

I. Introducción histórica	1
1. Número de Constituciones	1
2. Condiciones en que surgió cada Constitución	2
3. Positividad de las Constituciones	8
4. Importancia (valoración) histórica de los textos.	10

LAS CONSTITUCIONES DE COSTA RICA

Rubén HERNÁNDEZ VALLE

I. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

1. *Número de Constituciones*

Costa Rica ha tenido catorce Constituciones desde que se independizó de España el 15 de setiembre de 1821. Sin embargo, hay que tomar también en cuenta a la Constitución de Cádiz de 1812, porque constituye el inicio de nuestra historia constitucional.

La Constitución de Cádiz fue promulgada por las Cortes de Cádiz el día 19 de marzo de 1812.

La primera de nuestras Constituciones, luego de independizarnos de España, fue promulgada el 1o. de diciembre de 1821 y se le llamó "El Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica" también denominado "Pacto de Concordia"; la segunda Constitución fue el "Primer Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica" promulgada el 17 de marzo de 1823; la tercera se denominó "Segundo Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica", promulgada el 16 de mayo de 1823.

Nuestra cuarta carta constitucional fue la "Constitución de la República Federal de Centroamérica" del 22 de noviembre de 1824.

La quinta estuvo constituida por la "Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica" del 25 de enero de 1825.

La sexta Constitución fue la "Ley de Bases y Garantías" del 8 de marzo de 1841.

El séptimo documento constitucional lo constituyó la "Constitución Política del Estado de Costa Rica" del 9 de abril de 1844.

La octava Constitución fue la "Constitución Política de 1847", promulgada el 10 de febrero de 1847.

La novena fue la “Constitución Política reformada de 1848” del 30 de noviembre de 1848, en la que oficialmente se fundó la República.

El décimo instrumento constitucional costarricense lo constituyó la “Constitución de 1859” del 27 de diciembre de 1859.

El undécimo texto constitucional fue la “Constitución Política de 1869”, promulgada el 15 de abril de 1869.

La duodécima Constitución fue la “Constitución Política de 1871”, promulgada el 7 de diciembre de 1871.

La décima tercera carta política fue la “Constitución Política de 1917”, promulgada el 8 de junio de 1917.

Finalmente, la número catorce, es la “Constitución Política de 1949”, actualmente vigente, que fue promulgada el 7 de noviembre de 1949.

2. Condiciones en que surgió cada Constitución

La elaboración de la Constitución de Cádiz se vincula estrechamente con los sucesos españoles de 1808 y con la invasión napoleónica de la Península Ibérica.

El pueblo español se sublevó contra los invasores, pero el país se encontraba sin guía ni dirección, al haber quedado acéfalo el trono; surgieron entonces organizaciones populares de resistencia contra los invasores franceses, tanto a nivel local como provincial. Una de ellas, la de Sevilla, se autodenominó Suprema de España e Indias, refundiéndose todas ellas, al final, en la Junta Central.

Superadas las diferencias, se convocó a Cortes por la Regencia —órgano centralizado de cinco miembros que había sustituido a la Junta Central— por decreto de junio de 1810 y, en septiembre del mismo año, se instaló el cuerpo constituyente.

Las Cortes sesionaron por espacio de ocho meses, es decir, entre agosto de 1811 a marzo de 1812, una vez que una Comisión específica había presentado el Proyecto de Constitución. El texto constitucional fue promulgado el 19 de marzo de 1812.

El Pacto de Concordia, nuestra primera Constitución luego de la independencia, fue la respuesta de nuestros patricios a la independencia declarada por la Capitanía General de Guatemala de España el 15 de septiembre de 1821.

Es conveniente señalar que la noticia de la independencia llegó a Cartago —por entonces la capital de la Provincia— el 13 de octubre, es decir, casi un mes después de la declaratoria de Guatemala.

Conocida la Declaración de Independencia se procedió a una elección de una Junta o Asamblea que se formó mediante la votación popular en parte, y también de los ayuntamientos, la cual se instaló en Cartago el 25 de octubre provisoriamente, y el 12 de noviembre siguiente como Asamblea Nacional Constituyente.

El Pacto de Concordia sólo duró catorce meses y medio vigente, pues el 17 de marzo de 1823 fue sustituido por el Primer Estatuto Político de la Provincia de San José.

En el *interim* había ocurrido que Agustín de Iturbide nos había invitado a formar parte del Imperio Mexicano, lo que había obligado a reformar el Pacto de Concordia el 10 de enero de 1822 para unirnos a aquél. Sin embargo, al derrumbarse el sueño imperial de Iturbide, Costa Rica recobró nuevamente su independencia y se hizo necesario dictar otra Constitución que tomara en cuenta la nueva realidad política.

Sin embargo, dos meses después de haber entrado en vigencia, el Primer Estatuto Político fue reemplazado por el Segundo Estatuto Político, promulgado el 16 de mayo de 1823. La razón para ello fue que el 5 de abril se había producido la batalla de Ochomogo, en que los josefinos, apoyados por los alajuelenses, vencieron a los cartagineses y trasladaron la capital a la ciudad de San José.

La Constitución Federal de Centroamérica del 22 de noviembre de 1824 es el resultado de las negociaciones políticas de las antiguas provincias de la Capitanía General de Guatemala para formar un Estado Federal, a semejanza del modelo introducido por la Constitución de los Estados Unidos de América.

Costa Rica inicialmente no formó parte de la Federación Centroamericana, pues el general Vicente Filísola, jefe del ejército mexicano de ocupación en Guatemala, al darse cuenta que el gobierno de Iturbide estaba pronto a terminar, el 29 de marzo de 1823 convocó a las provincias centroamericanas a un Congreso para organizarse como Federación. Dicho Congreso se reunió el 24 de junio del mismo año en Guatemala, sin la asistencia de Costa Rica. Aprobado el texto de las Bases de la Federación en diciembre, el 17 del mismo mes y año, El Salvador comenzó a aplicarlo.

Costa Rica se adhirió oficialmente a la Federación en marzo de 1824, aunque desde el 22 de julio de 1823 nuestro Congreso Provincial había

decidido enviar diputados a la Asamblea y en octubre del mismo año acordó la anexión a las Provincias Unidas, aunque sin obligarse a acatar las disposiciones de la Asamblea Constituyente mientras no se efectuase el juramento correspondiente. Finalmente la carta fundamental de la Federación Centroamericana fue promulgada el 22 de noviembre de 1824.

La Constitución del Estado Libre de Costa Rica del 25 de enero de 1825 fue simplemente la consecuencia lógica de haberse suscrito la Constitución Federal de 1824.

La Ley de Bases y Garantías, que representa el único documento constitucional costarricense del absolutismo, fue dictada el 8 de marzo de 1841, bajo el gobierno dictatorial de don Braulio Carrillo.

En 1838 don Braulio, asumiendo el poder luego de un golpe de Estado contra el entonces jefe de Estado, don Manuel Aguilar, nos había separado definitivamente de la República Federal Centroamericana y había comenzado a gobernar en forma autoritaria, concentrando en sus manos todos los poderes del Estado. Además había fijado definitivamente la sede de la capital en San José, luego de la triste experiencia de la denominada Ley de la Ambulancia, que estuvo vigente algunos pocos años, según la cual la capital tenía que turnarse anualmente entre las cabeceras de las cuatro provincias: Cartago, San José, Heredia y Alajuela.

La Ley de Bases y Garantías constituyó, entonces, la consolidación jurídica de lo que ocurría en la realidad política de entonces. De manera que no es de extrañar que Carrillo se autoproclamara, en dicha Constitución, como “jefe inamovible” del Estado costarricense.

La Constitución de 1844 fue el producto de la reacción contra el derrocamiento de Morazán y sus intentos frustrados de convertir a Costa Rica en el trampolín militar y político para sus sueños unionistas.

