

II. Análisis temático	27
1. Derechos individuales (libertad, igualdad, seguridad jurídica, propiedad).	27
A. La libertad.	27
B. La igualdad	36
C. Seguridad	38
D. Propiedad	39
2. Derechos sociales (laborales, agrarios, asistenciales, prestaciones)	42
A. Derechos laborales	42
B. Derechos agrarios.	45
C. Derechos asistenciales	46
D. Derechos prestaciones	47
3. Derechos culturales (ambiente, ocio y deporte, información e intimidad, migración, diversidad lingüística y étnica).	49
A. Ambiente	49
B. Información	50
C. Intimidad	53
D. Migración	54
E. Libertad religiosa	56
F. Diversidad lingüística y étnica	59
4. Derechos políticos (ciudadanía, partidos políticos, sistema electoral)	59
A. Ciudadanía	59
B. Partidos políticos	64
C. El sistema electoral	66
5. Garantías (<i>habeas corpus</i> , amparo, control de constitucionalidad)	70
A. Recurso de <i>habeas corpus</i>	70
B. Recurso de amparo	71
C. Mecanismos de control de constitucionalidad	72

6. Soberanía	75
7. Gobierno	79
8. Congreso	88
9. Justicia	94
10. Otros órganos o funciones del Estado (<i>ombudsman</i> , banca central, etcétera)	100
A. La Contraloría General de la República	100
B. El Tribunal Supremo de Elecciones.	102
C. Las instituciones autónomas	103
11. Organización política (descentralización, sistema federal, unitario).	104
12. Supremacía de la Constitución (leyes constitucionales, estados de excepción, etcétera).	108
A. Principio de supremacía constitucional	108
B. Estados de excepción	110
13. La reforma constitucional	112

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

que la Constitución de Cádiz actuaba como normativa subsidiaria del Pacto, habría que concluir que éste también reconoce y tutela todos los derechos fundamentales consagrados en aquélla.

El Primer Estatuto Político recogió la misma norma y el Segundo Estatuto Político siguió igual camino. Lo anterior es una prueba irrefutable de que el Pacto y los dos Estatutos Políticos forman una sola unidad para efectos de analizar su contenido jurídico.

La Constitución Federal reconoció en su artículo 13 que “Todo hombre es libre en la República. No puede ser esclavo el que se acoja a sus leyes, ni ciudadano el que trafique en esclavos”.

La primera parte es prácticamente el mismo texto del actual artículo 20 de la Constitución. El segundo, en cambio, pretendía subrayar cómo la esclavitud había desaparecido jurídicamente de nuestra región a raíz de la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812. En efecto, el primer concepto es interesante porque subraya que el gobierno de las leyes hace libres a los hombres, lo cual da por sentado que no puede haber un ordenamiento jurídico que autorice la esclavitud.

El artículo 2o. de la ley fundamental estableció, en lo conducente, que “Es libre individualmente y tiene derecho de poner en ejercicio sus facultades, perteneciéndolo por tanto la libertad de reunirse pacíficamente, la de cargar sus armas sin más regla en todo que la justicia, sin más límites que los derechos de los semejantes, y sin más miramientos que las leyes”. También se garantizaba el derecho de petición.

Esta disposición consagraba ya uno de los límites que se reconocen modernamente al ejercicio de los derechos fundamentales: los derechos de los terceros. Es decir, el ejercicio de nuestros derechos está limitado por los derechos iguales o superiores de las demás personas.

La Ley de Bases y Garantías, dentro de la misma óptica de su antecesora, garantizó también la libertad de reunión, la libre tenencia de armas en casa que no prohibiera la ley para su propia defensa y la del Estado, así como la libertad de domicilio. Añadió la garantía de que para que una persona pudiera ser detenida, presa y castigada, tales actos debían estar previstos por la ley y ser ejecutados según los procedimientos señalados por éstas. Se trataba de un embrión, un tanto rudimentario, del principio de legalidad en materia penal. También consagró la libertad de reunión y de petición.

La de 1844 es jurídicamente más avanzada, pues hace precisiones que echamos de menos en las cartas anteriores. Por ejemplo, el artículo 1o.

disponía que “Todos los costarricenses nacen libres e independientes, y tienen ciertos derechos inalienables e imprescriptibles, y entre éstos se enumeran con más especialidad, el de defensa de la vida y la reputación, el de propiedad, el de prosperidad, igualdad y libertad, y el de procurarse por cualquier medio honesto su bienestar”. Esta disposición recuerda el Preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos. Sin embargo, mantiene el pecado original de sus antecesoras, en el sentido de que los derechos sólo se otorgaban a los costarricenses.

