

## DESARROLLO CONSTITUCIONAL DE COSTA RICA 1821-1949

*Lic. Hernán Esquivel*

### Antecedentes

El surgimiento de las constituciones en países contemporáneos tiene su explicación básicamente en tres causas principales: al establecerse una comunidad política como Estado independiente, lo que configura el establecer las bases jurídicas de su autonomía y futuro; por la agregación de comunidades vecinas en un Estado único según el ejemplo de los Estados Unidos de América, lo que a su vez exige precisar el marco normativo común; y finalmente porque una nación rompa en cierto modo con las formas de gobierno de su pasado, y pase a regirse políticamente por nuevos principios.<sup>1</sup> Esto último es lo que sucedió con Costa Rica en 1821, no sólo al independizarse de la monarquía española, sino también, al adherirse nuestros forjadores del incipiente Estado Nacional, a las ideas aparecidas en la Europa del siglo xviii y que dieron lugar a los primeros movimientos de constitucionalización y la aparición del Estado de Derecho.

El primer gran movimiento de constitucionalización se inició cronológicamente en los Estados Unidos de América al sublevarse las trece colonias americanas contra Gran Bretaña, declararon su independencia en 1776 logrando emitir la primera constitución política escrita del siglo xviii, la Constitución de los Estados Unidos de América, documento que tuvo una influencia trascendental en el constitucionalismo hispanoamericano del siglo xix.<sup>2</sup> La Revolución Francesa da lugar a la promulgación de la primera constitución en Francia de 1791, el derrocamiento del absolutismo monárquico del denominado Antiguo Régimen sustituido por un Estado de Derecho donde los ciudadanos son titulares de la soberanía nacional y, la constitución es la ley suprema elaborada a través de sus representantes, y esa ley suprema o fundamental da amparo a la división de poderes característica del Estado de Derecho, que da pie a la formación de un Poder Legislativo que dicta las leyes, el Ejecutivo que las lleva a la práctica, y el Judicial que dirime los conflictos y litigios.<sup>3</sup>

1 Escudero, José Antonio. Curso de Historia del Derecho, Madrid, 1985, p. 871

2 Sáenz Carbonell, Jorge. El Despertar Constitucional de Costa Rica, San José, Asociación Libro Libre, 1985, pp. 33-34

3 Escudero, op. cit, p. 872

### **Incorporación de Costa Rica al movimiento constitucional.**

Para tratadistas, como Mario Alberto Jiménez, Marina Volio, Carlos José Gutiérrez y Jorge Sáenz, Costa Rica se incorpora al movimiento de constitucionalización del mundo occidental con la promulgación de la *Constitución Política de la Monarquía Española*, emitida por las Cortes Españolas en Cádiz en 1812, primera constitución que tuvo vigencia en Costa Rica antes de la independencia de España en 1821.<sup>4</sup> Pero lo cierto es que el denominado *Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica o Pacto de Concordia*, es el primer instrumento de origen constitucional elaborado y promulgado por los costarricenses el 1 de diciembre de 1821, dando lugar a la cadena de constituciones que en igual sentido han tenido vigencia en Costa Rica hasta culminar con la Constitución actual que data de 1949. Con la constitución vigente a partir del 7 de noviembre de 1949, es la número trece que ha tenido el país (sin contar la Constitución Federal de Centroamérica, promulgada en Guatemala en noviembre de 1824). Catorce constituciones en casi doscientos años de independencia. De esas catorce, once corresponden al período comprendido entre los años de 1821-1871, en un lapso de alrededor de cincuenta años, y muchas de ellas con un promedio general de vigencia

entre uno a dos años. Por otra parte, desde 1871 a la fecha sólo hemos tenido tres constituciones incluyendo la promulgada el 7 de noviembre de 1949.

Para una mejor comprensión del proceso constitucional en nuestro país, seguiremos los lineamientos que a tal efecto estableció el profesor Carlos José Gutiérrez, al considerar tres etapas del desarrollo constitucional costarricense: *La Etapa del Ensayo*, *La Madurez Constitucional* y *La Constitución de 1949*.

#### **La Etapa del Ensayo**

Esta primera fase, correspondiente a *La etapa del ensayo*, es en la que nuestro país buscó la formación de una nacionalidad y superó en tal tarea los problemas planteados dada la pobreza de sus recursos naturales, escasez de población, limitación de su medio físico, y la disyuntiva de escoger entre la vida independiente o pertenecer a una entidad política de mayor tamaño, como fue el caso de la efímera anexión al Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide en 1822 y a la República Federal Centroamericana en 1824 y la determinación de escoger su capital entre las cuatro ciudades más importantes (San José, Cartago, Alajuela y Heredia).

Una vez resueltos los anteriores problemas correspondientes a estos primeros años, se encontró en el cultivo del café una fuente de riqueza importante para dar base a una vida futura, rechazando además el intento de sojuzgamiento colonial pretendido por el norteamericano William Walker y, posteriormente, superadas algunas secuelas de ignorancia básica del pueblo costarricense y la influencia militarista consecuencia de la guerra de 1856, se halló finalmente en el liberalismo una ideología que sirviera de orientación general a su desarrollo político.<sup>5</sup>

Por lo anterior, la multiplicidad constitucional de La etapa del ensayo es perfectamente comprensible. Las fechas de la puesta en vigencia de las distintas constituciones se suceden con una celeridad realmente sorprendente: diciembre de 1821, marzo de 1823, mayo de 1823, enero de 1825, marzo de 1841, abril de 1844, febrero de 1847, noviembre de 1848, diciembre de 1859, abril de 1869, diciembre de 1871.

En los comienzos de este período, se notan claramente la mezcla básica de las dos influencias que determinan el arranque de nuestra vida constitucional independiente: la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de los Estados Unidos de América de 1776. La de Cádiz se hizo presente en los orígenes de nuestra vida independiente, ya que el

Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica es considerado una adaptación de dicha Carta Española.

Así, el tratadista Hernán G. Peralta manifiesta: **“Estudiados la Constitución de Cádiz de 1812 y el Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica, o Pacto de Concordia de 1821, se advierte la identidad de ambos documentos, ajustado el costarricense al medio y a las circunstancias, apareciendo por lo mismo como una derivación de cortos alcances, porque las posibilidades eran diferentes.”**<sup>6</sup>

La citada influencia contrasta con la de Estados Unidos de América que comienza con la Constitución de la República Federal Centroamericana y su derivación costarricense, la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica de enero de 1825. En esta constitución, el Jefe de Estado (régimen presidencialista) sustituye a la Junta Gubernativa (gobierno colegiado) característico de las constituciones precedentes (Pacto Social, Primero y Segundo Estatuto Político) y del Sistema de Cádiz. A pesar de ello, la influencia de Cádiz se mantiene a través del relevante papel que juegan los municipios en las actividades políticas del país por varios años y el sistema de elección de varios grados que subsiste hasta 1913.<sup>7</sup> Para el tratadista

4 Sáenz Carbonell, Jorge. Elementos de Historia del Derecho, San José, p. 170. Jiménez, Mario Alberto. Desarrollo Constitucional de Costa Rica, San José, Editorial Costa Rica, 1973, p. 28. Volio, Marina. Costa Rica en las Cortes de Cádiz, San José, Editorial Juricentro S.A., 1980, pp.29-66 Gutiérrez, Carlos José y otros. Ensayos Derecho Constitucional Costarricense, San José, Editorial Juricentro, 1983, p.20

5 Gutiérrez, Carlos José. Síntesis del Proceso Constitucional, San José, Equidad de Centroamérica S.A., 1975, pp. xiv y xv.

6 Peralta, G. Hernán. Las Constituciones de Costa Rica, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, p. 11

7 Gutiérrez, Carlos José. Síntesis, op.cit., pp.xv y xvi

Carlos J. Gutiérrez, lejos de continuar la copia de legislaciones extranjeras en su desarrollo constitucional posterior, las cartas fundamentales costarricenses se suceden como modificaciones graduales de los modelos originales con un desarrollo orgánico propio e independiente.

Si bien es cierto, al igual que en otros países latinoamericanos, las constituciones resultan ser variaciones sobre un modelo fundamental, que resulta de la combinación de las dos influencias constitucionales antes citadas, si excluimos el intento de don Braulio Carrillo para convertirse en gobernante vitalicio y el sistema de tribunos que pretendía la Constitución de 1844, el patrón que se estableció fue siempre el mismo: un balance entre Presidente y Congreso o Asamblea Legislativa, con predominio temporal de uno u otro dentro del *principio del péndulo*. Así, hemos pasado de constituciones de Legislativo fuerte y Ejecutivo débil a otras de Ejecutivo fuerte y Legislativo débil, para orientarnos nuevamente hacia el mayor poder de la Asamblea en la Constitución de 1949.<sup>8</sup> En este proceso, el poder pasa del predominio Legislativo que caracteriza a las primeras constituciones, a un Ejecutivo dictatorial con Carrillo, y como reacción contra Carrillo, la Constitución de 1844 debilita al Ejecutivo y colocó al Legislativo como centro de la actividad estatal (Legislativo bicameral) y amarra las manos del Ejecutivo, cuyo jefe era electo cada cuatro años, y

limitado en la iniciativa en la formación de la ley, e incluso en los informes que presentaba de la situación de las ramas de la administración, no podía proponer medidas a adoptar sobre el particular. Se restablecen las municipalidades eliminadas por Carrillo, cuyos integrantes eran elegidos por elección popular e independientes del ejecutivo. Las constituciones de 1847 y la reformada de 1848 fortalecen al Ejecutivo, al eliminar el senado, y se reduce la representación en el Congreso a diez diputados y el vicepresidente del Estado será su presidente nato, según lo dispuesto por la primera de las constituciones citadas. También, prácticamente el Legislativo estaba subordinado al Ejecutivo, quien además de intervenir en la formación de la ley, adquiere el derecho al veto suspensivo. Otra innovación importante es que los ministros de Estado tenían derecho a un asiento en la Cámara Legislativa con voz pero sin voto. El período presidencial se alarga a seis años. La Constitución de 1848 refuerza aún más al ejecutivo y se le incorpora el decreto del Congreso de 31 de agosto de 1848, declarando a Costa Rica República soberana, libre e independiente. El Ejecutivo puede nombrar y remover a los ministros del Estado y a todos los demás servidores del ramo Ejecutivo, además de dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados con otros gobiernos y ratificarlos previa aprobación del Congreso, tomar las medidas que estime necesarias para defender el país de cualquier agresión exterior, o conmoción interior que le

8 Gutiérrez, Carlos José. Síntesis, op.cit., p. xvi

amenace, aunque debía dar cuenta razonada al Congreso, así como conmutar la pena de muerte con otra grave a los que hayan sido condenados a ella, cuando encuentre motivos de conveniencia pública.