Derrocado Morazán y habiendo fenecido la posibilidad de revivir la República Federal Centroamericana, los costarricenses de entonces se dieron a la tarea de buscar una nueva organización constitucional acorde con las exigencias del momento. Esas circunstancias concretas condicionaron la promulgación el 9 de abril de 1844 de nuestra séptima Constitución política.

La carta de 1844 sólo duró dos años y dos meses. El 7 de junio de 1846, los militares la desconocieron y el entonces jefe de Estado, don José Rafael Gallegos, fue cortésmente invitado para que regresara a su casa. Como jefe de Estado provisorio se instaló don José María Alfaro. El lo.

de julio se convocó a elecciones y resultó electo, como estaba previsto, el doctor José María Castro Madriz.

La razón para el golpe de Estado de 1846 fue simplemente allanarle el camino al doctor José María Castro Madriz, quien siendo ministro de Estado cuando se promulgó la Constitución de 1844, había perdido algunas batallas importantes en la constituyente de entonces, como la de convertir al Congreso en unicameral y no en bicameral como fue aprobado al final. Además el doctor Castro Madriz abogaba por un Ejecutivo fuerte, que participara activamente en la función legislativa del Estado, mediante el reconocimiento de la iniciativa en la formación de las leyes y el veto suspensivo.

Sin embargo, la Constitución de 1847 sólo estuvo vigente durante escasos 22 meses, pues el doctor Castro Madriz todavía la seguía considerando poco apta para sus pretensiones de estructurar un Poder Ejecutivo fuerte y hegemónico.

Recordemos que a la promulgación de la Constitución de 1848, ocurrida el 30 de noviembre, había sido precedida por la proclamación de la República el 30 de agosto del mismo año. Aunque hoy día es pacíficamente aceptado que la República nació en 1838, cuando la constituyente convocada por Carrillo nos separó definitivamente de la República Federal de Centroamérica y proclamó expresamente nuestra soberanía, lo cierto es que oficialmente nuestra República fue fundada el 30 de agosto de 1848 por el doctor Castro Madriz y que la Constitución de 1848 fue la primera que nos otorgó ese calificativo.

La explicación de que el propio Castro Madriz quisiera emitir una nueva Constitución a sólo 22 meses de haberse promulgado la de 1847 descansa en el hecho de que, en ese momento, él era el presidente de la República y tenía en sus manos el poder político. En cambio, cuando se promulgó de 1847 era apenas ministro de Estado y carecía, en esos momentos, de la fuerza política que llegaría a tener en 1848.

La Constitución de 1848 estuvo vigente hasta el 14 de agosto de 1859, cuando se produjo el golpe de Estado que derrocó a don Juanito Mora y llevó a don José María Montealegre a la primera magistratura de la República.

El golpe de Estado se produjo por la oposición de los militares, encabezados por Blanco y Salazar, a la segunda reelección de don Juanito para un nuevo periodo presidencial que terminaría en 1865. Debe recordarse que los militares habían alcanzado un gran poder a raíz de su destacada

participación en los hechos armados de 1856, cuando Walker invadió Centroamérica.

El doctor Montealegre convocó rápidamente a una Asamblea Constituyente pues deseaba regularizar el régimen, tanto por la urgencia de volver al camino del derecho, como porque sus ideas liberales, aprendidas mientras estudiaba la carrera de médico en Inglaterra, no le permitían aceptar otro gobierno que no fuera el que proviniera directamente del sufragio popular.

De esa manera la nueva carta política fue promulgada el 26 de diciembre de 1859, con lo cual se restauró nuevamente el orden constitucional y se convocaron a elecciones en las que resultó electo el doctor Montealegre.

La Constitución de 1859 estuvo vigente durante 10 años. En 1863 fue elegido presidente don Jesús Jiménez por un periodo de 3 años; en 1866 fue reemplazado por el doctor Castro Madriz para el trienio 1866 a 1869.

Sin embargo, el doctor Castro Madriz trató de imponer la candidatura oficial de su ministro Julián Volio en 1868, lo cual no fue aceptado por los militares Blanco y Salazar, por lo que éstos, el 1o. de noviembre desconocieron el gobierno de aquél y le encargaron el poder a don Jesús Jiménez.

El 15 de abril de 1869 la Asamblea Constituyente convocada al efecto dictó la nueva Constitución y don Jesús Jiménez asumió el cargo de presidente. Consciente de la nefasta influencia de los militares en los asuntos políticos nombró en el Ministerio de Guerra a don Eusebio Figueroa, hombre de gran energía y civilista reconocido. Como primera medida la Comandancia General fue refundida en el Ministerio de Guerra. El general Salazar, ante la inminente posibilidad de pasar a ser un simple consejero del Ministerio, a pesar del mando militar en el Cuartel de la Artillería, renunció obligado por el ministro Figueroa; dos meses después, el general Blanco siguió el mismo camino. Junto con ambos militares se retiraron también varios jefes y oficiales que habían hecho su carrera con ellos o que habían peleado a sus órdenes en la Campaña de 1856.

Algunos de los militares que habían tenido que dimitir a raíz de la caída de Salazar y Blanco se levantaron en armas el 27 de abril de 1870 y tomaron el Cuartel de la Artillería. De esa forma depusieron a don Jesús Jiménez y llegó al poder el primer militar en nuestra historia política: don Tomás Guardia.

Don Tomás convocó a una constituyente que redactó la Constitución Política de 1871, la cual entró en vigencia el 7 de diciembre del mismo año.

Esta carta política se mantuvo vigente, salvo el pequeño periodo de dos años en que rigió la de 1917, hasta marzo de 1948 y las dos interrupciones a que nos referiremos a continuación.

En 1876, es decir cinco años después de promulgada, el presidente Guardia asumió poderes dictatoriales, y cuando volvió a ponerla en vigencia el 26 de abril de 1882, lo hizo por medio de un decreto, en el que agregó al texto la supresión de la pena de muerte.

También en 1892 y hasta el 1o. de mayo de 1894 se suspendió la aplicación de la carta de 1871 durante la dictadura de don José Joaquín Rodríguez.

En 1917 los hermanos Tinoco le dieron un golpe de Estado a don Alfredo González Flores y convocaron a una Constituyente, cuyo borrador fue redactado por varios ex presidentes de la República. La Constitución entró en vigencia el 8 de junio de 1917. Sin embargo, al caer la dictadura en agosto de 1919, el gobierno provisional de don Francisco Aguilar Barquero la derogó el 3 de septiembre de 1919 y puso en vigencia la de 1871. Para rematar el asunto, el 20 de julio de 1920 el Congreso Constitucional aprobó la llamada Ley de Nulidades, conforme a la cual la Constitución de 1917 fue declarada nula, decreto que no recibió la sanción del Poder Ejecutivo, pero que fue resellado por el Congreso el 21 de agosto del mismo año de 1920, fecha en que se convirtió en ley de la República.

Finalmente, la Constitución vigente, la promulgada el 7 de noviembre de 1949, nació como consecuencia de los hechos armados de 1948. En efecto, la mayoría del Congreso, integrado por los partidos Republicano Nacional, que a la sazón gobernaba el país y Vanguardia Popular, de extracción comunista, anuló las elecciones de 1948 en que resultó ganador el candidato de la oposición, el periodista Otilio Ulate Blanco.