El artículo 10 autorizaba la tenencia de armas para su defensa y portar las que la ley no prohibiera. El 11, por su parte, garantizaba la libertad de locomoción, estableciendo al igual que lo hace hoy día el artículo 22 de la Constitución vigente, que la libertad de tránsito se garantizaba siempre que su titular se hallara libre de toda responsabilidad.

Sin embargo, la disposición más importante en esta materia fue el artículo 22, que en esencia constituye el párrafo 2 del actual artículo 28. Disponía esa norma que “Las acciones privadas que no tocan con el orden de la moralidad y la decencia pública y que no producen perjuicio de tercero, están fuera de la acción de la ley”. Se trata, ni más ni menos, de la consagración constitucional del moderno principio de libertad jurídica, según el cual el particular puede hacer todo aquello que no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, en términos tales que lo no prohibido está permitido.

El artículo 25 establecía los requisitos para las privaciones legítimas de la libertad, en tanto que el 28 consagraba el principio de legalidad en materia penal, al disponer que nadie podía perder su libertad sino cuando hubiera infringido la ley, y por esa causa quedaba sujeto a la pena en ella designada.

El numeral 37 garantizaba la inviolabilidad de las comunicaciones escritas, estableciendo la salvedad, en el numeral 38 *ibidem*, de que sólo en casos de delitos de traición podían ocuparse los papeles de los habitantes del Estado, y únicamente podría practicarse su examen por autoridad competente cuando fuera indispensable para la averiguación de la verdad, y a presencia del interesado, devolviéndosele en el acto, cuantos no tuvieran relación con lo que se indagaba. También garantizaba la libertad de petición.

La Constitución de 1847, por su parte, repite más o menos el mismo texto de su antecesora, indicando, respecto de la libertad, que todos los habitantes del Estado tienen “el derecho de gozar y reclamar la libertad

civil acordada por las leyes”. Sin embargo, tiene la virtud de extender los derechos fundamentales, allí consagrados, a todos los habitantes de la República, a diferencia de sus antecesoras que circunscribían su titularidad a los costarricenses.

Al igual que la de 1844, consagraba el principio de libertad jurídica, al disponer que “Se declaran fuera de la acción de la ley, todos los actos privados que no tocan con el orden, la moralidad y la decencia pública, y que no producen perjuicio de tercero”.

El numeral 12 reconocía el principio de legalidad en materia penal. El artículo 13 consagraba, por primera vez en nuestra historia constitucional, la garantía del debido proceso, al disponer que

En todo proceso criminal, el acusado jamás será privado del sagrado derecho de ser oído, por sí, o su defensor, de ser informado de la naturaleza y causa de la acusación hecha contra él, de que se le presenten los testigos cara a cara, si fuese posible, de sacar testimonio de documentos y declaraciones de testigos ausentes, con que pueda probar su inocencia, y de ser juzgado por autoridad competente, y por jueces imparciales y de capacidad legal.

Como puede observarse, esta norma reúne todos los requisitos que modernamente se exigen de la garantía constitucional del debido proceso.

El artículo 16 prohibía el uso del tormento y los apremios. También el numeral 19 declaraba inviolable el secreto de la correspondencia y establecía el sano principio que la que se abriera por otra persona diferente de su destinatario, no produciría ningún efecto legal, ni podían presentarse en testimonio contra alguno. Finalmente y al igual que se antecesora, sólo se permitía la ocupación de los papeles de los habitantes de la República en los delitos de traición. Sin embargo, se añadía también el delito de trastorno al orden público y rodeado de las mismas garantías, para el propietario de los documentos, que establecía la Constitución de 1844. También garantizaba la libertad de petición.

La carta reformada de 1848 eliminó el capítulo de las garantías individuales, además de que lo postergó al final con el nombre de *disposiciones varias* y redujo notablemente el catálogo de derechos. Desde este punto de vista constituyó un retroceso en materia de protección a los derechos fundamentales.

