento de la Administración Pública (79).

Pudo muy bien decir Mario Alberto Jiménez; *"El Constituyente del 49 se caracterizó por un ánimo de desconfianza hacia la extrema concepción presidencialista"* de la Constitución de 1871. *"En cuanto al Ejecutivo, el balance es claro: él es el más perdidoso en la nueva teoría. . . la Carta del 71 permitía la concentración de autoridad; la Carta del 49 propende el desmenuzamiento del poder. En la repartición de responsabilidad se ha creído encontrar el medio de luchar contra un Ejecutivo dominante"* (80).

Al Poder Legislativo, se le dejó de llamar Congreso Constitucional para denominarlo Asamblea Legislativa, se le despojó de su participación en los procesos electorales, se estableció la prohibición de que sus miembros pudieran ser reelectos, se le exigió consultar a una serie de entidades para poder legislar sobre materias de competencia, y se le despojó de la iniciativa en materia de leyes presupuestarias. Pero se le libró del veto para decidir sobre el presupuesto ordinario, se le dio autoridad para emitir votos de censura contra los Ministros de Estado, se aumentó el número de sesiones ordinarias de cuatro a seis meses y se ampliaron las funciones de control sobre la actividad de todos los organismos y entidades, tanto mediante la acción de la Contraloría General de la República como por medio de la creación de comisiones investigadoras *"para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende"* (81).

El Poder que recibió mayor número de funciones y fue fortalecido de manera especial fue el Judicial. Se amplió el período de los Magistrados que lo forman de cuatro a ocho años y se hizo casi imposible su no reelección, al exigir que para ello fuera necesario el voto en contra de dos terceras partes de los Diputados. Se ordenó la vinculación de todos los tribunales a la Corte Suprema de Justicia y se dispuso claramente que es a ella a quien corresponde pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones emitidas por la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo. Se estableció la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como medio de admisión de la legalidad de las disposiciones de los órganos de la Administración Pública y el Recurso de Hábeas Corpus, limitado a la protección de la libertad personal y la libertad de tránsito, fue ampliado con el Recurso de Amparo para la protección de los otros derechos constitucionales. Además de recibir la facultad de nombrar a los miembros del Tribunal Supremo de Elecciones, la Corte Suprema de Justicia recibió la garantía de que *"la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización y funcionamiento del Poder Judicial"* le debían ser consultadas y para poder apartarse del criterio de ella se requeriría *"el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea"* (82).

En materia de garantías o derechos de los ciudadanos se avanzó no sólo con el establecimiento de los recursos de inconstitucionalidad y de amparo y la jurisdicción contencioso administrativa sino también con la prohibición de expulsar costarricenses del territorio nacional y la declaración de que *"el territorio de Costa Rica será asilo para todo perseguido por razones políticas"*. Hasta 1975 estuvo vigente la prohibición de *"la formación o el funcionamiento de partidos que por sus programas ideológicos, medios de acción o vinculaciones internacionales, tiendan a destruir los fundamentos de la organización democrática del país,"* que representó la base para la declaratoria de ilegalidad del Partido Comunista, a quien de esta forma se castigó por su participación en el gobierno del país de 1942 a 1948 (83). Dicha norma no impidió que a partir de 1970 volvieran los comunistas a tener representación en la Asamblea Legislativa.

Como resultado del compromiso entre las distintas tesis ideológicas representadas en la Asamblea Constituyente, en los capítulos de derechos y garantías se incluyeron dos normas contradictorias: el artículo 46 que consagra *"la libertad de comercio, agricultura e industria en términos casi absolutos"*,

(78) Creación del Instituto Costarricense de Electricidad, Ley No. 449 de 8 de abril de 1949.

(79) La participación, de las instituciones autónomas y su crecimiento se analizarán en el capítulo correspondiente.

(80) JIMENEZ, Mario: Soberanía, op. cit. pp. 257-258.

(81) Sobre consulta: artículo 97 para Tribunal Supremo de Elecciones, 167 para Poder Judicial, 190 para instituciones autónomas. Sobre presupuestos artículo 177; sobre votos de censura, artículo 121; inciso 24; sobre sesiones ordinarias, artículo 116; sobre investigaciones, artículo 121, inciso 23.