La Constitución de 1859 acorta el período presidencial a tres años y prohibía su reelección, sin haber transcurrido un período constitucional después de su separación del mando, ni tampoco podía elegirse seguidamente a ningún pariente suyo dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad. El Congreso asume la forma bicameral y fue suprimida la designación de Vicepresidente de la República, y por primera vez se utilizó el Sistema de Designados nombrados por el Poder Legislativo para sustituir al Presidente en sus ausencias. La Constitución de 1869 es prácticamente una copia de la anterior, por lo que es también un ejemplo de Ejecutivo débil frente al Legislativo fuerte que mantiene su forma bicameral.<sup>9</sup> De lo anterior, se desprende la caracterización de esta primera *Etapa del ensayo*, donde el esfuerzo va dirigido a encontrar las instituciones que mejor se amolden a la realidad política y social costarricense.

#### **Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica**

Como consecuencia de la separación de Costa Rica de la Monarquía Española,

proclamada por la Diputación Provincial de Nicaragua y Costa Rica el 11 de octubre de 1821, el 25 de octubre del mismo mes y año, y a petición del Cabildo de San José, se reúne en Cartago la denominada Junta de Legados de los Ayuntamientos, pues sus integrantes fueron nombrados por los propios cabildos. En aquella ocasión, se enfrentaron dos tendencias o posiciones en relación con la representatividad, dado el importante mandato que tenían tales delegados como era la organización y establecimiento de un gobierno provisional que asumiera los asuntos públicos, militares, etc., de la incipiente Nación.

El Bachiller Rafael Francisco Osejo consideraba que aquellos legados por serlo de los Ayuntamientos, no tenían la suficiente potestad para decidir sobre una forma de gobierno, pues su autoridad para aquel acto no emanaba directamente del pueblo, sino que habían sido elegidos para funciones diferentes y dentro de ellas, no estaba incluida la pretendida en ese momento. La otra tendencia, encabezada y propiciada por el señor José Santos Lombardo, sostenía lo contrario, es decir, que aquellos legados sí tenían el poder y la autoridad suficiente para tomar aquella decisión. La tesis triunfante fue la del Bachiller vOsejo, y por tal motivo, los legados debieron dirigirse a sus propios Ayuntamientos para realizar una votación popular y nombrar legados a una nueva junta

9 Peralta, G. Hernán. Las Constituciones, op.cit., pp.133-460

que se reuniría de nuevo en Cartago. La Junta de Legados de los Pueblos se instaló el 12 de noviembre de 1821 y como lo hemos indicado, su realización primordial fue la elaboración del *Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica o Pacto de Concordia*, promulgado el 1° de diciembre de 1821. Por tal razón, la Junta de Legados de los Pueblos es considerada como la primera Asamblea Constituyente reunida en Costa Rica.<sup>10</sup>

A nuestro criterio y prueba de lo anterior, es indudable la presencia en Costa Rica y específicamente en sus primeros conductores, de las ideas políticas tan en boga en aquella época, entre otras, la reacción a las personas e instituciones representativas del Antiguo Régimen, las alternativas entre liberalismo y absolutismo y, por ende, la legitimidad democrática, donde la participación del pueblo en la toma de decisiones en el ámbito gubernamental, es fundamental y, en última instancia, es la hora de la Constitución y del sistema de frenos y contrapesos. Conscientes de tal situación, nuestros legados comandados por el Bachiller Osejo, comprendieron y aplicaron fielmente el respeto por la voluntad popular hecho una realidad desde la formación e integración de esas primeras *Juntas*: Junta de Legados de los Ayuntamientos y Junta de Legados de los Pueblos que terminó por privar el

carácter de elección popular en cuanto a su integración y, a partir de ese momento, se impuso casi ininterrumpidamente dentro del desarrollo constitucional del país con algunas excepciones, ese respeto por la voluntad popular y por el imperio de la constitución y la ley, que nos libró en muchas ocasiones de las tiranías caudillescas, azote de los otros países centroamericanos e iberoamericanos en el siglo xix.<sup>11</sup>

El texto original del *Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica*, contaba con 58 artículos divididos en 7 capítulos. El Pacto expresaba que la Provincia de Costa Rica estaba en absoluta libertad y posesión exclusiva de sus derechos y que podía unirse a otro estado americano. Se reconocían la libertad civil, la propiedad y otros derechos, pero se mantenía el catolicismo como única religión permitida. Confiaba el gobierno de la provincia a una Junta Superior Gubernativa, compuesta por siete miembros, elegidos anualmente mediante un sistema de sufragio universal indirecto. Dicha Junta tendría potestades legislativas y ejecutivas y residiría tres meses en cada una de las cuatro principales poblaciones de ese tiempo<sup>12</sup> (San José, Alajuela, Heredia y Cartago). La Junta no tenía facultades omnímodas, pues de conformidad con los artículos 48 al 55 daban derecho a los ciudadanos para acusar

10 Aguilar Bulgarelli, Oscar. Síntesis del Desarrollo Constitucional de Costa Rica, Resumen de la tesis doctoral presentada ante la Universidad de Madrid en febrero de 1971, pp. 18-20

11 López Gutiérrez, Santiago. Origen y Características de la Democracia Costarricense. Ensayos sobre la Democracia Costarricense, San José, Ministerio de Educación Pública, 1976, p. 45

12 Sáenz Carbonell, Jorge. Historia del Derecho Costarricense, San José, Editorial Juricentro, 1997, pp. 240

a cualquiera de sus miembros de “crimen de acusación popular” si se extralimitaban en el uso de sus funciones, lo que provocaba la formación de un Tribunal Supremo de Residencia que sería el encargado de conocer de esa acusación e implantar el castigo, si fuere procedente.<sup>13</sup> Las funciones judiciales, en cuanto a primera instancia, quedaron en manos de los denominados Alcaldes Ordinarios conforme a las leyes españolas. En lo que compete a la segunda y tercera instancia, se recurrió a soluciones provisionales, debido a que el país carecía de tribunales de tal naturaleza. Se conservó, además, el sistema de ayuntamientos de elección popular de acuerdo con la Constitución de Cádiz de 1812, la que quedaba vigente en forma subsidiaria.<sup>14</sup>

Algunos aspectos a recalcar en relación con el Pacto, tenemos el concepto de soberanía introducido al documento. Podemos afirmar que en este aspecto el pensamiento de los constituyentes de 1821 fue claro. Si bien no se expresó bajo los lineamientos de la Carta de Cádiz, no por ello el concepto se hallaba ausente en la mentalidad de los integrantes de la Junta de Legados de los Pueblos. Así, el artículo 1° del Pacto a la letra dice: **“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 independencia del Gobierno español y de cualquier otra que no sea americana”**.<sup>15</sup>

El contenido del artículo mencionado trajo una controversia en cuanto al significado del concepto. El tratadista Hernán G. Peralta considera que esta cláusula respeta lo declarado en el artículo 2 del Acta de la Independencia aprobada en Cartago el 29 de octubre de 1821, al tomar en cuenta el movimiento de anexión a México.<sup>16</sup> Pero, el tratadista Mario Alberto Jiménez considera que en dicha cláusula hay una doble significación: una positiva y otra negativa, íntimamente relacionadas con la noción de soberanía. Lo positivo consiste en reconocer capacidad por parte de los costarricenses para constituirse bajo un sistema de gobierno propio, lo que implica una noción de soberanía absoluta, aunque sin mencionar el concepto directamente. La parte negativa, que considera una enajenación de esa soberanía, al declararse la posibilidad de anexarse a otra nación o potencia americana, pues la entendían como una categoría preliminar, que se ve fundamentada al dársele al documento de fondo un carácter interino.<sup>17</sup>

Pero siguiendo el criterio del Dr. Oscar Aguilar Bulgarelli, que avalamos plenamente,

13 Aguilar Bulgarelli, Oscar. Síntesis, op.cit., p. 23

14 Sáenz Carbonell, Jorge. Historia, op.cit., pp. 240-241

15 Peralta, G.Hernán. Las Constituciones, op.cit. p. 134

16 Peralta, G. Hernán. El Pacto de Concordia, San José, Antonio Lehmann, tercera edición, 1969, p. 17

17 Jiménez, Mario Alberto. Desarrollo Constitucional de Costa Rica, San José, Editorial Costa Rica, 1973, pp. 34-35.

al juzgar muy severo lo externado por el tratadista Jiménez, pues más bien era la forma de lograr un entendimiento entre los grupos antagónicos de aquel momento. Sobre todo, tomando en consideración que aquellos sucesos que culminaron con la independencia, se presentaron en forma sorpresiva, algo que nadie esperaba, pues hasta un mes después es que se tienen noticias de lo sucedido en Guatemala, y ser benévolos con las actuaciones de quienes forjaron el Pacto y observar en sus actuaciones el deseo ferviente de controlar una situación difícil e inesperada.<sup>18</sup> En igual sentido, Hernán G. Peralta manifiesta: **“El Pacto de Concordia fue estudiado, redactado y promulgado por un grupo de antiguos colonos de Costa Rica que iban moldeando poco a poco, entre disputas y diferencias de criterio, la fisonomía de una patria que ellos mismos no se habían percatado que venía formándose desde antes de la independencia; llena de limitaciones y de pequeñeces, pero efectiva, constitución calculada para el servicio de ese grupo de nuevos ciudadanos que en el artículo 5 del proyecto se había llamado a sí mismos ‘‘Hombres libres’’, es decir seres humanos a quienes en otros trabajos hemos llamado’’ Los hombres libres del Pacto de Concordia’’.**<sup>19</sup>

Agregamos nosotros, un consenso, una negociación, entre las fuerzas políticas imperantes en ese momento del surgimiento del constitucionalismo costarricense que se disputaban el poder político durante los primeros años de la independencia, consenso que no será el primero ni el último en el desarrollo constitucional de Costa Rica.

#### Primero y Segundo Estatuto Político

El 10 de enero de 1822, el Pacto de Concordia sufrió una modificación de gran importancia en su artículo 1º; la anexión de Costa Rica al Imperio Mejicano y el envío de representantes a las Cortes de Méjico y sujetarse a la constitución que aquel soberano congreso estableciera.<sup>20</sup> Esto trajo como resultado el resurgir de las luchas entre las dos tendencias que se habían manifestado antes de la promulgación del *Pacto de Concordia* (anexionistas y separatistas) encabezadas por una ciudad o población importante, Cartago la primera y San José, la segunda.

Los pueblos de Costa Rica, en ese entonces, se debatían entre una serie de tendencias políticas: la anexión al Imperio Mejicano con sumisión a la Diputación Provincial de León, la unión al Imperio en una forma condicional

que garantizara cierta autonomía, la posibilidad de mantenerse al margen de los acontecimientos y, más tarde, la de integrarse bajo una forma republicana de gobierno a Colombia.<sup>21</sup> Tal situación resultó ser una amenaza que redundaría con desequilibrar el orden constitucional establecido en 1821. La Junta Superior Gubernativa no estaba en condiciones de hacer efectiva su autoridad para imponerse a los ayuntamientos de las ciudades en conflicto, por lo que estuvo conforme con la iniciativa de una junta de legados de los municipios, reunida en Cartago el 13 de febrero de 1823, para que **“...la provincia según lo exijan las circunstancias, reunida por el orden que ha constituido el Pacto Social, si lo juzgase conveniente, determine sobre todo lo que conduzca a su mejor existencia’’**.<sup>22</sup> Con base en la propuesta anterior, se convocó a los pueblos para elegir representantes a un Congreso provincial, el cual inició sus sesiones en Cartago el 3 de marzo de 1823 bajo la Presidencia de don José María de Peralta y La Vega. La tarea asumida por los constituyentes era revisar el Pacto, sin embargo, el texto entró en vigencia como una nueva constitución, a la que el Congreso denominó *Primer Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica*, que consta de 53 artículos distribuidos en 9 capítulos.