El artículo 107 mantuvo el principio de legalidad en materia penal; el 108 estableció los requisitos para la validez de las detenciones; el 110 prohibió las penas de confiscación. Finalmente, la libertad de domicilio

fue garantizada en el numeral 115. Se echan de menos en este texto constitucional el principio de libertad jurídica y la consagración de otras garantías contenidas en las anteriores cartas, tales como la inviolabilidad de los documentos privados, la garantía del debido proceso en materia penal, la presunción de inocencia, etcétera. También garantizaba la libertad de petición.

La de 1859 volvió a la tradición sentada por las cartas de 1844 y 1847, al crear un capítulo específico de garantías individuales, donde la materia se reguló en forma profusa.

Para comenzar, el artículo 23 estableció un principio que todavía subsiste en nuestro ordenamiento constitucional: “Todo hombre es libre en la República. No puede ser esclavo el que se acoja a sus leyes”. El numeral 46 volvió a consagrar el principio de libertad jurídica. El 24 garantizaba la libertad de tránsito; el 26 la libertad de domicilio y el 27 la inviolabilidad de los documentos. El artículo 36 precisaba, al igual que lo hace el numeral 37 de la Constitución vigente, las causas para que una detención fuera legítima: indicio comprobado de haber cometido delito y mandato estricto del juez o autoridad encargada del orden público, excepto cuando se tratase de reo declarado, prófugo o delincuente *in fraganti*, pero en todo caso el detenido tenía que ser puesto a la orden de juez competente dentro del término perentorio de veinticuatro horas. La única diferencia con el artículo 37 de la Constitución de 1949 es que se eliminó la alusión, dentro de las excepciones, a “reo declarado” y sólo se dejó para “reo prófugo”.

El artículo 37 consagra, por primera vez en nuestra historia constitucional, el derecho de *habeas corpus*, como un mecanismo procesal específico para la tutela de la libertad personal. El artículo 38 vuelve a consagrar, aunque no con la prolijidad de la carta de 1847, la garantía del debido proceso. También se recogía el principio de que nadie podía guardar prisión si no era mediante sentencia ejecutoriada de juez o autoridad competente, estableciéndose como excepciones a este principio, el apremio corporal, la rebeldía y otras de esta naturaleza en materia civil, y las de multa o arresto en materia de policía. Finalmente, el numeral 39 consagraba el principio de legalidad en materia penal. Al igual que la Ley de Bases y Garantías garantizaba las libertades de petición y reunión.

La carta de 1869 vuelve a repetir en su artículo 22 la fórmula acuñada en la anterior Constitución de que “Todo hombre es libre en la República: no puede ser esclavo el que se halle bajo la protección de las leyes”. El ar-

título 23 consagraba la libertad de tránsito; el 25 la inviolabilidad del domicilio; los artículos 26 y 27 la inviolabilidad de los documentos; el 34 establecía los requisitos para la validez de las detenciones; el 35 garantizaba el derecho de *habeas corpus*; el 36 consagraba el principio de legalidad en materia penal y finalmente el numeral 44 establecía el principio de libertad jurídica en los mismos términos que las Constituciones anteriores. Como su antecesora garantizaba las libertades de reunión y de petición.

La Constitución de 1871, en el capítulo relativo a las garantías individuales, es fundamentalmente el mismo que hoy nos rige.

El artículo 27 repetía la norma de que todo hombre es libre en la República; el 28 sancionaba la libertad de tránsito; el 30 garantizaba la inviolabilidad del domicilio; los artículos 31 y 32 se referían a la inviolabilidad de los documentos; el 40 establecía los requisitos para la validez de las detenciones; el 41 consagraba el derecho de *habeas corpus*; el 42 el principio del debido proceso; el 43 el principio de legalidad en materia penal y el 50 el principio de libertad jurídica. También garantizaba, igual que las dos Constituciones anteriores, las libertades de petición y de reunión.

La carta de 1917, por su parte, consagraba el principio de libertad jurídica en su artículo 19. El numeral 24 sancionaba el principio de legalidad en materia penal; los numerales 27 y 28 regulaban la garantía del debido proceso; el 30 establecía los requisitos para la validez de las detenciones; el 31 garantizaba el derecho de *habeas corpus*; el 32 la libertad de locomoción; el 33 la inviolabilidad del domicilio y el 34 la inviolabilidad de las comunicaciones escritas. También reconocía las libertades de petición y de reunión. Por primera vez en nuestra historia garantizó la libertad de empresa en su artículo 16, cuando indicaba que a nadie se le podía impedir que se dedicara a la profesión, industria, comercio o trabajo que quisiera, siempre y cuando fueran lícitos. Dicha facultad sólo podía coartarse por resolución judicial, cuando se atacaran los derechos de tercero, o por resolución administrativa, dictada en conformidad con la ley, cuando lo exigieran la seguridad o la salubridad públicas o el interés nacional.