(82) Sobre funciones, artículo 153; sobre función constitucional, art. 10; sobre jurisdicción contencioso-administrativa, art. 49; sobre amparo y hábeas corpus, art. 48. Sobre consulta, art. 167.

(83) Sobre asilo, art. 31. Sobre partidos políticos, art. 98. Dicha norma fue reformada por Ley No. 5698 de 4 de junio de 1975.

dado que declara prohibido cualquier acto que lo restrinja "aunque fuere originado en una ley" y el artículo 50 que autoriza al Estado a organizar y estimular la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. En el 46 se han apoyado quienes pretenden impedir el crecimiento de la participación del Estado en los procesos económicos y en el 50 quienes lo propugnan.

13. EL DESARROLLO CONSTITUCIONAL POSTERIOR:

Quienes resultaron vencidos en la escogencia del modelo constitucional, constituyeron luego el Partido Liberación Nacional, que ha predominado en la vida política del país, durante los últimos veinticinco años. Pero la Constitución de 1949 resultó ser suficientemente flexible, como para permitir que se desarrollara el modelo de Estado Benefactor, propugnado por dicha agrupación política (84). Sin embargo, el número de reformas parciales ha aumentado considerablemente y cada Asamblea Legislativa supera el número de reformas aprobadas por la anterior (85).

Algunos de esos cambios representan ajustes de índole parcial en respuesta a impulsos aislados. Pero, en otros se nota claramente el deseo de abandonar las limitaciones impuestas en 1949 al Poder Ejecutivo y fortalecer a éste, contra la tendencia predominante al momento de su aprobación (86). El péndulo va ahora en dirección contraria.

14. LOS NUEVOS CODIGOS:

El movimiento codificador del período liberal continuó dentro del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, siempre dentro del patrón establecido de copiar legislaciones extranjeras. Cabe notar sin embargo la divergencia entre los que representan la continuación del liberalismo y los que afirman la tesis del Estado Benefactor.

La continuación de la corriente liberal se ve clara en el Código de Comercio de 1964. Es el resultado de un largo proceso que se inició con el nombramiento de la Comisión Redactora, compuesta por los licenciados Napoleón Valle, Harry Zurcher y Rodrigo Soley, en 1955. Esa Comisión presentó un proyecto en 1958, que fue aprobado por la Asamblea Legislativa en 1961, y derogado luego para introducirle reformas, quedando finalmente aprobado en 1964 (87). Sigue en sus lineamientos básicos el Código de Comercio de Honduras de 1950, y reúne toda la legislación promulgada con posterioridad al Código de Comercio, del que dejó vigente la parte de Derecho Marítimo, que iba a ser objeto de una Ley Uniforme Centroamericana, e introdujo tres nuevas instituciones: el fideicomiso, la empresa individual de responsabilidad limitada y la bolsa de valores. En ninguna parte, ni aún en las sociedades anónimas de suscripción pública, prevé regulación estatal del funcionamiento de las empresas mercantiles (88).

En agudo contraste con él está el Código de Trabajo. Promulgado en 1943, con anterioridad al inicio de la actividad industrial, fue el resultado de la alianza política celebrada por el Partido Republicano Nacional y el Partido Comunista de Costa Rica. Aunque existió una comisión redactora, nombrada por el

(84) El análisis del cambio político en el período 1946-1970 lo he hecho en el capítulo VIII, "De la Confrontación a la Conciliación" en mi obra por publicarse *Desarrollo de la Clase Media*.

(85) En la primera década, 1950-1960, se llevaron a cabo 6 reformas que afectaron 7 artículos. En la segunda década, 1961-1970 se tramitaron 7 proyectos de reforma que modificaron 18 artículos. De 1971 a 1974 se aprobaron tres reformas que cambiaron 4 artículos. De 1974 a 1977 hay aprobadas 8 reformas que varían 11 artículos; hay además 3 reformas aprobadas en primera legislatura. Sea, en 28 años, la Constitución vigente ha sufrido más reformas que la de 1871 en los 67 años que presidió el sistema jurídico costarricense.