Como consecuencia de dicha anulación don José Figueres se levantó en armas contra el gobierno y luego de varias semanas de lucha armada logró derrocarlo y estableció la Junta Fundadora de la Segunda República, que gobernó el país por espacio de 18 meses. Una de las tareas más importantes de la Junta fue la convocatoria a una Asamblea Constituyente, la cual dictó la Constitución que actualmente nos rige el 7 de noviembre de 1949. Esta Constitución, como toda carta política, es el resultado del compromiso de las fuerzas políticas dominantes al momento de su promulgación. Dado que el Partido Unión Nacional tenía mayoría absoluta en la constituyente y por ser de extracción conservadora se tomó como base de discusión el texto derogado de 1871. La naciente fuerza social de-

mócrata, a través del mecanismo de las mociones de reforma, logró introducir algunas instituciones nuevas en el viejo texto de 1871 para ajustarlo a las necesidades de ese momento.

3. *Positividad de las Constituciones*

La Constitución de Cádiz tuvo una indudable positividad en el ordenamiento costarricense, puesto que constituyó la matriz jurídico-política del Pacto de Concordia. En efecto, comparando la Constitución de Cádiz con nuestra primera Constitución de la época independiente se llega a la conclusión de que existe una gran identidad entre ambos documentos, ajustado el nuestro al medio y a las circunstancias.

Por tanto puede asegurarse, sin temor a equivocaciones, que con la Constitución de Cádiz se inicia la historia constitucional de Costa Rica y, cronológicamente, constituye nuestro primer documento constitucional.

El Pacto de Concordia y los dos Estatutos Políticos tuvieron una innegable positividad, puesto que fueron los primeros instrumentos jurídicos que normaron nuestra incipiente vida independiente. Tales textos constituyeron, junto con la Constitución de Cádiz, el germen del principio vivencial que ha recorrido toda nuestra historia constitucional: la aspiración de vivir cotidianamente en un auténtico Estado de derecho.

La Constitución Federal de 1824, así como su homóloga del Estado Libre de Costa Rica de 1825, aunque tuvieron una importancia decisiva en nuestro posterior desarrollo constitucional por haber introducido el sistema de gobierno presidencialista, lo cierto es que carecieron de positividad, por cuanto el costarricense nunca se sintió parte de la República Federal Centroamericana, posiblemente porque vivíamos muy alejados de los centros de poder donde se tomaban las decisiones que afectaban a los habitantes de la Federación. Además, el gobierno federal nunca se hizo sentir y más bien vivíamos como si fuéramos un Estado independiente. Los costarricenses nunca sacaron ninguna ventaja con la Federación, sino más bien, por el contrario, tuvieron que contribuir para sufragar sus gastos. De ahí que ambos textos nunca se arraigaron en nuestro pueblo y fueron, en gran medida, textos muertos, carentes de vigencia real.

Inclusive en 1829 la denominada Ley Aprilea pretendió sacarnos de la Federación y convertirnos en un país independiente, lo cual se logró finalmente con la constituyente convocada por Carrillo en 1838.

La Ley de Bases y Garantías tampoco tuvo positividad, pues se trataba de una experiencia autoritaria totalmente ajena a nuestra idiosincrasia. Sólo la fuerte personalidad de Carrillo, su capacidad de estadista y su férrea disciplina permitió que dicho texto tuviera vigencia por casi un año. Lo cierto es que una vez desaparecido Carrillo ningún otro político intentó un modelo de gobierno autoritario.

Las Constituciones de 1844, 1847 y 1848 deben analizarse en su conjunto, pues nacieron bajo el influjo del doctor Castro Madriz y tuvieron un propósito específico muy claro: fortalecer al Poder Ejecutivo y convertirlo en el órgano central del Estado, herencia que persiste hasta nuestros días.

Estas Constituciones tuvieron una evidente positividad, al punto que hicieron posible el gobierno de fuerte impronta centralista de don Juanito Mora de 1853 a 1859. Como veremos en su oportunidad algunas de las instituciones políticas y jurídicas más importantes del constitucionalismo costarricense encuentran su origen en estas cartas políticas.

En cambio la de 1859, que nació al calor de un golpe de Estado apoyado por los militares que habían combatido en la Guerra de 1856, simplemente fue una reacción contra el gobierno centralista y de tendencia autoritaria de don Juanito Mora. Por tanto, su positividad fue relativa, pues apenas estuvo vigente diez años, además de que, a final de cuentas, no realizó grandes cambios respecto de las Constituciones anteriores.

La de 1869 es básicamente la misma del año de 1859 y sólo estuvo vigente un año, por lo que puede afirmarse que su positividad fue prácticamente nula.

La Constitución de 1871, a diferencia de sus antecesoras, tuvo una vigencia de 77 años, caracterizada por su milagrosa resistencia a los azares de la política y a los embates de sus críticos. Por ello, líneas arriba dijimos que se suele caracterizarla como el documento de nuestra estabilidad constitucional.

La explicación de la permanencia de la carta política de 1871 reside en varios elementos que conviene analizar.

En primer término, la Constitución de 1871 es el producto de una lenta elaboración nacional. En efecto, esta carta política constituye una síntesis depurada de las anteriores experiencias constitucionales. Por ello, su texto recoge los aportes de las anteriores cartas políticas y los traduce en disposiciones jurídicamente precisas, a diferencia de la mayoría de sus predecesoras que presentaban una gran confusión terminológica y conceptual.

En segundo lugar tuvo el mérito de la flexibilidad, pues mediante la utilización de la técnica de las reformas parciales a la Constitución introducida en la Constitución de 1847 por el doctor Castro Madriz, logró ir adaptándose a las cambiantes situaciones de finales del siglo XIX, pero sobre todo de la primera mitad del siglo XX.

Estos elementos dotaron a la Constitución de 1871 de una gran positividad, lo que permitió que regulara la vida del Estado costarricense durante 77 largos años, con los pequeños intervalos arriba apuntados.

La de 1917, en cambio, tuvo escasa positividad, pues sólo duró en vigencia dos años y durante un gobierno que era sumamente combatido por la oposición y el pueblo. Por ello, algunas de sus principales novedades no llegaron a aplicarse en la *praxis*.

Finalmente, la Constitución vigente ha tenido y sigue teniendo una gran positividad. Como parte de su pretensión de positividad permanente ha sido objeto de múltiples reformas parciales para adaptarla a los retos de la época presente. Además debe señalarse que luego de la creación de la Sala Constitucional en 1989, su texto se ha enriquecido notablemente con las interpretaciones realizadas por ese tribunal.

4. *Importancia (valoración) histórica de los textos*

La Constitución de Cádiz de 1812 tuvo una importancia fundamental en nuestra historia constitucional: fue el primer documento constitucional y, por tanto, con ella se inició nuestra historia constitucional.

Su aporte doctrinario fue decisivo, pues replanteó un nuevo esquema ideológico liberal que le permitió a nuestro país realizar la transición del viejo régimen colonial español al nuevo régimen burgués del siglo XIX, sin mayores traumas sociales, políticos ni económicos.

Desde el ángulo estrictamente jurídico las Cortes introdujeron el tema de los derechos fundamentales en los ordenamientos jurídicos iberoamericanos. A partir de entonces ninguna Constitución nuestra podría prescindir de un catálogo de derechos, de clara influencia francesa a través de la Constitución de Cádiz de 1812.

La Constitución de Cádiz sentó las bases de algunas de nuestras principales instituciones jurídico-políticas todavía vigentes. Verbigracia, el sistema unicameral; el informe anual del presidente ante la Asamblea Legislativa; la posibilidad de que los ministros acudan con voz, pero sin

voto, a explicar sus políticas al Parlamento; la participación del Poder Ejecutivo en la formación de la ley; la necesidad del refrendo ministerial para la validez de los actos del Ejecutivo; la existencia de los gobiernos municipales y otras más.

El Pacto de Concordia, por su parte, también jugó un papel histórico importante, no sólo por haber sido la primera Constitución que rigió nuestra vida independiente, sino porque, además, sentó algunos principios que se convirtieron en constantes a lo largo de nuestra evolución constitucional.