Finalmente, la Constitución de 1949 reconoce el principio general de libertad, en identidad de términos que sus antecesoras, en el artículo 20. Es decir, todo hombre es libre en la República y no puede ser esclavo quien se encuentre bajo la protección de las leyes.

El artículo 21 consagra el principio fundamental en nuestra historia constitucional desde 1882 de que la vida humana es inviolable. De esta

norma se derivan también, como corolarios lógicos, los derechos a la salud y a la seguridad e integridad personales.

En el 22 consagra la libertad de tránsito, la cual se garantiza solo a los costarricenses, siempre y cuando se encuentren libres de responsabilidad judicialmente declarada. También esta misma norma garantiza que no se puede exigir a los nacionales requisitos que impidan su ingreso al país. Esta garantía se complementa con la del artículo 32, según el cual ningún costarricense puede ser compelido a abandonar el territorio nacional.

En el numeral 23 se consagra la inviolabilidad del domicilio y de todo otro recinto privado de los habitantes de la República. Sin embargo, se autoriza la posibilidad del allanamiento por orden escrita del juez competente, o para impedir la comisión o impunidad de delitos, evitar daños graves a las personas o la propiedad, con sujeción a los que prescriba la ley.

El artículo 24 garantiza la inviolabilidad de los documentos privados y las comunicaciones escritas, orales o de cualquier otro tipo de los habitantes de la República. Sin embargo, la ley, cuya aprobación y reforma requiere los votos de dos tercios de los diputados de la Asamblea Legislativa, es la encargada de fijar en qué casos pueden los tribunales de justicia ordenar el secuestro, el registro o examen de los documentos privados, cuando sea absolutamente indispensable para esclarecer asuntos sometidos a su conocimiento. Igualmente, la ley determina en cuáles casos pueden los tribunales de justicia ordenar que se intervengan cualquier tipo de comunicación e indicar los delitos en cuya investigación puede autorizarse el uso de esta potestad excepcional y durante cuánto tiempo. Asimismo, esta ley señala las responsabilidades y sanciones en que incurrir los funcionarios que apliquen ilegalmente esta excepción. Las resoluciones judiciales amparadas a esta norma deben ser razonadas y pueden ejecutarse de inmediato. Su aplicación y control son responsabilidad indelegable de la autoridad judicial. La ley fija los casos en que los funcionarios competentes del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República pueden revisar los libros de contabilidad y sus anexos para fines tributarios y para fiscalizar la correcta utilización de los fondos públicos. Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, determina cuáles otros órganos de la administración pública pueden revisar los documentos que esa ley señale en relación con el cumplimiento de sus competencias de regulación y vigilancia para conseguir fines públicos. Asimismo, indica en qué casos procede esa revisión. Finalmente, no producen efectos legales, la correspondencia que sea sustraída ni la infor-

mación obtenida como resultado de la intervención ilegal de cualquier comunicación.

El artículo 25 introduce, por primera vez en nuestra historia constitucional, el derecho de todos los habitantes de la República de asociarse para fines lícitos. Consecuentemente, nadie puede ser obligado a formar parte de asociación alguna.

El numeral 26 reconoce la libertad de reunión, disponiendo que todos tienen derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, ya sea para negocios privados o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios. Las reuniones en recintos privados no requieren autorización previa. Las que se celebren en sitios públicos deben estar reglamentadas por la ley.

El artículo 27 garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho de obtener pronta resolución. El 30, por su parte, garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósito de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado.

El artículo 28 consagra el principio de libertad jurídica, según el cual las acciones privadas que no dañen la moral o el orden públicos, o que no perjudiquen a tercero, están fuera de la acción de la ley. Es decir, el particular puede hacer todo aquello que no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, en términos tales que lo no prohibido está permitido.

El 37 establece los requisitos para la validez de las detenciones, indicando que “Nadie podrá ser detenido sin un indicio comprobado de haber cometido delito, y sin mandato escrito de juez o autoridad encargada del orden público, excepto cuando se tratare de reo prófugo o delincuente *in fraganti*; pero en todo caso deberá ser puesto a disposición de juez competente dentro del término de veinticuatro horas”.