Los aspectos modificados se concretaban en dos: la nueva situación política de la

provincia, desligada del Imperio Mejicano, y la reestructuración del gobierno ante los obstáculos que representaba el esquema de 1821, y en adelante, se llamará Diputación de Costa Rica, integrada por un Jefe Político, un Intendente, y un Comandante General de Armas.

El Primer Estatuto Político ha sido la constitución de más corta vigencia en la historia constitucional de Costa Rica, promulgado el 17 de marzo de 1823, nueve días después, el 29 del mismo mes y año, el régimen constitucional se derrumbó al producirse un golpe de estado contra las autoridades establecidas. El grupo imperialista de la ciudad de Cartago, se adueñó del cuartel de la ciudad proclamándose con gran entusiasmo el sistema imperial; así se produjo el primer atentado contra el orden legal que registran los anales del país. De haber sido otra la integración del gobierno, quizá este hubiera podido subsistir, trasladándose a una población republicana, como San José o Alajuela. Sin embargo, por lo menos la mitad de los integrantes del régimen derrocado simpatizaban con el movimiento golpista, con lo cual quedó el país sin gobierno superior y las poblaciones tuvieron solamente la autoridad de su propio ayuntamiento, tal y como sucedía en 1821. Por lo anterior, son pocas las consideraciones de orden jurídico que cabe realizar ante tal situación, sobre todo si se reconoce que ninguna constitución

18 Aguilar Bulgarelli, Oscar. Síntesis, op.cit., pp. 21-22

19 Peralta, G. Hernán. El Pacto, op.cit., pp. 21-22

20 Peralta, G. Hernán. El Pacto, op.cit., p. 84

21 Sáenz Carbonell, Jorge. El Despertar, op.cit., pp. 154-155

22 Iglesias, Francisco María. Documentos Relativos a la Independencia, citado por Sáenz Carbonell... El Despertar, p.204

hubiese salvado un régimen que no inspiraba respeto ni confianza dentro de sus propios integrantes y, unido a la situación internacional (anexión a Méjico), y las rivalidades y divergencias entre el grupo de Cartago y los sectores emergentes de San José, fueron, en definitiva, factores determinantes en la ruptura del orden constitucional originado por el golpe de estado de 29 de marzo de 1823. Al ser desconocido el gobierno por los imperialistas, la autoridad política quedó, según se ha señalado, en el respectivo ayuntamiento de cada pueblo. Posteriormente al combate de Ochomogo, el poder supremo recayó de hecho en el líder militar de los grupos republicanos Gregorio José Ramírez, quien en aras de volver a la legalidad, convocó a sesiones al Congreso Provincial, confirmando a Ramírez en el puesto de Comandante General de las Armas.<sup>23</sup> El cuerpo constituyente instalado al efecto inició sus tareas en San José el 16 de abril de 1823 bajo la Presidencia de don José María de Peralta y La Vega, y en la misma fecha se hizo cargo del gobierno, y el 16 de mayo de 1823 aprobó un nuevo texto constitucional, el *Segundo Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica*, de 56 artículos distribuidos en 8 capítulos. El nuevo estatuto al igual que el primero, disponía que la Provincia de Costa Rica estaba en absoluta libertad y posesión exclusiva de sus derechos y que podía unirse a otro estado americano.

Al igual que el Pacto de Concordia y el Primer Estatuto, reconocía la libertad civil, la propiedad y otros derechos, pero mantenía el catolicismo como única religión permitida. Confiaba el gobierno de la Provincia a una Junta Superior Gubernativa, formada por 5 miembros propietarios y 2 suplentes, elegidos mediante un sistema de sufragio universal indirecto renovables por mitades cada dos años. Tenía potestades legislativas y ejecutivas y fijaba de modo permanente su sede en la ciudad de San José. Se mantenían las figuras de Jefe Político, Intendente y Comandante General de Armas. Las funciones judiciales, en primera instancia, al igual que en el Pacto y en el Primer Estatuto quedaron en manos de los Alcaldes Ordinarios, de conformidad con las disposiciones españolas, y para la segunda y tercera instancia se recurrió a soluciones provisionales. Se puso de nuevo en vigencia el Tribunal de Residencia creado en el Pacto de Concordia, y se conservó el Sistema de Ayuntamientos de elección popular establecido por la Constitución de Cádiz de 1812 que quedaba vigente en forma subsidiaria al Estatuto. El 10 de mayo de 1823 tomó posesión la Junta Gubernativa, que ejerció el poder hasta el 8 de setiembre de 1824. *El Segundo Estatuto Político de Costa Rica* estuvo vigente hasta setiembre de 1824, al reunirse un nuevo Congreso Constituyente que organizó al gobierno conforme con las bases de Constitución Federal de 17 de

23 Sáenz Carbonell, Jorge. *El Despertar*, op.cit., pp.204-226

diciembre de 1823, y al cesar la vigencia de este Estatuto, quedó definitivamente abrogada en Costa Rica la Constitución de 1812.<sup>24</sup>

### La Constitución Federal de Centroamericana de 1824 y la Ley Fundamental del Estado de Costa Rica

En el acta de independencia de 15 de setiembre de 1821 promulgada en Guatemala, se había acordado la realización de un Congreso de representantes de las provincias del antiguo Reino, iniciativa que había quedado en suspenso al producirse la unión al Imperio Mejicano. Al entrar este en crisis, como consecuencia de la sublevación contra don Agustín de Iturbide, las autoridades de Guatemala dispusieron el 29 de marzo de 1823 revivir la idea del Congreso, convocándolo para decidir sobre la separación de la Monarquía Española y la unión al Imperio, y examinar las circunstancias de la Nación y el partido que en ellas convenga tomar a estas provincias. Las provincias apoyaron la decisión, salvo Chiapas, que resolvió continuar unida al Imperio Mejicano. Ante la caída del régimen monárquico en Méjico, la gran mayoría de los que habían sostenido la causa anexionista cambia de opinión, de allí que, casi sin disputa, el Congreso declaró nula la unión al Imperio el 30 de junio de 1823. Si bien es cierto el Congreso había sido reunido para decidir

sobre la situación política del antiguo Reino de Guatemala, al definirse la ruptura de los nexos con España y Méjico, quedó planteada la necesidad de organizar la nueva nación centroamericana.

Como es del conocimiento general, el sistema de gobierno que había de adoptar el Istmo fue el asunto que originó mayor controversia en el seno de la Asamblea Constituyente. En el continente, geográfica e históricamente, había pocas regiones tan desunidas como el antiguo Reino de Guatemala, lo que fue aprovechado por los partidarios del régimen unitario como federal para apoyar sus ideas: **“Ni a unos ni a otros escapaba la existencia de fuertes localismos, nacidos en un vasto territorio escasamente poblado, pero mientras los serviles inducían de eso –ya se puede imaginar por qué íntimas razones– la necesidad de un gobierno central fuerte y poderoso que impidiera según decían, el relajamiento progresivo de la unidad nacional, los liberales sacaban la conclusión de que era necesario instituir, bajo un gobierno nacional, gobiernos seccionales o locales que se adaptaran a las necesidades, condiciones y sentimientos diversos de cada región.”**<sup>25</sup>

Los constituyentes centroamericanos, en su empeño de dar a la nación una organización jurídica fundamental, tomaron

24 Sáenz Carbonell, Jorge. *Historia del Derecho*, pp. 245-247

25 Facio, Rodrigo. “La Federación de Centroamérica”, en *Obras de Rodrigo Facio*, citado por Sáenz Carbonell, *El Despertar*, op.cit., pp. 244-245

en consideración una variada gama de instrumentos. Además de la Constitución Española de Cádiz, tuvieron a mano el documento estadounidense de 1789, los planos de gobierno colombianos federales y unitarios, la Constitución Portuguesa y los códigos gubernamentales franceses. Finalmente la tesis liberal y federalista salió triunfante en la Asamblea.<sup>26</sup>

La Asamblea Constituyente de Guatemala, el 17 de diciembre de 1823 había aprobado unas **Bases de Constitución Federal**, texto que contaba de 45 artículos y recogían los principales lineamientos que se proyectaba otorgar al futuro gobierno de la Provincias Unidas, que inspiraron la promulgación el 22 de noviembre de 1824, la Constitución de la República Federal de Centroamérica, que constaba de 211 artículos distribuidos en 15 títulos. La Constitución contenía varios principios liberales entre los que destacan la proscripción de la esclavitud, limitación de la pena de muerte a casos muy calificados y el reconocimiento del derecho de asilo. En lo que respecta a la organización del gobierno, establecía un Presidente y un Vicepresidente, un Congreso sobre base numérica y un Senado con representación igual para cada Estado, y una Corte Suprema de Justicia, todos elegidos por sufragio universal indirecto en tres grados.<sup>27</sup>

Como consecuencia de la incorporación de Costa Rica al régimen federal y en obediencia a lo que estipulaba la Constitución de 1824, los costarricenses convocarán a una Asamblea Constituyente que promulgará una Carta Fundamental para el ordenamiento interno del Estado. Así, el 25 de enero de 1825, fue emitida la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, que como hija del régimen federal tiene aspectos similares a la promulgada en Guatemala.<sup>28</sup>

Constaba de 121 artículos distribuidos en 14 capítulos. Sus principales modelos fueron la Constitución Salvadoreña de 12 de junio de 1824 y las Bases de la Constitución Federal. Cabe destacar que, además de recoger algunos aspectos relacionados con el iusnaturalismo racional de origen francés y americano, contempló algunos principios del iusnaturalismo cristiano, entre los que destacan que la ley debía tener un fin útil y justo, que la ley injusta no era ley y que existía un derecho de resistencia moral a la opresión.

Así, por primera vez en la historia constitucional de Costa Rica, se revela la fuerte influencia del pensamiento francés, pues en el encabezado del texto de la constitución se enumeraban los derechos y deberes de los costarricenses que provenían de los ideales de la Escuela Clásica

26 Sáenz Carbonell, Jorge. El Despertar, pp. 239-249

27 Sáenz Carbonell, Jorge. Historia, op.cit., pp. 250-251

28 Aguilar Bulgarelli, Oscar. Síntesis, op.cit., p.27

del Derecho Natural y la Declaración de Derechos esbozados por los revolucionarios americanos y franceses, como el principio de igualdad ante la ley, la libertad de expresión, reunión, y los derechos de petición y portación de armas, inviolabilidad de la propiedad y el derecho de los ciudadanos a ocupar cargos públicos, sin más diferencia que la de sus virtudes y talentos, así como la participación del manejo de la cosa pública por medio de la representación.