Es importante señalar que los dos Estatutos Políticos deben analizarse en conjunto con el Pacto de Concordia, pues los tres instrumentos constituyen la definición jurídica de la nacionalidad costarricense, dado que configuraron a Costa Rica como Estado independiente en el concierto de naciones.

En efecto, el primer acierto del Pacto de Concordia fue haber declarado que “La provincia de Costa Rica está en absoluta libertad y posesión exclusiva de sus derechos para constituirse en una nueva forma de gobierno...”, pues con ello introdujo, por primera vez en nuestro derecho público, el concepto de soberanía, aunque no utilizara esa palabra.

Valga la pena aclarar que nuestros primeros constituyentes fueron muy imprecisos en su terminología jurídica e incurrieron en confusiones conceptuales y terminológicas que hoy día nos sonrojarían. Habría que esperar recién hasta la Constitución de 1847, en cuya redacción participó activamente el doctor Castro Madriz, para que los términos jurídicos comenzaran a utilizarse con precisión, fenómeno que alcanzó su mayoría de edad con la carta política de 1871.

En las tres Constituciones citadas se reconocen los derechos individuales, luego de efectuar la declaratoria de la independencia de Costa Rica. También el Poder Judicial encontró su carta de naturalización en ellas. Estos tres elementos serían parte integrante, en lo sucesivo, de todas nuestras cartas fundamentales.

Otra conclusión importante que se puede extraer de estas tres cartas es que la denominada Junta Provincial Gubernativa, transformada finalmente en la Asamblea Provincial, funcionó como un auténtico Poder Constituyente desde que dictó el Pacto de Concordia hasta que clausuró sus sesiones el 10 de octubre de 1823, pues durante ese periodo promulgó tres textos constitucionales.

La Junta tendría potestades legislativas y ejecutivas y residiría tres meses en cada una de las cuatro poblaciones principales de la provincia, lo cual provocó serios problemas durante los primeros años de vida independiente porque alentaba los localismos. Tuvo que llegar Carrillo a terminar con la denominada Ley de la Ambulancia y establecer definitivamente la capital en la ciudad de San José.

La Constitución Federal de 1824 marcó un hito importantísimo en nuestra historia constitucional, no sólo porque su promulgación trajo como consecuencia directa que dejáramos de ser un Estado independiente por algunos pocos años, sino porque, además, sentó las bases de nuestro régimen de gobierno presidencialista.

La Constitución Federal señalaba los límites del Estado, que fueron los mismos de la antigua Capitanía de Guatemala, con excepción de la provincia de Chiapas. Se garantizaron los derechos individuales, las libertades de pensamiento, de palabra y de imprenta; fueron abolidos los fueros y la esclavitud. Se decretó que el gobierno era popular y representativo. El Poder Ejecutivo estaría en manos de un presidente y de un vicepresidente a semejanza de la Constitución norteamericana. El Poder Legislativo sería bicameral: contaría con un Senado y con un Congreso. El Poder Judicial también fue organizado y se dispuso que cada Estado tendría un jefe de Estado, un Congreso y una Corte de Justicia propias. Se fijó la capital en Guatemala, se prescribieron los recursos con que los Estados miembros debían contribuir para el sostenimiento del gobierno federal y a éste se le reservaron una serie de atribuciones de carácter general.

Sin embargo, a pesar de que se consagró un sistema presidencialista, lo cierto es que el balance entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo favoreció a este último. A diferencia del modelo norteamericano, el centro de gravedad político se situó en el órgano legislativo. En efecto, las leyes eran aprobadas por el Congreso, el Senado las sancionaba y el Ejecutivo se limitaba a publicarlas, sin gozar del derecho al veto suspensivo del que siempre dispuso el presidente norteamericano.

La Ley Fundamental del Estado libre de Costa Rica del 25 de enero de 1825 se dictó al amparo de lo establecido en los artículos 10 y 183 de la Constitución Federal de 1824.

Por primera vez esta Constitución contiene el señalamiento de los límites del territorio con la advertencia de que ese señalamiento era provisional, en espera de que se resolviese la cuestión sobre Guanacaste. Al igual que su matriz, contenía declaraciones acerca de que el gobierno era

popular y representativo, el cual se dividía en cuatro Poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Conservador. También se establecía un capítulo relativo a los derechos y deberes de los costarricenses. El Poder Legislativo era unicameral, a diferencia de la Constitución Federal.

Conforme a esta Constitución, había un jefe y un vicesjefe de Estado, correspondiendo a este último el cargo de presidente del Poder Conservador. Ambos eran elegidos por periodos de cuatro años y podían ser reelegidos sucesivamente una sola vez. Además se dispuso que todas las poblaciones tuvieran una municipalidad; el Congreso de diputados se renovaría por mitades anualmente, al igual que el Poder Conservador.

Los jefes de Estado, sobre todo en la *praxis*, fueron auténticos presidentes, que constituían el eje político del Estado. De ahí nació el sentimiento de que nuestro sistema de gobierno fuera presidencialista, antes que del texto de la Constitución Federal. Los primeros ocho años del Estado libre de Costa Rica tuvieron la impronta de don Juan Mora Fernández, a quien se le conoce en nuestra historia como el primer gobernante costarricense. Aquí se consolidó, en el alma nacional, el sistema de gobierno presidencialista que todavía nos rige.

El Poder Conservador fue una institución interesante que consagró la Constitución de 1825. Aunque podría ser encuadrado como una especie de Senado al estilo de la Constitución Federal, es decir, como un intermediario entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, lo cierto es que tal vez su función más importante pasó durante muchos años inadvertida y poco valorada: “Velar por el cumplimiento de la ley fundamental y demás del Estado y dar cuenta al Congreso de las infracciones que advierta o se le informen”. Sin embargo, sus resoluciones podían ser reselladas por el voto de dos terceras partes del total de los miembros del Congreso. Esta atribución constituye el antecedente del moderno control sobre la constitucionalidad de las leyes y posiblemente su origen derive de la teoría del poder neutro esbozada por Benjamín Constant en Francia.

Conforme al sistema implantado en nuestro país por la Constitución de Cádiz, la Ley Fundamental de 1825 dispuso, por primera vez desde que alcanzamos la independencia, que en cada pueblo hubiese una municipalidad de elección popular. Desde entonces las municipalidades constituyen una de las instituciones fundamentales de nuestro sistema democrático de gobierno.

En síntesis, tanto la Constitución Federal como la del Estado Libre de Costa Rica fueron dos de los pilares de nuestra historia constitucional,

junto a la Constitución de Cádiz de 1812. De la combinación a la tica de ambos sistemas surgiría posteriormente el modelo de gobierno que todavía nos rige.

La Ley de Bases y Garantías constituye un paréntesis vergonzoso en nuestra historia constitucional, dado que es la única carta política que consagró un sistema de gobierno autoritario. Para comenzar eliminó, de golpe y porrazo, el principio montesquiano de la división de poderes. Su artículo 4o. establecía que “Ejercen el poder supremo del Estado el primer jefe, una Cámara Consultiva, y otra judicial. Estos funcionarios son elegidos por el pueblo en la forma que aquí se establece”. El jefe de Estado era inamovible y reunía en sus manos prácticamente todos los poderes políticos. La Cámara constaba de cinco miembros, uno por cada departamento (hoy provincias) y eran renovables por mitades cada dos años, pudiendo ser reelegidos por una sola vez, y hasta “obligados” a continuar. La Cámara Consultiva no gozaba ni siquiera de la facultad de elegir a su propio director, y su presidente nato era el mismo jefe del Estado. Su funcionamiento quedaba restringido a sólo dos meses y carecía de iniciativa, pues sólo se podía ocupar de “los negocios que el primer jefe le tenga preparados”. Las funciones legislativas más importantes, en todo caso, estaban reservadas al jefe del Estado. Este se inmiscuía también en el Poder Judicial, dado que a él le tocaba nombrar a los magistrados y cuidar de la ejecución de los Códigos y supervigilaba los tribunales y juzgados para que administraran justicia cumplidamente.