En el 39 se consagra el principio de legalidad en materia penal, según el cual a nadie se le podrá imponer una pena sino por la existencia de un delito establecido previamente por la ley. También de dicha norma deriva el principio de la presunción de inocencia, al disponer que para imponer una pena la autoridad judicial deberá demostrar la culpabilidad del imputado. Luego, de la interpretación armónica del 39 y del 41 se deduce la garantía del debido proceso, principio que es aplicable tanto a los procesos penales como a los procedimientos sancionatorios administrativos.

El artículo 38 recoge la garantía existente en todo Estado moderno de que ninguna persona puede ser reducido a prisión por deudas. Sin embar-

go, el artículo 39, párrafo final, autoriza el apremio corporal en materia civil, lo cual le otorga validez constitucional a los apremios que se decretan en materia de pensiones alimenticias.

El numeral 35 garantiza el principio del juez natural, al disponer que nadie puede ser juzgado por comisión, tribunal o juez especialmente nombrado para el caso, sino exclusivamente por los tribunales establecidos de acuerdo con la Constitución, es decir, aquellos que forman parte del Poder Judicial.

El artículo 36 consagra el principio de que en materia penal nadie está obligado a declarar contra sí mismo, ni contra su cónyuge, ascendientes, descendientes o parientes colaterales hasta el tercer grado inclusive de consanguinidad o afinidad.

El numeral 40 establece la garantía de que nadie puede ser sometido a tratamientos crueles o denigrantes ni a penas perpetuas, ni a la pena de confiscación. Toda declaración obtenida por medio de violencia es nula.

El 41, por su parte, garantiza el principio de justicia pronta y cumplida y en estricta conformidad con las leyes.

El artículo 42 consagra el principio de *non bis in idem*. Además prohíbe la reapertura de causas penales fenecidas y juicios fallados con autoridad de cosa juzgada, salvo cuando proceda el recurso de revisión.

El numeral 43 le otorga el derecho a toda persona de terminar sus diferencias patrimoniales por medio de árbitros, aun habiendo litigio pendiente.

El artículo 44 dispone que para que la incomunicación de una persona pueda exceder de cuarenta y ocho horas, se requiere orden judicial y que sólo podrá extenderse por diez días consecutivos y en ningún caso impedirá que se ejerza la inspección judicial.

Finalmente el artículo 46 consagra la libertad empresarial al disponer que son prohibidos los monopolios de carácter particular, y cualquier acto, aunque fuere originado en la ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria. Es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolística. Las empresas constituidas en monopolios de hecho deben ser sometidas a una legislación especial. Para establecer nuevos monopolios a favor del Estado o de las municipalidades se requerirá la aprobación de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El contenido esencial de esta libertad garantiza a sus titulares la libre escogencia de la actividad empresarial a la que se dedicará, la libre deter-

minación de la estructura de la empresa, así como los fines y los medios necesarios para la realización de los fines libremente escogidos y determinados, el derecho a obtener un lucro razonable por el ejercicio de su actividad y la libertad absoluta para transformar la empresa en el sentido de que más convenga a sus intereses, incluida la facultad fundamental de clausura sin necesidad de autorización estatal.

En el año de 1996 se le agregó un nuevo párrafo al artículo 46 de la Constitución, con el fin de garantizar los derechos de los consumidores y de los usuarios. Producto de esa reforma, los consumidores y usuarios tienen el derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos, así como a recibir información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a un trato equitativo. El Estado tiene la obligación de apoyar a los organismos que se constituyan para la defensa de sus derechos. La ley es la encargada de regular tales materias.

Este nuevo derecho de los consumidores actúa como una contrapartida de la libertad empresarial, pues le impone límites importantes a dicha actividad, sobre todo en los ámbitos de la salud, el ambiente y la seguridad. No obstante, al mismo tiempo prohíja la libre competencia entre aquellos al garantizarle a los consumidores y usuarios la libre elección y un trato equitativo.

B. *La igualdad*

La primera Constitución que hace alusión al principio de igualdad es la Constitución del Estado Libre de 1825, que en su artículo 1o. disponía que “Todo costarricense es igual ante la ley, cualquiera que sea su estado y diferencia de fuerzas físicas y morales”. En realidad el concepto era jurídicamente poco preciso, pues hacía alusión a elementos de hecho que son jurídicamente irrelevantes como la fuerza física o moral.