El reconocimiento de tales principios significa poner el derecho constitucional de Costa Rica a la altura de aquella época. El aspecto en el cual los constituyentes se apartaron del modelo federal y salvadoreño fue el relativo a los gobiernos locales, pues tuvo la influencia de la Constitución de Cádiz, mientras que en la Constitución Federal ni siquiera se habló de los Ayuntamientos, y la Ley Fundamental dispuso que en todo centro de población debiera existir una municipalidad. Tal situación puede ser explicada por el debilitamiento del poder formal radicado en Cartago, pues los Ayuntamientos habían experimentado un desarrollo muy notable, como lo veremos posteriormente con el ayuntamiento de San José en la tarea de constituir el Estado. Además, la estructura de poderes del modelo federal, trasladado a la Ley Fundamental con un Ejecutivo débil, permitía la pujanza disociadora de las aspiraciones localistas.<sup>29</sup>

### **Braulio Carrillo y la Ley de Bases y Garantías**

El Régimen Federal Centroamericano fue desapareciendo poco a poco, entre otros factores, como consecuencia de los decretos de autonomía emitidos por los Congresos de los Estados, como el caso de Nicaragua en abril de 1838 y Costa Rica en noviembre del mismo mes y año. Con excepción de nuestro país, en los demás Estados se vivía en constante guerra civil entre liberales y conservadores o entre las autoridades federales y las del Estado, así como la situación política presentada con la elección del Presidente de la Federación don Manuel José Arce, liberal que luego buscó a los conservadores, y la constitución se fue debilitando hasta su total extinción. Costa Rica siempre cumplió con la mayor parte de sus obligaciones como integrante de la Federación Centroamericana, no solo con las contribuciones pecuniarias, sino también, con el envío de fuerzas militares cuando fue requerida para ello, a pesar de su retiro a su predio con la promulgación del Decreto N.º 175 de 1º de abril de 1829 que ratifica dicha separación.<sup>30</sup>

Este marco propicia las posteriores actuaciones de Carrillo, iniciador de la formación del Estado Costarricense. Carrillo inicia su segunda gestión gubernamental

29 Sáenz Carbonell, Jorge. El Despertar, op.cit., pp. 289-293

30 Peralta, G. Hernán. Las Constituciones, op.cit., pp. 51-52

-antes había sido elegido popularmente para terminar el período de don José Rafael de Gallegos, 1833-1838- mediante el golpe de estado dado al gobierno del licenciado Manuel Aguilar Chacón el 27 de mayo de 1838.<sup>31</sup>

Los años correspondientes a la década de 1830 son conocidos en nuestra historia por el auge que experimentó el espíritu localista el cual llegó a poner en serio peligro la frágil estructura del Estado Costarricense. A pesar de la victoria josefina en Ochomogo en 1823, que había orientado a favor del poder central la vida política del país y su positivo significado para la forja de una unidad nacional, no fue lo suficientemente fuerte, y a pesar del triunfo de los Republicanos, las élites locales subsistieron dentro de la estructura de poder. Tal situación trajo como consecuencia la aparición de posiciones antagónicas frente al poder central, cuyo liderazgo lo mantuvo la ciudad de San José, que desde 1820 desempeñó la reacción frente a la supremacía del poder formal colonial de la ciudad de Cartago.

Los primeros gobiernos costarricenses supieron enfrentar tales circunstancias con mucha habilidad, como el Jefe de Estado don Juan Mora Fernández cuya gestión se fundamentó **“en la búsqueda del mayor consenso posible, en un difícil accionar perimetral frente a los intereses**

**encontrados que no se podían agredir ni rebasar, sin poner en entredicho la relativa paz y estabilidad que predominaban en el país... poco a poco, se fueron alcanzando inobjetable logros en materias de fundamental importancia para la formación del Estado nacional... Pero también cabe advertir que por debajo de esta especie de oasis consensual que predominaba, se agitaban todavía por una parte, las fuerzas disgregadoras de un localismo que se negaba a fenecer y, por otra, las que respondían a la iniciativa de los nuevos cafetaleros... La conjunción... producirá la crisis del consensualismo, eje de la política y del estilo patriarcales de gobierno...”**<sup>32</sup>

Así las cosas, el grupo conservador realizó nuevos intentos para debilitar el poder central, alcanzando buenos resultados con la pérdida de Carrillo en las elecciones de 1837 y la derogatoria de la ley que fijaba la capital del Estado en la población del Murciélago, ubicada en las afueras de San José. La reacción de los grupos progresistas no se hizo esperar y el 27 de mayo de 1838, un cuartelazo llevó nuevamente a la Jefatura del Estado al señor Carrillo.<sup>33</sup>

Mediante decreto N.º 85 de 14 de julio de 1838 se convocó a elecciones para la Asamblea Constituyente que redactaría una

31 Aguilar Bulgarelli, Oscar. Síntesis, op.cit., p. 30

32 Vega Carballo, José Luis. “La Formación del Estado Nacional en Costa Rica”, citado por Sáenz Carbonell, El Despertar, p.329

33 Sáenz Carbonell, Jorge. El Despertar, p. 330

nueva Constitución.. Esta Asamblea acordó el 14 de noviembre de 1838 la separación de Costa Rica de la República Federal de Centroamérica y el 22 del mismo mes, designó una comisión para preparar un proyecto de constitución cuya redacción se concluyó el 13 de abril de 1839 y constaba de 240 artículos distribuidos en 14 capítulos. En el seno de la Constituyente dominaron los detractores del poder unitario y el proyecto consagraba un sistema de acusada descentralización con elementos federalistas. Se proclamó que Costa Rica era soberana, libre e independiente, pero se afirmó que pertenecía a la nación centroamericana y que cumpliría el pacto que celebrara con los demás Estados. Ratificó los elementos del iusnaturalismo racional y el iusnaturalismo cristiano de la Ley Fundamental del Estado. Pero, el sistema de gobierno implantado por el proyecto significó la atomización del poder central, y por ende la influencia de las tendencias localistas y un gran obstáculo para la consolidación del Estado. Por ejemplo, en cuanto al Poder Ejecutivo, éste correspondería a un cuerpo colegiado, el Tribunado compuesto por 4 tribunales uno por cada electorado y elegidos por 8 años. Un tribuno sería su presidente y los demás tendrían a su cargo, uno de los tres ministerios que el proyecto establecía y formarían un cuerpo consultivo del tribuno presidente, y cada uno de ellos ocuparía un cargo por dos

años pasando después a otro, hasta haber desempeñado los cuatro.<sup>34</sup>

Lo anterior contrasta lógicamente con las ideas de Carrillo y del grupo que lo llevó al poder, y éste sin duda debió considerar inaceptable el proyecto de constitución. El 8 de marzo de 1841 Carrillo emitió el Decreto de Bases y Garantías que representó la implantación del sistema absolutista en el país.

La *Ley de Bases y Garantías* proclamó que Costa Rica era un Estado soberano e independiente, tanto en su administración interior como en sus relaciones exteriores, y no se hizo alusión a la unión con los estados centroamericanos. Además, consagró varios de los principales derechos civiles y políticos de la doctrina liberal. El texto se aparta de la clásica doctrina de la separación de poderes y los concentró en el Jefe de Estado, quien era inamovible y no estaba sujeto a responsabilidad y presidía una cámara consultiva de cinco miembros –uno por cada Departamento– elegida por sufragio censitario e indirecto en cuatro grados, y cuyo acuerdo era necesario para emitir e interpretar códigos, ordenanzas y reglamentos generales, declarar la guerra y hacer la paz, fijar el presupuesto, imponer tributos, negociar empréstitos y otros asuntos más.<sup>35</sup> Se suprimieron las municipalidades. Carrillo, en el año de 1836, había suprimido cuatro municipalidades, luego en 1840 se

34 Sáenz Carbonell, Jorge. Historia, op.cit., pp. 257-258

35 Sáenz Carbonell, Jorge. Historia, op.cit., p.260-262

suprimieron ocho y por último con la Ley de Bases y Garantías todas las demás. En su lugar, o al menos realizando este tipo de funciones, quedaron los Jefes Políticos, a quienes incumbía el cuidado de la recaudación y buena inversión de los fondos municipales. Este decreto estuvo vigente por un breve período, ya que en abril de 1842 la invasión del General Francisco Morazán derrocó la dictadura de Carrillo, rompiéndose el orden constitucional, y el 6 de junio de 1842 Morazán declaró la nulidad del *Decreto de Bases y Garantías*, y mientras se elaboraba una nueva constitución, se puso en vigencia la *Ley Fundamental del Estado de Costa Rica*.<sup>37</sup>

La dictadura de Carrillo rompe con la tradición del constitucionalismo liberal. El proyecto constitucional de 1839 brindó al país la posibilidad de encaminarse de nuevo por la vía de la juridicidad, pero ello no fue posible, sino hasta la promulgación de la Ley de Bases y Garantías, que el mismo Carrillo al promulgarla le da un cierto giro de legalidad a su gobierno a pesar del golpe de estado. Lo anterior se nota claramente al analizar el preámbulo de la ley que a la letra dice: **“Con presencia del acta de 27 de mayo de 1838, que le confiere omnimoda y exclusivamente la administración del Estado; y deseando establecer garantías, que dejen las apariencias de un régimen absoluto”**.<sup>38</sup>

Así Carrillo trata de buscar un asidero legal a su gobierno y se basa con lo dispuesto en el acta por medio de la cual se decretó la caída del gobierno del señor Manuel Aguilar y se le declara Jefe de Estado.

#### Período Constitucional de 1842 a 1869

Muchas medidas de las tomadas por Carrillo, especialmente las relativas al gobierno de fuerza, fueron un factor importante para originar un movimiento de descontento y de oposición a su administración. Morazán, al derrocar el gobierno de Carrillo, revivió en Costa Rica el ideal unionista, y su labor en la realización de obras institucionales que significaran progreso para el Estado costarricense fue prácticamente nula. Por el contrario, su actividad se concentró en preparar la lucha con los otros Estados centroamericanos, la que consideró necesaria para el cumplimiento de sus ideales.

Los costarricenses se olvidaron de las viejas rencillas localistas, se unieron y dieron al traste con tales ideales, y Morazán fue fusilado en la ciudad de San José el 15 de noviembre de 1842. A raíz de la caída de Morazán, el poder quedó en manos de don Antonio Pinto, que había jefeadado la revuelta, hasta el 27 de setiembre de 1842 cuando una junta general decide nombrar Jefe provisorio a don José María Alfaro. Esta administración provisional convoca a una constituyente.

Durante el proceso de aprobación de la constitución, se produce un hecho a destacar toda vez que, para que los costarricenses pudieran enterarse de la forma en que se discutía y para conocer la opinión pública sobre ella, el gobierno crea un periódico *El Mentor Costarricense*, lo que significa que en aquellos momentos se le brindó a la opinión pública la posibilidad de conocer el avance del proceso, lo cual resulta relevante, sobre todo si tomamos en consideración que se trataba del instrumento constitucional para dotar al país de su organización política.<sup>39</sup> Tuvo su fuente principal en el proyecto de constitución de 1839, y reprodujo además algunos de los esquemas que contenía la *Ley Fundamental de Estado de Costa Rica de 1825*. Constaba de 200 artículos distribuidos en 12 títulos.<sup>40</sup> La nueva constitución fue proclamada el 9 de abril de 1844, y en el preámbulo se declaran disueltos los vínculos con la República Federal, y reconoce el poder de la Asamblea Constituyente para organizar al Estado en forma independiente. Pero a pesar de lo manifestado en el preámbulo, el artículo 45 disponía que el Estado fuera uno de los que componen la República de Centroamérica, y concurriría con delegados a formar el nuevo pacto de asociación, cuando existiere acuerdo con los demás Estados.