El Decreto de Bases y Garantías proclamó que Costa Rica era un Estado soberano e independiente, tanto interna como externamente y no hizo ninguna alusión a la unión centroamericana, con lo cual puede afirmarse que constituye el texto que fundó la República.

Paradójicamente fue Carrillo el arquitecto de nuestro Estado, pues durante su gobierno Costa Rica se organizó administrativa, hacendaria y económicamente como un Estado moderno. Dictó los primeros códigos generales, nos separó definitivamente de la Federación centroamericana y sentó las bases de la economía nacional con la expansión de la producción del café y su exportación hacia Europa.

Desde el punto de vista de la historia constitucional la Ley de Bases y Garantías constituye una mácula dichosamente sin posteriores repeticiones.

La Constitución de 1844 tuvo una característica que ha estado ausente antes y después de ella en nuestra historia constitucional: la consulta popular del proyecto de Constitución. El pueblo hizo importantes sugerencias

cias, algunas de las cuales fueron incorporadas al texto definitivo. Aunque técnicamente no se trató de un referendo popular, lo cierto es que hubo una consulta popular que tuvo como efecto inmediato la modificación, en algunas partes, del proyecto original.

El proyecto original también contenía una propuesta de gobierno directorial, integrada por un representante de cada una de las provincias. Sin embargo, fue finalmente desechada y se volvió al régimen presidencialista adoptado en 1825.

En esta Constitución los derechos individuales fueron desarrollados con gran esmero. Se mantuvo la elección popular de la Corte Suprema de Justicia. Se estableció, como novedad transitoria que tendría que esperar hasta 1913 para consolidarse definitivamente, la elección directa de los funcionarios de los tres Poderes. Se suprimió la Vicejefatura del Estado, estableciendo que el eventual sucesor del jefe de Estado lo sería el presidente del Senado.

A pesar de que se reafirmó la soberanía del Estado, sin embargo, se conservó la expectativa de la unión centroamericana, lo cual no deja de ser contradictorio. El artículo 46 introdujo una institución que, desde entonces, ha sido consustancial al régimen constitucional costarricense: el asilo inviolable para los extranjeros que llegasen y se acogiesen a sus leyes. El numeral 54, por su parte, determinó que el Estado sostendría la religión católica por ser la que profesaban los costarricenses, sin entrar en detalles en cuanto a los disidentes.

La carta de 1844 creó por primera vez un Legislativo bicameral. Sin embargo, el Senado, aparte de las funciones propiamente legislativas, tenía algunas otras específicas, tales como las de velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, lo que representa un resabio del Poder Conservador de la Constitución de 1825, proponer ternas para el nombramiento de ministros, vigilar la conducta de los funcionarios públicos. Como resultado final esta Constitución fortaleció al Poder Legislativo en detrimento del Ejecutivo, posiblemente como reacción al gobierno dictatorial de Carrillo y al homólogo de Morazán.

La carta política de 1847 suprimió el voto directo y restableció el de dos grados; mantuvo la obligatoriedad del voto y exigió, como novedad, que el ciudadano, para votar, debía “hacer ostentación de su carta de ciudadanía, la cual se extenderá a cada uno por la autoridad competente, al tiempo de verificar el registro”. Se eliminó la tradicional facultad, hasta entonces, de que los magistrados de la Corte fuesen electos popularmen-

te. A partir de esta Constitución pasaron a ser elegidos directamente por el órgano legislativo. Respecto del Poder Legislativo se introdujeron varias modificaciones importantes: se suprimió el Senado, volviendo los ojos a la tradición unicameral de Cádiz; se redujo el número de diputados a sólo diez y el vicepresidente del Estado sería su presidente nato; se creó la Comisión Permanente del Congreso, para actuar durante los recesos, compuesta por tres diputados y el mismo vicepresidente del Estado.

Lógicamente el órgano más potenciado fue el Ejecutivo. El jefe y jefe del Estado pasaron a llamarse presidente y vicepresidente del Estado. El periodo presidencial fue ampliado a seis años y podía ser reelecto para periodos sucesivos sin intervalo alguno. Con la desaparición del Senado, el Ejecutivo se reforzó en materia de nombramiento de los altos funcionarios del Estado. Por otra parte y por primera vez en nuestra historia política, se constitucionalizó la participación del órgano ejecutivo en la formación de las leyes, mediante la autorización para que los ministros presentaran proyectos que consideraran convenientes para el bien público. Además, se le otorgó el derecho a ejercer el veto suspensivo y a los ministros se les dio el derecho a tener asiento en el Congreso y consecuentemente se les impuso la obligación correlativa de proporcionar “las explicaciones verbales que pide el Congreso a excepción de aquellos casos en que la tranquilidad depende del secreto”.

La promulgación de la Constitución de 1848 fue precedida por la proclamación de la República el 30 de agosto de 1848, aunque ya desde 1838 éramos de hecho y de derecho una República al habernos separado definitivamente de la República Federal Centroamericana, lo cual había sido ratificado por la Ley de Bases y Garantías en 1841.

A pesar de que la Constitución de 1847 sólo podía ser sustituida en caso de reorganización de la República Federal Centroamericana, el doctor Castro Madriz interpretó que por habernos declarado República independiente en agosto de 1848, había quedado allanado jurídicamente el camino para que, por vía de las reformas parciales, se reformara integralmente la Constitución de 1847 sin necesidad de acudir a la convocatoria de una constituyente. En términos generales, esta Constitución tiene la virtud de utilizar el lenguaje propio de las cartas constitucionales, pues es lacónica y poco reglamentista. Derogó el voto obligatorio; creó las provincias dentro de una nueva organización territorial, los cantones y los distritos, que es el sistema que subsiste hasta nuestros días. Se excluyó a las municipalidades en cuanto a su facultad para solicitar la revisión de las Consti-

tuciones. Al presidente del Estado se le llamó, a partir de entonces, presidente de la República. A éste se le atribuyó la facultad de nombrar los ministros de Estado y remover libremente el personal administrativo de su dependencia

Esta Constitución creó una institución que, con el venir de los años, produjo mucho daño a nuestra vida institucional y fue la causa directa de los hechos armados de 1948. En efecto, en su artículo 53 se dispuso que corresponde exclusivamente al Congreso “1. Hacer el escrutinio de las votaciones y, llegado el caso, perfeccionar las elecciones de presidente y vicepresidentes de la República”. Esta facultad permitió al Congreso manipular los resultados electorales —como ocurrió justamente en 1948— cuando había vencido el partido de oposición. Esta disposición constitucional, repetida luego en los siguientes textos fundamentales, dio origen a la cadena de fraudes que caracterizaron a nuestro país hasta 1948.