(86) Tienen ese carácter, entre otras, las reformas introducidas a los artículos 121, incisos 4 y 5; 139, inciso 5; 140, inciso 10; y 188 sobre empréstitos, permisos al Presidente para salida del país, ratificación de tratados internacionales e instituciones autónomas.

(87) La Comisión fue creada por Decreto Ejecutivo No. 48 de 20 de julio de 1955. La primera ley aprobatoria fue la No. 2797 de 4 de agosto de 1961 y la ley definitiva es la No. 3284 de 30 de abril de 1964. Véase dictamen publicado en la edición del *Código de Comercio* de 1965 (Lehmann, San José) preparada por Napoleón Valle y Harry Zurcher.

(88) TORREALBA, O. y KOZOLCHYK, B.: *Curso...* op. cit. pp. 107 y 108.

Poder Ejecutivo con base en una ley de 1928 (89), ella no llegó a funcionar debidamente y el Código fue una obra personal de Oscar Barahona Streber, quien utilizó como bases el artículo 123 de la Constitución Mexicana, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, el Derecho Mexicano de Trabajo de Mario de la Cueva, el Código de Trabajo de Chile, la legislación social colombiana y la Constitución de Cuba. Para algunos puntos específicos tomó leyes de España, Bolivia, Venezuela y Estados Unidos de América. Incorporó además la antigua Ley de Accidentes de Trabajo y un proyecto de ley sobre Cooperativas que había preparado el Centro para el Estudio de Problemas Nacionales. Terminado el Proyecto en 1942, se transformó en ley el año entrante. La intervención del Estado en todas las etapas de la relación entre trabajadores y patronos muestra un completo abandono del Estado Liberal y una concepción propia del Estado benefactor (90).

El tercer Código importante es el Penal. Representa una modalidad distinta dentro del patrón de copia, propia de una época de mayor comunicación entre las naciones: la adopción de un Código tipo. Por casi dos décadas, una comisión de especialistas en Derecho Penal ha trabajado en reuniones anuales o bianuales para separar un Código Penal tipo latinoamericano. En dicho movimiento se mezclan varias ideas: la clásica idea francesa del Código como expresión racional del legislador, construido por especialistas, con mayor acento en la técnica y la dogmática que en la realidad social que se pretende normar; la consideración de delito como una infracción a un orden universal y no como conducta desviante de las convicciones sociales; y el imperecedero anhelo de los países de América española de tener un mayor acercamiento entre ellos. Costa Rica ha sido el primer país en convertir el Código Penal tipo latinoamericano en legislación positiva, en cuanto a la parte general del nuevo Código. La parte especial se fundó en los proyectos que para Venezuela y Guatemala prepararon Luis Jiménez de Asúa y Sebastián Soler, respectivamente (91). No parece haber habido mayor dificultad en la aplicación de sus disposiciones, salvo en lo que se refiera a los delitos de asociación ilegítima, tipificados en los artículos 272 y 273, que, al ser usados contra las organizaciones sindicales por la promoción de conflictos laborales han sido señalados como contrarios a la legislación social y ajenos a la realidad democrática del país (92). El Código Penal fue seguido por una reforma penitenciaria y la adopción de un Código de Procedimientos Penales que se copió del de la provincia de Córdoba, Argentina (93).

Considero significativo que el nombre de Código haya recibido en Costa Rica un uso que va más allá de la forma restrictiva en que se usó en las legislaciones continentales europeas del siglo XIX, para tener un significado de ley general, sobre materia compleja, con una extensión de más de una centena de artículos. Hemos tenido o tenemos un Código de la Infancia (94), un Código Electoral (95), un Código de Educación (96), un Código Sanitario (97), un Código de Minería (98), un Código Tributario (99) y un Código de Familia (100). La denominación de Código no corresponde a una categoría especial dentro de la jerarquía de las leyes, ni a un procedimiento propio de aprobación. Pareciera indicar una apreciación subjetiva de redactores y legisladores que, de esa manera, sus creaciones puedan alcanzar la estabilidad y prestigio del Código Civil.