Con respeto a lo anterior, el Dr. Oscar Aguilar Bulgarelli manifiesta que el artículo en

cuestión es contradictorio con el preámbulo, que recalca que el Estado es libre, soberano e independiente, y a la vez declara la necesidad de formar un nuevo pacto, a pesar de que la realidad en esos momentos era otra, ya que la mayoría de los otros Estados habían declarado su separación de la Federación Centroamericana, por lo que tal actitud fue incorporarse a una República Federal existente en estado latente.<sup>41</sup> Pero, tal situación tiene su explicación, pues la idea de la latencia de la Federación fue una característica del constitucionalismo costarricense durante varios años. Pero durante la época en que se emitió la constitución de referencia, existían signos particularmente halagüeños de una reorganización de la República Federal. Incluso, desde marzo de 1842, los gobiernos de El Salvador, Honduras y Nicaragua habían firmado un pacto de unión en Chinandega, sustituido en julio de ese mismo año por el denominado *Pacto Permanente de la Confederación Centroamericana*, firmado también en Chinandega.

La Asamblea Constituyente había resuelto el 6 de diciembre de 1843 adherirse al convenio, pero siempre y cuando tomaren en consideración las objeciones que nuestro país formulaba al convenio en cuestión. Posteriormente, el pacto fracasó, pero al menos nos permite comprender la actitud de los constituyentes.<sup>42</sup>

36 Aguilar Bulgarelli, Oscar. Síntesis, op.cit., p. 34

37 Sáenz Carbonell, Jorge. Historia, op.cit., p.261-262

38 Peralta, G. Hernán. Las Constituciones, op.cit., p.263

39 Aguilar Bulgarelli, Oscar. Síntesis, op.cit., pp. 35-36

40 Sáenz Carbonell, Jorge. Historia del Derecho, op.cit., p.262

41 Aguilar Bulgarelli, Oscar. Síntesis, op.cit., p.37

42 Sáenz Carbonell, Jorge. El Despertar, pp.385-386

Esta constitución es novedosa en lo que se refiere a las garantías individuales o derechos de los costarricenses, al definirlos en forma clara y concreta y define también la posición del Estado con respecto a tales derechos. Todos los costarricenses nacen libres e independientes, así como que son inalienables, el derecho a defender la vida, la reputación, el derecho de propiedad, la libertad e igualdad, así como el de procurarse un medio honesto de bienestar. Es funcional fundamental del gobierno, el asegurar a los costarricenses el goce de estos derechos. Declara, además, que los funcionarios son depositarios de la autoridad y no dueños de ésta. Finalmente, declara la igualdad ante la ley y que esta no tiene efecto retroactivo.

En cuanto al gobierno lo define como popular y representativo y su fin primordial es procurar la felicidad y prosperidad del Estado, y quedaba dividido en tres poderes de acuerdo con la doctrina tradicional. El sistema de elección fue realmente novedoso, al implantarse el voto directo. La población del Estado fue dividida en secciones electorales de cinco mil individuos y a cada una de esas secciones le correspondía elegir un representante propietario y un suplente y luego en forma directa se debía sufragar por los otros poderes del Estado (Jefe de Estado, Senadores y Magistrados de la Corte.)

La constitución estableció la formación de un registro de ciudadanos con derecho a

voto, imprescindible para la implantación del nuevo sistema. Además, se reestablecen las municipalidades que habían sido eliminadas bajo el gobierno de Carrillo. Realizadas las primeras elecciones con el sistema del voto directo, salió electo don Francisco María Oreamuno, quien renunció al cargo pocos días después. Como no existía el vice-jefe de Estado, debía sustituirlo el presidente del senado que en aquel momento lo era don Rafael Moya, al que se le vence la credencial de Senador y por tanto debía ser sustituido por el de mayor edad, don José Rafael de Gallegos, quien recibe un golpe de Estado en junio de 1846 y nuevamente es nombrado Jefe provisorio don José María Alfaro.

El motivo real de este golpe era el organizar el Estado costarricense con base en una superioridad del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, sea en forma opuesta a la que se había utilizado hasta ese momento de dominio Legislativo sobre el Ejecutivo. La constitución de 1847, en su contenido, evidente la reacción contra el poder que ejercía el Legislativo, a grado tal de eliminar el Senado y reducir el Congreso a solo diez miembros.<sup>43</sup> En este sentido, nos parece importante avalar lo que el tratadista Aguilar Bulgarelli manifiesta sobre esta situación, al considerar que el otorgarle una representación tan pobre al Legislativo, significaba no sólo reducirlo a su mínima expresión, sino que resultaba sumamente peligrosa, dado que con tal actitud se limitaba el órgano de la representación del

43 Aguilar Bulgarelli, Oscar, Síntesis, op.cit., pp.37-38

pueblo, base de un régimen democrático y dejaba en beneficio de un solo poder muchas atribuciones, y sin un elemento que le sirviera de freno o control, circunstancia que conllevaría a convertir la persona del ejecutivo en un verdadero dictador.<sup>44</sup> En la Constitución de 1847, se estipuló que las municipalidades podían pedir la reforma a la Carta Constitucional, mediante el voto de la mayoría de sus miembros y en forma escrita y para ser aceptada la discusión de la reforma por el Congreso, se necesitaba la aprobación de dos terceras partes de los miembros del Legislativo, y para ser incluidas en ella, las tres cuartas partes de los miembros del Congreso. Pero, esta potestad de reformar la constitución no le daba la potestad jurídica al Congreso de una derogatoria total de ella, salvo que así lo ameritaran los intereses del Estado o la reorganización de la República Federal.

A pesar de ello, y por la vía de las reformas, se dará una nueva constitución en el año de 1848. Para muchos tratadistas de la historia costarricense, el fin último de esta serie de reformas a la Constitución de 1847 se reduce a dos puntos fundamentales: el de fortalecer aún más el Ejecutivo y terminar en forma definitiva con la pretendida unión centroamericana.<sup>45</sup>

El Licenciado Mario Alberto Jiménez, sobre el particular manifiesta: **“El Dr. Castro**

**y Carrillo ofrecen seguramente cierto paralelismo como estadistas, pero difieren en los modus operandi. Ambos comprendieron la necesidad de alejarnos de los demás países centroamericanos y en este sentido Castro consolidó la obra de Carrillo, y ambos propugnaron por un Ejecutivo fuerte para poder realizar un Estado positivo; solo que Castro buscó para lograrlo caminos más acordes con el carácter nacional y así como era proverbialmente pulcro en el vestir, también cuidó de las buenas apariencias a lo Montesquieu, que si no lo libraron de las amarguras políticas, cuartelazos y destierros, en cambio, le permitieron morir en su casa, el Congreso lo llamó “Fundador de la República, y hasta tiene un busto sobre-dorado en el centro de la Capital”.**<sup>46</sup>

El Dr. Castro rompió de una vez tales vínculos al proclamar a Costa Rica República. En efecto, el Congreso, a solicitud de las municipalidades, emitió el 30 de agosto de 1848 el decreto por medio del cual nuestro país cambiaba su título de Estado por el de República, llevado en adelante como nación libre e independiente. Como aspectos importantes a señalar: se mantuvo el período presidencial de seis años y se elimina del texto constitucional, el derecho de las municipalidades para pedir reformas a la constitución.

44 Aguilar Bulgarelli, Oscar, Síntesis, op.cit., p.39

45 Aguilar Bulgarelli, Oscar, Síntesis, op.cit., pp.41-42

46 Jiménez, Mario Alberto. Desarrollo, op.cit., pp. 104-105

Por estos tiempos, la naciente aristocracia cafetalera toma las riendas de la política con el fin de lograr y conservar una serie de prerrogativas a su favor, siendo la elección de don Juan Rafael Mora, la transición a una nueva forma de gobierno, y será la primera víctima de esta nueva cara de la política, pues por ser un gobernante de transición entre el gobierno de tipo patriarcal representado por el Dr. Castro Madriz y los grupos cafetaleros y comerciantes, no siempre estuvo a favor de ellos, al cual él mismo pertenecía.

El establecimiento del Banco de Medina fue una causa importante que lo puso en contra de los intereses de los cafetaleros, pues con el establecimiento de dicho banco, el gobierno limitó la posibilidad de seguir realizando préstamos a los pequeños agricultores con altos intereses, pues una de las finalidades era el préstamo al pequeño agricultor. Al ser derrocado Mora mediante un golpe de Estado dirigido por la oligarquía cafetalera, llega al poder el Dr. José María Montealegre; se convoca a una constituyente que emitirá la nueva Carta Política el 29 de diciembre de 1859. La primera innovación importante en esta constitución es en lo referente a los límites de la República. En las constituciones anteriores, los límites se señalaban con base en las demarcaciones hechas durante la dominación española, pero ahora, el límite norte quedaba señalado de conformidad con el tratado Cañas-Jerez de 1858 y la parte Sur con Nueva Granada, a través del *uti possidetis*, o sea la fijación que hizo la corona española durante el período colonial. La novedad más

importante es que por primera vez, se habla en un texto constitucional del Consejo de Estado, formado por los Secretarios de Estado y requeridos para deliberar y discutir sobre asuntos que les sometiera a consideración el Presidente de la República, y si el asunto lo requería, se podía aumentar en una o más personas convocadas por el Ejecutivo.

Otra innovación es la división que se hace de garantías nacionales y garantías individuales. Entre las nacionales cabe destacar la independencia entre poderes, prohibición a las autoridades de firmar convenios o tratados que no convengan a los intereses de la Nación. Se señala que los funcionarios públicos no son los dueños, sino depositarios del poder y se elimina la posibilidad de deliberación por parte de la fuerza militar y se le subordina al poder civil. En cuanto a las individuales se señalan algunas ya especificadas en constituciones anteriores, lo que se hace es una cuidadosa escogencia de cada una de tales garantías como la no retroactividad de la ley, la igualdad ante la ley, se dice que todo hombre es libre en la República dentro de su territorio, libertad de tránsito, domicilio, propiedad privada y libertad de prensa.