La carta de 1859 redujo el periodo presidencial de seis años introducido por la carta de 1847 a tres. Creó dos designados a la presidencia en vez del cargo de vicepresidente. Esta institución se mantendría hasta la actual Constitución en que volvimos a los vicepresidentes. También decretó la prohibición de la reelección presidencial y la elección de sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad. El Poder Ejecutivo fue robustecido en cuanto declaró la subordinación del poder militar al poder civil, el cual además no podía deliberar. La Constitución vigente tiene una disposición semejante. Transformó el nombre de ministros en el de secretarios de Estado, terminología que se mantuvo hasta en la Constitución de 1871. A los secretarios de Estado se les otorgó el derecho de concurrir a los debates del Congreso y de cualquiera de las Cámaras, pudiendo tomar parte activa en ellos. Sin embargo, antes de las votaciones tenían que retirarse. Al Congreso se le denegó el derecho de interpelar a los secretarios de Estado, con lo cual se debilitó el control político del órgano legislativo sobre el Poder Ejecutivo. Se regresó al sistema bicameral y, por primera vez en nuestra historia constitucional, se exigió el título de abogado para el cargo de magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

En materia de garantías esta Constitución las dividió en dos capítulos aparte: en uno reglamentó las garantías nacionales, que es la primera vez que una carta política hacía una declaratoria semejante, y en el otro reguló las garantías o derechos individuales. Son bastante completos y en las Constituciones posteriores se respetaron en lo medular. Otras dos contri-

buciones importantes de esta carta política fueron la consagración, por primera vez en nuestra historia constitucional, del principio de supremacía constitucional y del recurso de *habeas corpus* como una garantía individual.

La Constitución de 1869 es en realidad la misma de 1859 con algunos retoques, algunos de ellos de gran trascendencia en nuestra vida institucional. En efecto, mantuvo la organización del Poder Legislativo en dos Cámaras; mantuvo también el sufragio organizado en dos grados que había establecido su antecesora. El Poder Ejecutivo no sufrió ningún cambio importante, pues el presidente mantuvo su condición de jefe de la nación y los secretarios de Estado continuaron siendo los encargados del despacho de los asuntos del Poder Ejecutivo. El Poder Judicial mantuvo incólume su organización.

La carta de 1869 contenía, sin embargo, dos novedades muy importantes: por única vez en nuestra historia constitucional, lo que hoy día se echa de menos y se piensa que es una necesidad urgente introducir en nuestra carta política, se constitucionalizó el Ministerio Público, dándole una independencia absoluta de los otros Poderes. Era nombrado por el Congreso por periodos de dos años, pudiendo ser reelegido.

La otra novedad que presentaba la Constitución en examen fue la introducción en su artículo 60. de que “la enseñanza primaria de ambos sexos es obligatoria, gratuita y costeadada por la nación”, y que “la dirección inmediata de ella corresponde a las municipalidades y al gobierno la suprema inspección”. En el numeral 7 se estableció, por su parte, que “todo costarricense o extranjero es libre para dar o recibir la instrucción que a bien tenga en los establecimientos que no sean costeadados con fondos públicos”. Estas disposiciones fueron realmente revolucionarias para la época y sentaron las bases de nuestro actual sistema educativo. De ahí que don Jesús Jiménez sea considerado, junto a don Mauro Fernández, como los dos grandes reformadores de la educación costarricense.

La Constitución de 1871 presidió el fortalecimiento de la democracia costarricense dentro del modelo de un presidencialismo patriarcal, al concentrar el poder político en el presidente de la República. Ello produjo como resultado una especie de personalismo hipertrofiado en el que se potenciaba una concepción individualista de la función pública.

El Poder Ejecutivo era omnidecisivo, pues tenía tanto el poder de iniciativa de la ley como el veto. Por ello, frente a una Asamblea Legislativa, cuyos integrantes no eran funcionarios de tiempo completo ni conta-

ban con personal adecuado ni con una fuerte organización de partidos o de comisiones, el Ejecutivo se convirtió de hecho en casi el único promotor de la legislación. Por tanto, la Asamblea se transformó, con ligeras excepciones, en un órgano en cierta forma dependiente del Ejecutivo. El presidente, como contrapartida, tenía en sus manos el nombramiento y remoción de todos los funcionarios públicos. También le correspondía organizar y vigilar los procesos electorales y a la Asamblea Legislativa hacer la calificación y el escrutinio de los votos para elegir presidente de la República y declarar la elección de éste.

Dentro de la óptica de un presidencialismo acentuado, las municipalidades pasaron a ser meros apéndices del Poder Ejecutivo, además de que sólo existían en las cabeceras de provincias.

El presidente se elegía por periodos de cuatro años y no podía ser reelecto en forma sucesiva. También se le otorgó la facultad de solicitar a la Comisión Permanente la suspensión del orden constitucional. Se mantuvo la institución de los designados elegidos anualmente por el Congreso para sustituir al presidente en sus faltas temporales o absolutas. El nombre del Consejo de Estado fue sustituido por el de Consejo de Gobierno.

El Poder Legislativo volvió a ser unicameral, con el nombre de Congreso Constitucional, el cual se renovaba por mitades cada dos años. Como en las Constituciones de 1812, 1847 y 1848, durante los recesos legislativos funcionaba una Comisión Permanente, que entre otras atribuciones, podía emitir decretos urgentes a propuesta del Ejecutivo, y de acuerdo con éste, suspender el orden constitucional.

El capítulo de garantías individuales fue muy bien estructurado y, en sus líneas fundamentales, es el que todavía nos rige. Inicialmente se establecía la pena de muerte para los delitos de alta traición, piratería, homicidio premeditado y seguro o premeditado y alevoso. En 1882, poco antes de retirarse del poder, don Tomás la abolió mediante el mismo decreto en que puso nuevamente en vigencia la Constitución de 1871.

El Poder Judicial estaba integrado por la Corte Suprema de Justicia formada por un presidente, siete magistrados y un fiscal, elegidos por el Poder Legislativo cada cuatro años. Para el desempeño de la magistratura se exigía el título de abogado.

Durante los 77 años en que estuvo vigente, la Constitución de 1871 sufrió numerosas reformas parciales, tales como las relativas a los límites territoriales, las relaciones con los países centroamericanos, la condición

de los extranjeros y las limitaciones a los monopolios, la suspensión de garantías y el control legislativo de los gastos públicos.

Sin embargo, hubo dos procesos de reformas parciales que tuvieron un gran significado para los cambios futuros: una de ellas fue la lenta mejora de los sistemas electorales que se llevó a cabo por medio de las reformas de 1895, 1913, 1933 y 1936, por las cuales se limitó la propaganda religiosa con fines políticos, se estableció el sufragio directo, se fijó el porcentaje del 40% como necesario para obtener la mayoría en las elecciones presidenciales y se estableció el voto obligatorio, respectivamente. Con este proceso de mejoramiento de las instituciones electorales se dotó a los costarricenses de un sistema de gobierno cada vez más responsable frente a la voluntad de las mayorías.

El segundo proceso fue la introducción del capítulo de garantías sociales que se llevó a cabo en 1943. Con tales reformas se anticipó la problemática social de los modernos procesos de industrialización, y dieron un marco adecuado a las reivindicaciones de los sectores obreros que surgieron como consecuencia de ellos.

En síntesis, la Constitución de 1871 constituye el documento de la estabilidad nacional, pues con las constantes e importantes reformas parciales que sufrió a lo largo de 77 años de vigencia, pudo enfrentar con éxito la evolución política, social y económica de nuestra incipiente República, logrando, como resultado final, la consolidación de nuestro régimen democrático.

La Constitución política del 8 de junio de 1917 constituye un texto de corte moderno, muy bien redactado y que se anticipó a muchas corrientes liberales y también sociales de la época actual.

Entre sus innovaciones que contenía en su capítulo I figuraba la mención de varios fallos y tratados de límites, la prohibición de que los tribunales aplicasen leyes o decretos contrarios a la Constitución, la facultad del Poder Ejecutivo de restablecer la universidad que se había suprimido en 1888, y sobre todo la obligación del Estado de velar por el bienestar de las clases trabajadoras y dictar las leyes necesarias para ello.

En materia de sufragio se establecía la cédula para votar y se mantenía el voto directo para diputados, senadores, intendentes, regidores y síndicos municipales. La elección popular de los intendentes (hoy alcaldes) recién ha sido introducida en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, para elección de presidente y vicepresidente se establecía un sistema de

segundo grado, lo cual, sin duda alguna, representa uno de sus lunares más evidentes, pues con ello se retrocedía a épocas ya superadas.