(89) Ley No. 33 de 2 de julio de 1928 que creó la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Para un resumen de las leyes laborales véase, LEON, Isafas: *Evolución histórica de la legislación social en Costa Rica*. (Tesis de grado, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1957).

(90) Conversación con el Lic. Oscar Barahona Streber en agosto de 1974.

(91) Exposición de motivos del proyecto del Código Penal preparada por el Dr. Guillermo Padilla Castro (Edición del Colegio de Abogados de 1971). El Código es la Ley No. 4573 de 8 de noviembre de 1971.

(92) La lucha de las organizaciones sindicales llegó hasta presentar un recurso de inconstitucionalidad de dichas disposiciones que fue declarado sin lugar por resolución tomada por la Corte Plena en Sesión del 2 de julio de 1974.

(93) Ley No. 5377 de 19 de octubre de 1973.

(94) Ley No. 27 de 25 de octubre de 1933.

(95) Ley No. 500 de 7 de marzo de 1946 sustituida luego por una ley con el mismo nombre No. 1536 de 10 de diciembre de 1952.

(96) Decreto Ejecutivo No. 7 de 26 de febrero de 1944, emitido de acuerdo con Ley No. 42 de 28 de diciembre de 1943 y aprobado por Ley No. 181 de 18 de agosto de 1944.

(97) Decreto-Ley No. 809 de 2 de noviembre de 1949.

(98) Ley No. 1551 de 20 de abril de 1953.

(99) Ley No. 4755 de 3 de mayo de 1971.

(100) Ley No. 5476 de 21 de diciembre de 1973.

15. LEYES REGULADORAS:

En las leyes destinadas a normar actividades económicas, debe señalarse la sustitución de leyes de promoción y fomento por otras reguladoras de los factores de producción.

La aparición de las leyes de nuevo tipo difiere de acuerdo con el tipo de actividad. Se dan en aquellas actividades que adquieren una cierta madurez, con el criterio político de que es necesaria la intervención estatal, para colocar a los pequeños productores y consumidores en un plano más favorable en su relación con las empresas dueñas de los procesos de industrialización, comercialización interna o exportación.

La intervención estatal se inicia en el campo del crédito, al crearse las Cajas de Crédito Agrícola en el gobierno de Alfredo González Flores para liberar a los pequeños productores de los prestamistas (101). De ahí se pasa en 1933 al café, que es la actividad en el Valle Central que tiene mayor número de productores y que, por estar gobernada por los beneficiadores y exportadores, demandaba una regulación de las relaciones entre productores, industrializadores y comercializadores (102). El sistema que se establece en ese campo, de crear un organismo regulador, en cuya dirección participan delegados estatales y de los distintos grupos de interesados, sirve luego para el azúcar, que se regula a partir de 1940 (103) y el tabaco, que entra en esa etapa en 1956 (104). La regulación no aparece en la producción de carne sino hasta la década de los sesenta, cuando se supera el tradicional déficit productivo que en esta materia había tenido Costa Rica, y se inicia, la exportación. Sin embargo, la actividad estatal se limita a regular los montos de exportación para garantizar el adecuado suministro de carne para el mercado interno; la regulación no se lleva a cabo por una oficina dirigida por los sectores interesados sino por un instituto autónomo: el Consejo Nacional de Producción (105). De las actividades agrícolas importantes, únicamente el banano, carece de una entidad reguladora, aunque pareciera que la Asociación de Productores lleva camino a asumir ese papel. Finalmente, las actividades agrícolas menores como el cacao, el algodón, el maíz y el frijol, llevadas a cabo en algunos casos con procedimientos primitivos, se encuentran todavía en la necesidad de estímulo o fomento y de carencia de regulación.

Cabe señalar una estrecha relación de la actividad regulatoria no sólo con la importancia de las actividades productoras sino también con su ubicación geográfica. Las actividades agrícolas del Valle Central, son aquellas que tienen una mayor regulación, posiblemente porque se ha mantenido un número importante de pequeños agricultores, y los órganos centrales del Estado se encuentran más cercanos y las demandas de los productores tienen mayor posibilidad de ser escuchadas.