El 1° de noviembre de 1868 se produce un golpe de Estado contra el gobierno establecido. El Dr. José María Castro Madriz es derrocado y nombrado en su lugar el licenciado Jesús Jiménez, lo que trajo como consecuencia en 1869 la promulgación de una nueva constitución. Sobre esta constitución merecen recalarse dos puntos: en primer lugar, la

declaratoria constitucional de la enseñanza primaria de ambos sexos, obligatoria, gratuita y costeadada por la Nación, y el segundo punto importante es que nuevamente se dio el derecho a las municipalidades de proponer reformas constitucionales, cuando ellas convinieran en la necesidad de hacerlo, pero exigiendo para ello el voto unánime de los ayuntamientos en vez de la simple materia que consignaba la constitución anterior.<sup>47</sup>

#### **La Madurez Constitucional (1871-1949)**

*La etapa de la madurez constitucional* corresponde al segundo período en que divide el desarrollo constitucional de Costa Rica el Dr. Carlos José Gutiérrez. Durante este período es evidente un contraste con el anterior y desde 1871 en adelante, se produce la consolidación del régimen político costarricense, pues a la fecha se han promulgado tres Cartas Fundamentales, y una de ellas, la de 1917, tuvo una vigencia de dos años, seguramente por su identificación con un régimen dictatorial correspondiente al gobierno de don Federico Tinoco Granados. Con ello puede decirse que esta segunda etapa se compone de alrededor de sesenta y cinco años de vigencia de la Constitución de 1871, aunque no en forma ininterrumpida, con exclusión del período comprendido entre 1917-1919 y de los sesenta y un años de vigencia de la constitución actual promulgada el 7 de noviembre de 1949.

El período comprendido entre 1869 y 1871 parecía un mal presagio para tal consolidación. Se pasa de un gobierno impuesto por los jefes militares de los cuarteles de San José, a la segunda administración de don Jesús Jiménez Zamora y posteriormente al gobierno directo y personal de don Tomás Guardia, prácticamente el primer militar en ocupar el poder desde la independencia. La Constitución fue emitida el 7 de diciembre de 1871, y el Presidente Guardia asume poderes dictatoriales en 1876 suspendiendo la vigencia de dicha constitución y cuando la vuelve a poner en vigencia en abril de 1882, le agrega el texto de la abolición de la pena de muerte. Es de esperar entonces que esta Carta nacida dentro de un marco autoritario, cambie de dirección hacia un presidencialismo acusado.<sup>48</sup>

El régimen castrense no se institucionalizó sino que fue desapareciendo en forma gradual. Los gobernantes posteriores, a pesar de ser autoritarios en su gestión, como José Joaquín Rodríguez y Rafael Iglesias, son categorías que constituyen una excepción, explicable desde que en tiempos del Presidente Jesús Jiménez, con el fin de actuar con libertad, se deshizo de los dos generales, que precisamente lo habían llevado al poder, y para tomar tal decisión, tuvo la ayuda de su enérgico Ministro Dr. Eusebio Figueroa.<sup>49</sup> Ante la falta de la institucionalización del

47 Aguilar Bulgarelli, Síntesis, op.cit., pp. 42-46

48 Gutiérrez, Carlos José. Síntesis, op.cit., p. xvii

49 Monge Alfaro, Carlos. Historia de Costa Rica, San José, Imprenta Trejos Hermanos, décimo tercera edición, 1966, p. 197

poder castrense, aparecen los liberales del Olimpo, denominada la Generación del 88, que dominaron la vida política del país hasta la tercera década del siglo xx.<sup>50</sup>

### La Constitución de 1871

De conformidad con su vigencia, se pueden establecer tres períodos en cuanto al desarrollo de la Constitución de 1871. En tal sentido, el tratadista Jorge Sáenz Carbonell establece una primera etapa comprendida entre los años de 1871 a 1876. Una segunda de 1882 a 1917 y una última etapa entre los años de 1919 a 1948.

El gobierno provisorio del licenciado Bruno Carranza que llega al poder como consecuencia del golpe de Estado que derrocó al licenciado Jesús Jiménez Zamora Presidente constitucional, convocó el 20 de junio de 1870 a elecciones para una Convención Nacional Constituyente, que puso en vigencia temporalmente la Constitución de 1859. Esta Convención fue disuelta por don Tomás Guardia el 10 de octubre de 1870 convocando a elecciones para una nueva constituyente el 12 de agosto de 1871. Esta Asamblea, tomando como base las Constituciones de 1859 y 1869, preparó una nueva, emitida el 7 de diciembre de 1871 y que a pesar de sus interrupciones, estaba llamada a alcanzar un largo período de vigencia y a convertirse en la constitución

clásica de la Costa Rica liberal. Su redacción original constaba de 136 artículos distribuidos en 12 títulos.<sup>51</sup>

Es evidente que esta constitución representa después de cincuenta años de vida independiente, la reunión de las diferentes experiencias recogidas en los anteriores textos constitucionales, que da como resultado un instrumento constitucional que había tomado todo lo positivo de las anteriores, y en tal forma lograr la estabilización, a pesar de sus interrupciones en su longeva vigencia.

Pero, debemos tomar en consideración que si bien es cierto, la permanencia de la Constitución de 1871 durante tantos años es un asunto relevante para la historia constitucional del país, lo cierto es que durante todo ese largo período de gran movilidad en el sentido de que con fundamento en el sistema de enmiendas logró poco a poco adecuarse a las circunstancias del país, a los nuevos derroteros que este iba tomando; hay que destacar que durante esa larga vida, la Constitución de 1871 fue derogada muchas veces, para ser revivida posteriormente por medio de decretos ejecutivos. Además, durante su vigencia se cerraron Congresos, lo que equivale prácticamente a un golpe de Estado; sin embargo mantuvo su presencia, por lo que es claro que en diversas ocasiones al ser puesta de nuevo en vigencia sin cumplir con los trámites legales correspondientes,

50 Gutiérrez, Carlos José. Síntesis, op.cit., p. xix

51 Sáenz Carbonell, Jorge. Historia, op.cit., pp. 275-276

hay en ella mucha ilegalidad.<sup>52</sup> En su texto original declaraba que la República era libre e independiente, que la soberanía residía en la Nación y fijaba los límites del territorio del país. Contenía un apartado de garantías nacionales, donde se enunciaban aspectos básicos de la acción del poder público, como el principio de la supremacía constitucional, y la subordinación de la fuerza militar al poder civil. Dentro de las garantías individuales se enumeraban los principales derechos civiles y políticos de los costarricenses. Se introdujo la pena de muerte para los delitos de alta traición, piratería, homicidio premeditado y seguro o premeditado y alevoso.

En cuanto a la enseñanza disponía que la educación primaria fuera gratuita, obligatoria y costeadada por la Nación y se garantizaba la libertad de la enseñanza privada. El sufragio era indirecto en dos grados, y tenían derecho a él todos los ciudadanos en ejercicio, que sufragaban en primer grado en las Juntas Populares para elegir a los electores que lo harían en segundo grado. Declaraba al gobierno, popular, representativo, alternativo y responsable y lo ejercían los tres poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El sistema bicameral de las dos constituciones inmediatamente anteriores (1859 y 1869) desapareció y se volvió al sistema de una sola cámara, que recibía el nombre de Congreso Constitucional.

Al igual que en las Constituciones de 1812, 1847 y 1848, en los recesos del Legislativo funcionaba una Comisión Permanente, que entre otras cosas podía emitir decretos urgentes a propuesta del Ejecutivo y, de acuerdo con éste, suspender el orden constitucional. En cuanto al Ejecutivo, el Presidente sería elegido por un período de cuatro años y no podía ser reelecto en forma sucesiva, pero vetaba los proyectos de ley y podía nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado y demás empleados del Ejecutivo, como se había contemplado en las Constituciones de 1859 y 1869. Sus poderes fueron ampliados y podía solicitar a la Comisión Permanente la suspensión del orden constitucional, pero se mantuvo la institución de los Designados, que eran elegidos anualmente por el Congreso para sustituir al Presidente en sus ausencias temporales o absolutas. El nombre de Consejo de Estado fue sustituido por el de Consejo de Gobierno. El primer período de vigencia de esta constitución fue realmente corto, después de su emisión, el General Tomás Guardia, fue elegido Presidente para el período 1872-1876. Al terminar dicho período fue elegido el licenciado don Aniceto Esquivel para el período 1876-1880, pero el 30 de julio de 1876 fue derrocado por un golpe militar y quedó roto el orden constitucional. Los que realizaron el golpe militar de 1876, proclamaron como presidente provisorio a

52 Aguilar Bulgarelli, Oscar, Síntesis, pp. 48-49

don Vicente Herrera Zeledón, quien el 11 de setiembre de 1877, llama a ejercer la Presidencia al Designado don Tomás Guardia, quien desconoció de hecho al presidente provisorio.

El 24 de setiembre Guardia convoca a elecciones para una Constituyente para diciembre de 1877. El 29 de agosto de 1880, después de algunos atrasos en las elecciones de dicha Asamblea, ésta se reúne bajo la Presidencia del licenciado don Julián Volio. Esta Constituyente tomó como base para su labor la Constitución de 1859, pero pronto se le introdujeron importantes innovaciones, como la prescripción absoluta de la pena de muerte y el establecimiento del sufragio directo para la elección de presidente, representantes, senadores y munícipes. Se acordó además que la nueva constitución reconocería el derecho de objetar ante el tribunal competente todo fallo judicial fundado en una ley contraria a la constitución, y toda resolución expedida en un caso particular, la cual podría ser acusada de inconstitucional o de ilegal.

A fines de setiembre, varios de los miembros de la Constituyente realizaron fuertes ataques al Presidente Guardia, quien emitió un decreto suspendiendo las sesiones del Cuerpo Constituyente y el orden constitucional se mantuvo roto hasta 1882, cuando Guardia, arrogándose el poder constituyente, puso nuevamente en vigencia la Constitución de 1871, iniciándose la segunda etapa de su vigencia que comprende los años de 1882-1917.

Guardia le introdujo algunas reformas importantes, como la proscripción de la pena de muerte, el número de designados a la presidencia fue aumentado a tres y elegidos por el Congreso para cada período presidencial. Se establecieron municipalidades en todas las cabeceras de cantón. Don Saturnino Lizano, quien ocupó brevemente la Presidencia por motivo de la enfermedad y muerte del General Guardia, modificó mediante decreto de 19 de junio de 1882, la constitución para suprimir la intervención del Consejo de Gobierno en el ejercicio del derecho de gracia por parte del Presidente de la República.

Durante esta segunda etapa, la *Carta Fundamental* fue objeto de varias reformas, además de las introducidas por Guardia y Lizano. Entre las más importantes podemos citar la de 1888 para avalar una eventual participación de Costa Rica en la Unión Política Centroamericana, previa aprobación de dos terceras partes de votos presentes del Congreso y otro tanto de una Asamblea Constituyente convocada al efecto; en 1895, para prohibir la propaganda política con base en motivos de religión; en 1898, para que la elección cuatrienal de los Magistrados se realizara dos años después de iniciado el período presidencial; en 1903, para suprimir la iniciativa de las municipalidades en la revisión constitucional; en 1910 para suprimir la Comisión Permanente del Congreso y limitar a un mínimo los derechos civiles y políticos que podían suspenderse en caso de agresión exterior o conmoción interior; en 1913, para establecer el sufragio directo. En

1897 se permitió la reelección presidencial para el período inmediato, pero se derogó nuevamente en 1903. En mayo de 1901, el Congreso Constitucional acordó que se procediera a realizar una reforma general de la constitución, mediante la convocatoria a una Constituyente, pero en octubre del mismo año se decidió aplazar el asunto para mejor oportunidad.

El 27 de enero de 1917, durante la administración del Licenciado Alfredo González Flores, un golpe militar llevó al poder al General Federico Tinoco quedando roto el orden constitucional.