El Poder Legislativo volvía a ser bicameral, las cuales se renovaban por mitades cada tres años. Ambas Cámaras tenían iniciativa y sanción recíproca en la formación de la ley, y también la Corte Suprema de Justicia podía formular proyectos de ley en algunas materias. El Poder Ejecutivo podía vetar un proyecto de ley por razones de inconveniencia o inconstitucionalidad. En este último caso la Corte Suprema decidía el asunto.

El Poder Ejecutivo era ejercido por el presidente de la República con la colaboración indispensable de los ministros de Estado. El presidente se elegía por periodos de seis años y no podía ser reelegido para el periodo inmediato siguiente. En sus faltas temporales o absolutas lo suplía un vicepresidente elegido para el mismo periodo. Las atribuciones del presidente eran menos amplias que en la carta de 1871, pues algunos asuntos tenía que resolverlos conjuntamente con el Consejo de Ministros. Los ministros, por su parte, eran responsables de sus carteras, conjuntamente con el presidente.

En cuanto al Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia tendría una Sala de Casación y varias de Apelaciones. Sus miembros eran elegidos por el Senado de ternas que presentaban el Ejecutivo y la Cámara de Diputados y conservaban sus cargos mientras durase su buen desempeño.

La carta política de 1917 tuvo dos problemas: primero que estuvo muy poco tiempo vigente y, segundo, que el gobierno la irrespetó constantemente. Por ello, a pesar de su excelente contenido y su exquisita técnica constitucional, no tuvo ninguna gravitación en nuestra historia constitucional.

Finalmente llegamos a la Constitución vigente, que fue promulgada el 7 de noviembre de 1949.

La mayoría de los constituyentes no simpatizaba con la idea de establecer un régimen semiparlamentario en Costa Rica, pues lo consideraba libresco y alejado de nuestra realidad política. No obstante, los constituyentes sentían la necesidad de que el Poder Legislativo contara con nuevas facultades para romper su papel histórico de órgano constitucional secundón y lograr que se equilibrara frente al Poder Ejecutivo. Entonces, el texto final de la Constitución vigente fue el producto del compromiso de las fuerzas políticas dominantes, es decir, de la mayoría conservadora del Partido Unión Nacional que dominaba ampliamente la Asamblea

Constituyente y la naciente fuerza socialdemócrata, que propugnaba por un régimen político más ágil, pero al mismo tiempo respetuoso de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Las principales reformas o transformaciones que sufrió el sistema constitucional costarricense en la carta política de 1949, fueron los siguientes:

a) El Poder Ejecutivo pasó de ser un órgano unipersonal, como es lo típico de los regímenes presidencialistas, a un Poder Ejecutivo compartido. Inclusive los tradicionales secretarios de Estado pasaron a denominarse ministros, a semejanza de los sistemas parlamentarios.

b) La mayoría de las funciones administrativas del Poder Ejecutivo las ejerce conjuntamente el presidente y el respectivo ministro. Verbigracia, la ejecución y reglamentación de las leyes, la iniciativa en la formación de las leyes, la emisión de reglamentos y decretos ejecutivos, la celebración de contratos administrativos, el nombramiento del personal administrativo, etcétera.

c) El presidente conservó las atribuciones de nombrar y destituir discrecionalmente a los ministros; ejercer el mando supremo de la fuerza pública y representar oficialmente a la nación. Es decir, estas atribuciones son propias de un jefe de Estado en sus sistema parlamentario y las que, en Costa Rica, le confieren el carácter de superior jerárquico sobre los ministros, en virtud de que su mandato deriva del sufragio popular. En suma, el presidente sigue siendo, en esta concepción, el centro de gravitación política del Estado costarricense.

d) Se creó un órgano colegiado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, constituido por la reunión del presidente y sus ministros, bajo la presidencia del primero. Se trató de imitar, en alguna forma, el gabinete del sistema parlamentario. Las atribuciones de este órgano colegiado son de naturaleza política: nombramiento de los embajadores y de los directores y presidentes ejecutivos de las instituciones descentralizadas; el ejercicio del derecho de gracia; la autorización para solicitar a la Asamblea Legislativa la declaratoria del estado de defensa nacional y la autorización para negociar la paz y todos aquellos otros asuntos que le someta el presidente a su conocimiento.

En síntesis, la función del Consejo de Gobierno es deliberante, en virtud de la responsabilidad colegiada de todos sus integrantes y en relación con cuestiones que influyen en la orientación de la política general del Estado. En la *praxis* constitucional el Consejo de Gobierno se ha conver-

tido en el órgano de decisión y consulta de los asuntos más importantes del gobierno.

e) Dentro del ámbito de la función administrativa se constitucionalizaron algunas instituciones descentralizadas que se habían creado durante los años cuarenta y se sentaron las bases de su futuro régimen jurídico, que dio lugar a que comenzaran a proliferar. A tales instituciones se las dotó tanto de autonomía administrativa como política. Casi toda la actividad técnica del Estado se descentralizó y se puso en manos de nuevos entes autónomos.

f) Las municipalidades fueron elevadas a categoría de entes autónomos, desligándolas totalmente de la tutela que hasta entonces había ejercido el Poder Ejecutivo sobre ellas.

g) Se creó la Contraloría General de la República, a nivel de órgano constitucional, como encargado de vigilar la hacienda pública.

h) Todas las funciones electorales, hasta entonces compartidas entre el presidente de la República y la Asamblea Legislativa, fueron atribuidas a un órgano constitucional especializado en la materia: el Tribunal Supremo de Elecciones.

i) Los cambios más importantes, desde el punto de vista del régimen político aparte de la creación de un Poder Ejecutivo compartido, se dieron respecto del Poder Legislativo. Para comenzar, se le cambió el nombre de Congreso —típico de los regímenes presidencialistas— por el de Asamblea Legislativa.

j) El periodo de sesiones ordinarias se extendió de tres a seis meses, con lo cual se limitó la influencia del Poder Ejecutivo sobre la actividad legislativa.

k) Las transformaciones más significativas, sin embargo, se dieron dentro del ámbito del control político, hasta entonces desconocido por nuestra legislación constitucional. Dentro de este orden de ideas, se le otorgó a la Asamblea Legislativa la facultad de interpelar a los ministros y la de censurarlos, por dos tercios del total de miembros presentes cuando a juicio de los señores diputados aquellos fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos. Se exceptuaron de ambos casos los asuntos en tramitación de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes (artículo 112, inciso 24, CP).

Aquí encontramos un típico ejemplo de compromiso entre la propuesta original de los socialdemócratas, que abogaban porque la censura impli-

cara responsabilidad política para los ministros censurados, tal y como ocurre en los regímenes parlamentarios, y la posición de los constituyentes conservadores del Partido Unión Nacional que deseaban limitar constitucionalmente las potestades del Poder Ejecutivo, como respuesta a los abusos cometidos durante los años cuarenta por los gobernantes de turno.

Hasta la fecha sólo se han otorgado dos votos de censura: uno en los años cincuenta y otros en los noventa. En ambos casos, los ministros se vieron obligados a dimitir por la presión de la opinión pública. Algunas otras propuestas, a pesar de haber obtenido bastantes votos, no alcanzaron la mayoría constitucional exigida para que se produjera técnicamente el voto de censura. Sin embargo, en todos los casos de solicitud de votos de censura acogidos por el órgano legislativo para su discusión, los ministros cuestionados sufrieron gran descrédito público, al punto que sus carreras políticas llegaron en ese momento a su fin. Por tanto, además del efecto estrictamente moral del voto de censura, observamos que los intentos fallidos de votos de censura han surtido efectos políticos concretos.

l) También el nuevo texto constitucional le confirió a la Asamblea Legislativa la facultad de nombrar comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea Legislativa les encomiende, y rindan el informe correspondiente. Las comisiones tienen libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen oportunos. Pueden recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla (artículo 121, inciso 23, CP).