16. INDUSTRIALIZACION Y DERECHO:

La base económica costarricense ha sido tradicionalmente agrícola. No es por tanto extraño que la actividad jurídica del Estado referente a actividades industriales se haya mantenido en la etapa de la concesión de estímulos y ventajas para atraer la inversión industrial.

Un primer intento se realiza en 1940 con la aprobación de la Ley de Industrias Nuevas. Un mayor impulso se da en 1959 cuando se aprueba la Ley de Protección y Desarrollo Industrial. Esta segunda Ley es seguida por el ingreso de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano con la aplicación de los

(101) Ley No. 33 de 30 de diciembre de 1914. SOLEY, T.: *Historia op. cit.*, tomo II, pp. 119-122. SALAS, O. y BARAHONA, R.: *Derecho op. cit.* pp. 487-508.

(102) Ley No. 171 de 12 de agosto de 1933. Fue luego sustituida por Ley No. 2762 de 21 de junio de 1961 y sobre Régimen de Relaciones entre Productores y Beneficiadores y Exportadores de Café. SALAS, O. y BARAHONA, R. op. cit. pp. 533-548.

(103) Ley No. 359 de 24 de agosto de 1940 sustituida luego por Ley No. 3579 de 14 de noviembre de 1965. SALAS, O. y BARAHONA, R. op. cit. pp. 619-636.

(104) Ley Reguladora de las Relaciones entre Productores e Industriales del Tabaco, No. 2072 de 15 de noviembre de 1956. SALAS, O. y BARAHONA R. op. cit. pp. 653-661.

(105) Ley de Exportación de Ganado Vacuno No. 4412 de 1 de setiembre de 1969 y Ley de Exportación de Ganado Fino de Leche y Carne, No. 3465 de 7 de diciembre de 1964.

convenios que constituyen su estructura jurídica, que vienen a aumentar los beneficios derogados para atraer capitales al proceso de industrialización (106).

El éxito obtenido por dicho programa se refleja en la aceleración del crecimiento industrial. Desde luego, apenas sí puede señalarse a las normas jurídicas y a las decisiones políticas al carácter de factor contributivo al aumento de la industrialización (107). A éste contribuyeron igualmente el iniciarse ese proceso en un período de auge de la economía mundial y haber despertado, posiblemente por su novedad, el proceso de integración centroamericana el interés de las naciones exportadoras de capitales. Además, en una región con una historia larga de luchas entre naciones vecinas, se vivió una década de paz y espíritu de cooperación entre los gobiernos, que permitió que el Mercado se desarrollara prodigiosamente durante los años 1960 a 1969. Dicho proceso quedó interrumpido por la guerra entre Honduras y El Salvador que puso en crisis el Mercado Común, si bien no llegó a dislocarlo totalmente (108).

IV. CONCLUSIONES:

El vistazo dado al desarrollo histórico de las normas del sistema jurídico costarricense permite obtener una primera serie de conclusiones sobre la relación entre el derecho, la sociedad global y algunos de sus sub-sistemas, y como los afecta el proceso de modernización. El nivel sumario de la presentación hecha constituye una indudable limitación de los resultados obtenidos.

Pueden señalarse las siguientes conclusiones:

I. Las normas jurídicas, tanto en su estructura como en su contenido, se modifican considerablemente a través del tiempo. La velocidad del cambio tiende a aumentar, de acuerdo con el mayor desarrollo que experimente la sociedad global. Sin embargo, la velocidad y ocasión del cambio en el sistema jurídico no coincide plenamente con el que se opera en la sociedad global. En la mayoría de los casos el derecho cambia como una consecuencia del cambio en la sociedad. Son pocos los casos que hemos podido observar en que el cambio jurídico anticipa y encauza el cambio social.

II. El cambio en el sistema jurídico tiene una vinculación muy estrecha con el que tiene lugar en el sistema político. Las normas jurídicas, lejos de ser neutrales, son el resultado de decisiones de orden político. Lógico es, por ello, que la ideología determinante en el momento de su aprobación fije su contenido inicial, y que, los criterios imperantes en el ánimo de quienes se encargan de su aplicación, afecten la forma en que ella se lleve a cabo.