#### **La Constitución Política de 1917**

El 20 de abril de 1917 entró en vigencia provisionalmente la Constitución de 1871. La Constituyente nombrada al efecto confió la preparación del proyecto de constitución a una comisión integrada por los expresidentes: don Bernardo Soto, don Rafael Iglesias, don Ascensión Esquivel, don Cleto González Víquez y el Designado don Carlos Durán Cartín. El proyecto pasó a conocimiento de la Asamblea, donde se le hicieron algunas modificaciones y el 8 de junio de 1917 se emitió la nueva constitución que constaba de 129 artículos distribuidos en 10 capítulos y 10 artículos transitorios.

Entre las innovaciones que contenía figuraban la mención de varios fallos y tratados de límites -el Laudo Cleveland, el Laudo Loubet, el tratado Anderson-Porras y el Laudo White-,

la prohibición de que los tribunales aplicasen leyes o decretos en perjuicio de la constitución, la facultad al Ejecutivo de restablecer la universidad (suprimida en 1888) y, sobre todo, la obligación del Estado de velar por el bienestar de la clase trabajadora y de dictar las leyes que fueren convenientes.

El proyecto planteaba el restablecimiento de la pena de muerte, pero después de muchas discusiones, los constituyentes optaron por mantener la inviolabilidad de la vida humana. Regulaba el sufragio, establecía la cédula personal para votar y se mantenía el voto directo para diputados, senadores, intendentes, regidores y síndicos municipales. La elección de presidente y vicepresidente la efectuaría un colegio electoral integrado por los diputados, senadores y regidores, y por las personas que hubieran desempeñado por seis meses o más los cargos de presidente de la República, secretario o subsecretario de Estado, diputado, senador y magistrado. El Legislativo residía en un Congreso integrado por una cámara de senadores y otra de diputados. Ambas cámaras tenían iniciativa y sanción recíproca en la formación de la ley, y también la Corte de Justicia podía formular proyectos de ley en algunas materias. El Ejecutivo tenía el derecho a veto en los proyectos de ley que los considerara inconveniente o inconstitucional y, en último caso, resolvía la Corte de Justicia. Confería al Congreso la potestad de verificar si la Carta Fundamental había sido violada y si se había hecho efectiva la responsabilidad de los infractores.

El presidente era elegido por seis años y no podía ser reelecto para el período siguiente. Los ministros eran responsables de los actos de la administración en sus respectivos ramos conjuntamente con el presidente de la República. Se mantenía la división del país en provincias, cantones y distritos, y cada cantón contaría con una municipalidad y cada provincia un Gobernador nombrado por el Ejecutivo. Los artículos transitorios ratificaron la elección de Tinoco para el período 1917-1923 y dispuso que hasta 1923 se mantuviera el sistema de Designados a la Presidencia. Esta Constitución tuvo una vigencia muy corta, Tinoco renunció en agosto de 1919 y el gobierno recayó en el General Juan Bautista Quirós Segura, pero el 2 de setiembre de 1919 por presión de los Estados Unidos de América, el señor Quirós Segura entrega el poder a un gobierno de facto liderado por don Francisco Aguilar Barquero, y con la caída del presidente Quirós quedó roto el orden constitucional y el 3 de setiembre de 1919, el presidente provisional don Francisco Aguilar Barquero puso en vigencia nuevamente la Constitución de 1871, con excepción al título referente al Legislativo, iniciándose así la tercera etapa de la vigencia de la Constitución de 1871.

Posteriormente se convocó a elecciones para presidente de la República, diputados y municipales. El 1° de mayo de 1920 se inauguró el nuevo Congreso Constitucional y el 8 de ese mismo mes ascendió a la presidencia de la República don Julio Acosta García. Durante esta tercera etapa 1919- 1948 la Constitución

fue objeto de varias reformas importantes. En 1924, se creó una Oficina de Control para velar por la oportuna y debida entrada de los ingresos y egresos del tesoro público; en 1926, al modificarse la organización de la Corte Suprema de Justicia, y además, cuando ningún candidato presidencial obtenía la mayoría absoluta, debía procederse a una nueva elección popular entre los aspirantes que hubiesen tenido mayor número de votos. En 1927, al prohibirse los monopolios, salvo los estatales que ya existían, o que se creasen en lo sucesivo por dos tercios de votos del total de los diputados; en 1933, se estableció la figura de los magistrados suplentes; en 1935, al reducir al 40% el porcentaje necesario para que un candidato presidencial resultare electo; en 1936, al establecerse el voto obligatorio; la prohibición, enajenación o arrendamiento de los ferrocarriles y los muelles nacionales y exigieron que los empréstitos financiados con capital extranjero debían ser aprobados por dos terceras partes de votos del Congreso. En 1937, al incluirse en la constitución la mención del Laudo Cleveland, enunciaron la soberanía nacional sobre el espacio aéreo y las aguas territoriales y prohibieron la enajenación o arrendamiento de las fuerzas provenientes de aguas del dominio público, los yacimientos de carbón, petróleo e hidrocarburos y los servicios inalámbricos; en 1940, al modificarse la situación de los extranjeros, y permitieron al presidente de la República viajar a otros países centroamericanos y a Panamá sin el permiso correspondiente del Congreso.

En 1943, se introdujo el capítulo sobre las garantías sociales, dieron rango constitucional a la Universidad de Costa Rica y permitieron al Legislativo, por dos tercios de votos del total de sus miembros, imponer limitaciones de interés social a la propiedad. En 1944, al incluirse en la constitución la mención del tratado limítrofe suscrito con Panamá en 1941; y en 1946, que estableció las bases para implantar un régimen de servicio civil y reducir las potestades del Ejecutivo en lo referente a nombramientos y remoción de los empleados públicos.

Esta tercera fase concluyó en 1948 cuando el Congreso anuló las elecciones presidenciales en las que había triunfado el candidato opositor don Otilio Ulate y estalló una guerra civil en la que el ejército gubernamental fue derrotado por fuerzas al mando de don José Figueres, y el 8 de mayo de 1948, al concluir el período presidencial del señor Teodoro Picado, asumió el poder una junta de gobierno, presidida por el señor Figueres y quedó roto el orden constitucional.<sup>53</sup>

### **La Constitución de 1949**

Es de conformidad con lo anteriormente expuesto que debe entenderse la constitución actual. En algunos aspectos representa una nueva etapa en el cambio gradual sobre aquel único modelo básico en que se inició nuestro desarrollo constitucional, y que ha

sido sujeto periódicamente de revisión, pero en otros derroteros, señala una ruptura de continuidad con lo realizado anteriormente. A primera vista, las expectativas de cambio dentro del seno de la Asamblea Nacional Constituyente, se presentaban muy distantes, debido a que el resultado de la elección de sus integrantes significó el predominio de un grupo mayoritario en contra de las tesis sostenidas por el grupo que lideraba la Junta de Gobierno.

Por ello, no es de extrañar que el grupo conservador cogiera como base de discusión la Constitución de 1871 y no el proyecto que al efecto había elaborado una comisión y recomendado por la Junta de Gobierno. Pero, existía, además, una contraposición ideológica entre quienes veían en la anterior constitución la versión costarricense del Estado Liberal y de mantener tales principios vigentes, entre quienes aspiraban a un Estado con mayor intervención en los procesos económicos.

Sin embargo, a pesar de esa mayoría conservadora, el modelo de la actual constitución se separó bastante de la de 1871. Buena parte de ese fenómeno, a criterio del Dr. Carlos José Gutiérrez, se debió a la diligencia de los constituyentes representantes socialdemócratas que transformaron el proyecto presentado por la Junta de Gobierno en distintas mociones de reforma para todos los capítulos, obligando

53 Sáenz Carbonell, Jorge. Historia, op.cit., pp.276-288

de tal manera a la Asamblea a discutir ambas alternativas en cada uno de los casos que requerían la aprobación correspondiente.

Además, otro factor importante fue el hecho de que los representantes de los otros grupos políticos no presentaron la coherencia ideológica necesaria para mantener una oposición cerrada y única frente a las mociones presentadas por el grupo socialdemócrata. La interacción de tales criterios que lógicamente se presentan en todo cuerpo colegiado, hizo posible la aprobación de mociones que lograron que la Constitución de 1949 difiriera sustancialmente de la de 1871.<sup>54</sup>

Como habíamos manifestado con anterioridad, en cuanto al proceso de alternabilidad del poder de mayor o menor grado que se produce entre el Legislativo y el Ejecutivo durante la época del ensayo, la Constitución de 1871 presenta un dominio del poder que se concentra en el Ejecutivo, lo que hemos reconocido como el principio del péndulo, y en la Constitución de 1949 indicaría que se inclina a favor del Legislativo. Pero tal afirmación no estaría ajustada a la verdad, dado que si bien el propósito central fue limitar las potestades del Ejecutivo y más directamente del presidente de la República, lo cierto es que, también, la Asamblea sufrió limitaciones.

Ambos perdieron toda participación en los procesos electorales, pues en las

constituciones anteriores se contemplaba dicha participación, cuya dirección quedó en manos del *Tribunal Supremo de Elecciones* dotado de todos los atributos que le corresponde a los poderes del Estado. El presidente vio disminuida su posibilidad de reelección, pues se exigió una espera de ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección para volver a presentar su candidatura (actualmente es posible la reelección en tales términos, pues la Sala Constitucional según sentencia número 2771-03 de 14 de abril de 2003, declaró inconstitucional la reforma de prohibir la reelección en cualquier tiempo introducida por la ley 4349 de 11 de julio de 1969).

Los secretarios de Estado se convirtieron en ministros en condición de obligados colaboradores del presidente de la República. Los Designados a la presidencia elegidos por el Congreso, se convirtieron en vicepresidentes elegidos por medio del voto popular. 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. Además, se establecieron limitaciones en el ramo de la Hacienda Pública, creándose la Contraloría General de la República, como institución auxiliar de la Asamblea Legislativa para la vigilancia de dicha hacienda, y se establecieron las bases de las instituciones autónomas, dotándoseles

de independencia en materia de gobierno y administración, en este sentido, contrario a la centralización de la autoridad que presentaba la Carta Fundamental de 1871, se pretende la descentralización del poder y la repartición de la responsabilidad de las entidades estatales. Ahora bien, las limitaciones sufridas por el Legislativo fueron menores. Se prohibió la reelección de sus miembros, se le exigió

consultar de previo a varias entidades estatales para legislar sobre materias a ellas concernientes, más severamente en el plano electoral y judicial, y se le despojó además la iniciativa en materia de leyes presupuestarias. Pero, se libró del veto al decidir sobre el presupuesto de la República, se le dio autoridad para dar votos de censura a 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 los organismos o entidades, además de la Contraloría General de la República, por medio de las creaciones de comisiones investigadoras con el fin de investigar cualquier asunto que la Asamblea estime conveniente y les encomiende.

Dentro de los capítulos de garantías a los ciudadanos, se avanzó no solo al establecerse el recurso de amparo y la jurisdicción contenciosa administrativa para el control de la legalidad de los actos de las instituciones y organismos del Estado, sino también la prohibición de expulsar a los costarricenses del territorio nacional y la declaración de que

el territorio de la República será asilo para todo perseguido por delitos de índole política. A pesar de ello, se produjo un retroceso dentro del sistema democrático costarricense con 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, sobre todo para prohibir la participación política del Partido Comunista.