A partir de 1980 han proliferado las Comisiones de Investigación, en asuntos tales como el mal manejo de fondos públicos, el trasiego de armas a raíz del derrocamiento del dictador Somoza en Nicaragua en 1979, la influencia del narcotráfico, etcétera, lo cual ha hecho desplazar la importancia de la Asamblea Legislativa de su concepción tradicional como un órgano eminentemente legislativo hacia un órgano de control político.

m) La interpelación de los ministros ha sido frecuente en nuestra *praxis* legislativa después de 1949 y ha rendido buenos frutos. Inclusive algunos ministros han tomado la costumbre de presentarse, de mutuo propio, ante el Parlamento a rendir cuentas sobre sus actuaciones antes de ser interpelados. Con ello se ha robustecido el control político de la Asamblea Legislativa sobre el Poder Ejecutivo.

n) El último elemento importante introducido por la Constitución del 49 en relación con el régimen político, fue la constitucionalización de los

partidos políticos. En la carta política de 1871 no eran ni siquiera nombrados y en la *praxis* sólo se organizaban cada cuatro años para promover las candidaturas de turno.

Con la constitucionalización de los partidos, surgieron algunos con marcada tendencia ideológica, como el PLN de extracción socialdemócrata, el PUSC de ideología demócrata cristiana y el tradicional Partido Comunista, hoy prácticamente desaparecido.

De esa forma el régimen político costarricense recibió la impronta de las ideologías de los dos partidos mayoritarios, quienes se han alternado el poder desde 1949, salvo en dos periodos en que el PLN ha logrado repetir su éxito en las urnas.

Tal es, en apretada síntesis, los cambios introducidos por la Constitución de 1949.

5. Figuras y debates descollantes de los constituyentes

Desgraciadamente de la gran mayoría de las constituyentes se desconocen sus actas y las existentes son bastante fragmentarias, puesto que no eran grabadas, por lo que se trata más bien de resúmenes de las intervenciones de los constituyentes.

En este acápite, sin embargo, es posible referirse a una figura señera durante la constituyente de Cádiz: el presbítero Florencio del Castillo, quien inclusive llegó a ocupar la vicepresidencia de las Cortes.

Don Florencio luchó en las Cortes Gaditanas por lograr la igualdad entre españoles y americanos en los diferentes órganos de representación nacional; la defensa de los derechos fundamentales para el indio y los grupos marginados de la sociedad como lo eran las castas fue otra de sus principales preocupaciones; abogó también por eliminar los privilegios odiosos entre los diferentes miembros de una misma comunidad; se preocupó constantemente porque se dotara de autonomía a los gobiernos locales de las provincias americanas; insistió en la lucha por lograr reformas específicas en beneficio de la provincia de Costa Rica.

Otro constituyente como don Florencio no lo volveremos a encontrar sino hasta la discusión de la carta política de 1949, cuando en su seno se distinguen dos diputados: el licenciado Rodrigo Facio Brenes de la fracción socialdemócrata y el licenciado Mario Alberto Jiménez Quesada del Partido Constitucional.

Ambos eran abogados, de extracción urbana, clase media, una orientación intelectual, y un interés, conocimiento y preocupación por lo histórico. Sin embargo, hubo una divergencia intelectual profunda entre ellos.

En efecto, mientras Jiménez Quesada fue un liberal, que se opuso a capa y espada a las ideas socialdemócratas y socialcristianas que pujaban por abrirse campo en nuestro país, sobre todo a raíz de la introducción del capítulo de garantías constitucionales en la Constitución de 1871 en el año de 1943. Facio, por el contrario, era más sistemático, disciplinado y de ideología socialdemócrata. Aunque se había graduado de abogado a finales de los años treinta, su verdadera pasión era la economía. Su tesis de graduación como abogado se tituló *Estudios sobre economía costarricense*. Se volvió un autodidacta en esta materia y llegó a ser el primer decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, antes de ocupar los cargos primero de secretario y posteriormente de rector. Además de enseñar ciencias económicas fundó la cátedra de Filosofía del derecho, lo cual nos indica que era un hombre de una cultura muy amplia.

Las actuaciones de Jiménez y Facio en la constituyente fueron muy destacadas, cada uno defendiendo, desde su propia trinchera ideológica, sus ideas y presentando mociones que las tradujeran en normas constitucionales.

Mario Alberto Jiménez, como buen liberal, fue un acérrimo defensor de los derechos y garantías individuales y uno de los principales opositores, curiosamente contra Rodrigo Facio, del párrafo 2 del artículo 98 que introdujo la prohibición de que se formaran partidos comunistas. Jiménez sostuvo, con gran coherencia ideológica, que la democracia en el momento en que pusiera barreras sucumbiría, como lo había ocurrido al Imperio Romano cuando trazó el limes y a los franceses cuando crearon la línea Maginot. Facio, por su parte, estaba de acuerdo con la prohibición contenida en el párrafo 2 del artículo 98, porque en su criterio la democracia estaba autorizada para crear mecanismos para su propia defensa. Y la norma en cuestión era uno de ellos.

Jiménez se opuso vehementemente a que se tomara como base de discusión el proyecto preparado por la Junta Fundadora de la Segunda República, porque lo consideraba reglamentista, libresco y alejado de la realidad costarricense, sobre todo en cuanto introducía un sistema de gobierno semiparlamentario. En su criterio, tenía que adoptarse un régimen semipresidencialista.

Facio fue el gran impulsor de la constitucionalización del régimen de la administración descentralizada, del Servicio Civil y del establecimiento de controles al Poder Ejecutivo para atemperar lo que él agudamente llamó “el luiscatorcismo republicano” que caracterizaba al presidente en la carta política de 1871. También fue un paladín en defensa de los derechos sociales y de la posibilidad de establecer normas, como el artículo 50 vigente, que autorizan la intervención activa del Estado en la economía.

Ambos fueron destacados y fogosos oradores, de verbo encendido y siempre bien documentados para sustentar sus tesis. En alguna medida representaron dos Estados: el Estado de derecho liberal que estaba en sus últimos estertores y el moderno Estado social de derecho que actualmente vivimos. Evidentemente las tesis de Facio terminaron por triunfar, pues Jiménez se aferraba a una Costa Rica idílica que ya no existía en la realidad.

Sin embargo, algunas de las intervenciones más brillantes en la Constituyente de 1949 se le deben a su cultura enciclopédica de corte liberal. A Facio se le reconoce hoy día como el ideólogo del Estado moderno costarricense.

II. ANÁLISIS TEMÁTICO

1. *Derechos individuales (libertad, igualdad, seguridad jurídica, propiedad)*

A. *La libertad*

La Constitución de Cádiz estableció que la nación estaba obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, sin entrar a especificar a cuáles derechos de libertad se refería, por lo que debe concluirse que abarcaba todos los incluidos en la Declaración de 1789, dado que su promulgación se había inspirado en los principios de la Revolución Francesa.

El artículo 2o. del Pacto dispuso que “La provincia reconoce y respeta la libertad civil, propiedad y demás derechos naturales y legítimos de toda persona y de cualquier pueblo o nación”.

Esta es la única referencia que hace el Pacto a los derechos individuales de los costarricenses. Se trata, como se infiere de su propio texto, del reconocimiento genérico de la libertad civil, de la propiedad y de los demás derechos naturales legítimos de toda persona. Evidentemente y dado