La correspondencia entre el sistema político y el jurídico se aprecia con mucha claridad en el campo constitucional. Después de todo, las constituciones no son otra cosa que la regulación jurídica de la actividad política. La circunstancia de que los costarricenses, después de los primeros pasos, desarrollaran un sistema constitucional propio, facilita apreciar la vinculación entre las modificaciones del sistema político y los cambios de normas.

En cambio, los códigos, por su condición de copias, presentan una situación distinta. Pueden haber correspondido a una realidad social del país de origen, pero, frente a la realidad costarricense aparecen como programas o modelos a realizar y no como ordenación y racionalización de costumbres. Es expli-

(106) Ley de Industrias Nuevas, No. 36 de 21 de diciembre de 1940; Ley de Protección y Desarrollo Industrial No. 2428 de 3 de setiembre de 1959. Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 13 de diciembre de 1960. Convención sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, de 10 de junio de 1958. Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial de 3 de julio de 1962.

(107) "Crecimiento y Diversificación", capítulo VIII de Desarrollo. . .

(108) Sobre el derecho de integración: INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES: *Derecho Comunitario Centroamericano*. Ensayo de Sistematización (Trejos Hnos. San José, 1968). Ibid: *Instrumentos Relativos a la Integración Económica en América Latina* (Washington, 1964) VILLAGRAN: Francisco; *Integración Económica Centroamericana* (Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 1967); BODENHEIMER, Susana y otros: *La Inversión Extranjera en Centroamérica* (Educa, San José, 1975). Sobre la guerra entre El Salvador y Honduras: CARIAS, Marco y SLUTZKY, Daniel: *La Guerra Inútil*. Análisis socio-económico del Conflicto entre Honduras y El Salvador (Educa. S. José).

cable por ello que muchas de las instituciones en ellos conformadas no lleguen jamás a tener una realidad humana. Sin embargo, qué se copia y de dónde se copia, son decisiones de tipo político cualquiera que sea la forma en que ello se haga.

Las leyes particulares estudiadas señalan que la transformación del sistema jurídico por la adopción de un nuevo criterio político requiere periodos sumamente extendidos. El tiempo que ha tomado el cambio del esquema liberal por el intervencionista es significativo como para ilustrar claramente la imposibilidad de concebir el sistema jurídico como resultado de un único criterio político.

III. Es fácil apreciar que las leyes referentes al campo económico estudiadas no se fundaron sólo en consideraciones políticas sino también fueron afectadas por la realidad de las actividades que constituyen su objeto. El crecimiento, la disminución y el aumento de importancia de las actividades económicas de una clase determinada se refleja innegablemente en la legislación que le es aplicable.

IV. El espejismo de los códigos como factor de modernización queda en clara evidencia. Se importan con la esperanza de que van a constituir instrumentos que aceleren el proceso de modernización. Sin embargo, una vez promulgados, sólo son utilizados por aquellos sectores sociales que ya estaban vinculados a las actividades orientadas hacia las sociedades en mayor desarrollo, sea, a los que pueden considerarse efectivamente modernizados. Su efecto, sobre el resto de la sociedad es casi nulo.

V. El peligro y los daños que puede ocasionar el usar instituciones jurídicas fuera de su contexto básico, se ponen en evidencia. El ejemplo del contrato civil transformado en contrato-ley es sumamente claro. Concebido como expresión de la voluntad de las partes, libremente expresada, el contrato fue considerado por los civilistas del siglo XIX como la expresión máxima del libre arbitrio. Transformado, sin embargo, en instrumento de derecho público, utilizado para otorgar mayores seguridades a los inversionistas extranjeros, se constituye en una congelación de la forma de aplicación del sistema jurídico a un sector determinado; en pocas letras, en un obstáculo para la evolución de éste.

VI. La historia de las normas y de sus modificaciones no es suficiente para enfocar de manera precisa los fenómenos del cambio social y su impacto sobre el sistema jurídico. Dan una visión bastante limitada de lo que ocurre. Se hace por ello necesario examinar, con mayor detalle, el funcionamiento del sistema jurídico, aunque ello deba hacerse para un periodo de tiempo mucho más corto. Esto es lo que me propongo hacer.