Dentro del capítulo de las garantías sociales se definió en mejor forma la labor del Estado dentro del ámbito de la sociedad costarricense. Así, el artículo 50 señala, como función del Estado costarricense, el procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Es indudable que con la disposición anterior, se estableció una base firme para cualquier ley de intervención del Estado en los procesos económicos, sobre todo, aquellos que tienen relación con la redistribución del ingreso.<sup>55</sup>

La religión es un aspecto que ha estado presente dentro de las constituciones costarricenses con excepción de la *Ley de Bases y Garantías*. Así, desde el *Pacto del Concordia* hasta la Constitución de 1859, se estipulaba que la religión del Estado era la Católica, Apostólica y Romana, sin permitir el ejercicio de otros cultos. Sin embargo, a

54 Gutiérrez, Carlos José. Síntesis, op.cit., pp. xxii-xxiii

55 Gutiérrez, Carlos José. Síntesis, op.cit., pp. xxiv, xxv, xvi

partir de la Constitución de 1869 y hasta la de 1949 se mantiene como religión del Estado a la Católica, Apostólica y Romana y se tolera el ejercicio de otros cultos.

En cuanto al Poder Judicial, es evidente que la Constitución de 1949, como un factor diferente al balance de los poderes, le atribuyó a este un mayor número de funciones y fue fortalecido de manera especial. Se amplió el período de los magistrados que lo forman de cuatro a ocho años, reforzando su no reelección, al exigir que para ello sería necesario el voto en contra de las dos terceras partes de los diputados. Se ordena la vinculación de todos los tribunales a la Corte Suprema de Justicia y se dispuso que es a ella a quien le corresponde pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones emitidas por la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo (a partir de 1989 la Sala Constitucional). El *hábeas corpus* para la protección de la libertad personal y la libertad de tránsito y el recurso de amparo para la protección de los otros derechos constitucionales. Recibió, además, la facultad de nombrar a los miembros del Tribunal Supremo de Elecciones y contó con la garantía de que para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial para apartarse del criterio de éste, se requería el voto de dos terceras partes del total de miembros de la Asamblea. Después de la vigencia de la Constitución de 1949, se le ha hecho una gran cantidad de reformas entre las cuales figuran la de 1954, que permitió aumentar el número de

Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; la de 1957, que asignó al Poder Judicial una suma no menor del 6% del presupuesto nacional; la de 1958, que suprimió la gratuidad de los cargos municipales; la de 1959, que estableció la obligación del Estado de inscribir a los ciudadanos en el Registro Civil y dotarlos de cédula de identidad; las de 1961, que fijaron en cincuenta y siete el número de diputados, suprimieron la institución de los diputados suplentes y establecieron la universalidad de los seguros sociales; las de 1968, que dieron a los tratados internacionales rango superior a las leyes, prohibieron discriminaciones contrarias a la dignidad humana, suprimieron la independencia de las instituciones autónomas en materia de gobierno y dispusieron que la convocatoria a una Constituyente para la reforma general de la Constitución requiere de la aprobación de dos terceras partes de votos del total de los diputados; la de 1969, que prohibió en forma absoluta la reelección presidencial; la de 1971, que rebajó a dieciocho años la edad para ser ciudadano; las de 1971 y 1972, relativas a la deuda política; las de 1975, que atribuyeron al Tribunal Supremo de Elecciones el rango e independencia de los Poderes del Estado, suprimieron la prohibición de formar partidos contrarios al sistema democrático, dieron al español carácter de idioma oficial de la República, permitieron al presidente de la República viajar a otros países centroamericanos o a Panamá sin necesidad de autorización legislativa, fijaron en 12 millas el mar territorial y establecieron una zona de mar patrimonial de doscientas

millas; la de 1984, que suprimió el precepto de que los aumentos salariales de los diputados sólo podrían regir hasta después de haber cesado en funciones quienes lo aprobaron; las de 1989, que establecieron la jurisdicción constitucional y atribuyeron a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento y resolución de los vetos interpuestos por razones de inconstitucionalidad, de los conflictos entre los Supremos Poderes y de los recursos de inconstitucionalidad, amparo y *hábeas corpus*.<sup>56</sup>

La creación de la Sala Constitucional dentro del sistema jurídico costarricense representa la institución más importante de los últimos 50 años y la consolidación del control de constitucionalidad en Costa Rica presente desde la época de la independencia y contemplado desde las primeras constituciones. En sus inicios, este control estuvo en manos de los órganos políticos, ya fuera dentro del ámbito del Congreso, del senado o ambos conjuntamente. A partir de la vigencia de la Ley Orgánica de Tribunales en enero de 1888, se estableció paralelamente un sistema de corte difuso donde el control fue ejercido por los órganos políticos y la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia. Con la modificación efectuada al Código de Procedimientos Civiles de 1933, se suprimió el sistema difuso de control de constitucionalidad y se estableció un

sistema concentrado en la Corte Suprema de Justicia, y en 1989, con la creación de la Sala Constitucional, se establece un sistema concentrado y especializado de control de constitucionalidad de nuestro ordenamiento jurídico.

La reforma de 1993, que permitió la existencia de comisiones permanentes con potestad legislativa; la de 1994, que estableció el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; la de 1995, que declaró que la calidad de costarricense no se pierde y es irrenunciable; la del 2000, que amplía la responsabilidad de los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones; las del 2001, que establece los Concejos Municipales de Distrito, dotación de recursos (10% del presupuesto nacional) y transferencia de competencias a las municipalidades; la obligación del Estado de velar por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas; la reformas relativas al género para hacer justicia con la mujer; las del 2002, el establecimiento del referéndum para que los ciudadanos se manifiesten sobre aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, así como la iniciativa popular en proyectos de ley para ciertas materias; las del 2003, que establece que para el nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, es necesario la concurrencia del voto de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea, y se considerarán reelegidos

56 Sáenz Carbonell, Jorge. Historia, op.cit., p. 294-295

para otro período de ocho años, salvo que en votación no menor de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea acuerde lo contrario; se reforma el artículo 9 agregándole el término participativo para que en lo que aquí interesa se lea: “**El gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable.**”<sup>57</sup>

En lo que se refiere a las reformas, la mayoría de las constituciones que han tenido vigencia en Costa Rica pueden clasificarse dentro de la tipología de rígidas y flexibles.

En el caso de las primeras, cuando el procedimiento establecido para la reforma parcial es diferente al procedimiento establecido para la aprobación de la normativa ordinaria. En el segundo caso, cuando el procedimiento para la reforma es el mismo establecido para la aprobación de las leyes ordinarias. En tal sentido, puede considerarse a la *Ley Fundamental del Estado de Costa Rica* como una Constitución de tipo flexible, ya que la mayoría de sus artículos podían ser modificados mediante el mismo trámite requerido para la aprobación de las leyes ordinarias, excepto los referentes a las instituciones fundamentales del Estado y a los derechos y deberes de los costarricenses que no podían ser reformados nunca. Las demás, podemos considerarlas dentro de la tipología de las rígidas. *La Ley de Bases y Garantías*

no contemplaba ningún procedimiento específico para su reforma.<sup>58</sup>

Es indudable que la *Constitución de 1949* ha tenido una gran cantidad de reformas, por lo que es explicable que desde la década de los setenta se ha venido gestando un movimiento para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente. Este esfuerzo, hasta el momento, no ha dado sus frutos, pues no se ha podido llegar a un consenso mayoritario de las diferentes fuerzas políticas que actualmente existen en el escenario político costarricense. Este consenso lógicamente es fundamental, sobre todo si consideramos que toda constitución representa un compromiso entre las ideologías políticas que interrelacionan dentro de un momento histórico dado en una sociedad y, en el caso nuestro dentro de la sociedad costarricense.

#### Bibliografía

*Aguilar Bulgarelli, Oscar:*  
Síntesis del Desarrollo Constitucional de Costa Rica, Madrid. Resumen de la tesis doctoral presentada ante la Universidad de Madrid en febrero de 1971.

*Arias Ramírez, Bernal:*  
Reformas constitucionales (Constitución de 1949, Costa Rica), San José, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 2001.

*Carrillo Chaves, José Andrés:*  
Hacia una nueva Constitución Política de Costa Rica: Análisis y Propuestas, San José, Mesén Editores, 1985.

*Escudero, José Antonio:*  
Curso de Historia del Derecho, 6ª. ed., Madrid, Gráficas Solana, 1990.

*Fernández Guardia, Ricardo:*  
Historia de Costa Rica. La Independencia, 2da. ed., San José, Editorial Lehmann, 1941.

*Gutiérrez, Carlos José:*  
Síntesis del proceso constitucional. Costa Rica, Constitución Política, Anotada, Pacto de Concordia, San José, Equidad de Centroamérica S.A. 1975.

*Gutiérrez, Carlos José:*  
El Funcionamiento del Sistema Jurídico, San José, Editorial Juricentro, S.A., 1979.

*Gutiérrez, Carlos José:*  
Síntesis del Proceso Constitucional, en Ensayos, Derecho Constitucional Costarricense, San José, Editorial Juricentro, S.A., 1983.

*Gutiérrez, Carlos José:*  
La Constitución 50 años después. Temas Claves de la Constitución Política. Homenaje al doctor Carlos José Gutiérrez Gutiérrez, San José, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 1999.

*Jiménez, Mario Alberto:*  
Desarrollo Constitucional de Costa Rica, 2da. ed., San José, Editorial Costa Rica, 1973.

*Hernández Valle, Rubén:*  
El Derecho de la Constitución, t. I, San José, Editorial Juricentro, 1993.

*López Gutiérrez, Santiago:*  
Orígenes y características de la democracia costarricense. Ensayos sobre la democracia costarricense, San José, Publicaciones del Ministerio de Educación Pública, 1973.

*Méndez Ramírez, Odilón:*  
La investigación científica, San José, Editorial Juricentro, 1984.

*Monge Alfaro, Carlos:*  
Historia de Costa Rica, 13ª. ed., San José, Imprenta Trejos Hnos., 1966.

*Peralta G., Hernán:*  
Las constituciones de Costa Rica, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962.

*Peralta G., Hernán:*  
El Pacto de Concordia, 3ª. ed., Imprenta Lehmann, San José, 1969.

*Romero Pérez, Jorge Enrique:*  
Notas sobre el Problema de la Constitución Política, San José, Trejos Hnos., 1978.

57 Constitución Política de Costa Rica, Comisión para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia, 1999

58 Sáenz Carbonell, Jorge. Historia, op.cit., pp. 255-261

*Sáenz Carbonell, Jorge:*

El despertar constitucional de Costa Rica,  
San José, Asociación Libro Libre, 1985.

*Sáenz Carbonell, Jorge:*

Historia del Derecho Costarricense, San  
José, Editorial Juricentro, 1997.

*Sáenz Carbonell, Jorge:*

Elementos de Historia del Derecho, San José,  
Ediciones Chico, 2003.