El artículo 2o. de la Ley de Bases y Garantías disponía que todos los costarricenses son iguales ante la ley; pero las virtudes cívicas, las ciencias, y los grandes servicios al Estado, los diferencian entre sí. Esta disposición introduce elementos diferenciadores que tendían a exaltar las virtudes personales, intelectuales y de trabajo de las personas. Era un concepto más de contenido moral que jurídico, además de que apuntaba a subrayar las desigualdades de hecho que se producen en toda sociedad entre sus miembros.

La Constitución de 1844 hacía alusión a la igualdad en varias normas: en la primera le otorga la categoría de derecho; en el 16 utilizaba el mismo concepto de la Constitución de 1825 y en el 17 consagraba el principio de igualdad de acceso a los cargos públicos, sin más diferencia que la de sus virtudes y talentos. Finalmente, en el numeral 20 le otorgaba al principio de igualdad el rango de límite de la potestad legislativa al disponer que “La ley debe ser igual para todos y no puede prohibir sino lo que es dañoso a la sociedad, ni mandar sin o lo que le sea útil y justo”.

La Carta de 1847 tenía dos alusiones al principio de igualdad: en el artículo 1o. la configuraba como un derecho natural preexistente a la ley y en el numeral 8 consagraba el principio de igualdad de acceso a los cargos públicos.

Las Constituciones de 1848 escuetamente establecía que “Todos los costarricenses son iguales ante la ley”, lo que implicaba que el legislador estaba autorizado para establecer discriminaciones entre los nacionales y los extranjeros.

Las cartas de 1859, 1869 y 1871 cambiaron el término “Todos los costarricenses” por el más apropiado de “Todo hombre”, con lo cual se terminó la posibilidad de que el legislador estableciera discriminaciones basado simplemente en la nacionalidad de las personas, sin ninguna justificación razonable.

La de 1917 añadió un nuevo concepto en su artículo 13, al disponer, luego de consagrar el principio de que ante la ley todos los hombres son iguales, que “El Estado no concede títulos de nobleza, ni prerrogativas u honores hereditarios, ni reconoce los otorgados por otro Estado”.

Finalmente, la de 1949 inicialmente consagró el mismo texto que el de sus predecesoras, salvo que cambió la palabra “hombre” por “persona”, con lo cual subrayó que el principio de igualdad no hace diferencia de géneros. En 1968 el artículo 33 fue reformado para añadirle la frase “y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”. Con ello se acogió el moderno principio de la interdicción de la arbitrariedad, que prohíbe al legislador, a la administración pública y a los jueces establecer diferencias fundadas en la raza, la religión o el sexo.

El principio de igualdad significa que quienes se encuentren en la misma situación de hecho deben recibir el mismo tratamiento, en tanto que quienes se ubiquen en situaciones diferentes deben ser tratados en forma diversa. De esa forma las diferenciaciones entre varios sujetos no es *per*

se violatoria de dicho principio, siempre y cuando la distinción se fundamente en criterios objetivos y razonables.

C. Seguridad

La Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica fue la primera Constitución que se refirió al tema de la seguridad, al disponer que “Su seguridad individual es garantizada por el Estado que la pone a cubierto de todo atentado con leyes represivas”. Esta es la única Constitución que consagra una disposición relativa a la seguridad personal. En las demás, la garantía de seguridad está referida estrictamente al principio de irretroactividad de los actos públicos.

La Ley de Bases y Garantías en su artículo 1o. garantizó por vez primera el principio de irretroactividad de la ley, al disponer que los costarricenses tienen derecho “para que no se les juzgue por ley dada después del hecho, o retroactiva”.

La carta de 1844 precisó, en su artículos 21, que “Toda ley *ex post facto* o retroactiva, es esencialmente injusta y tiránica, y todos cada uno de los habitantes tiene derecho a oponerse a su ejecución, cualquiera que sea el Poder que la haya emitido”. Esta norma consagraba un auténtico derecho de rebelión contra las leyes retroactivas.

La Constitución de 1847, en su artículo 9o. disponía que “Toda ley, decreto y orden comienza a regir desde el día de su publicación, y no puede emitirse ninguna disposición legislativa para arreglar hechos pasados”.

Aquí el tema de la irretroactividad era considerado como un límite expreso a la potestad legislativa.

La Constitución de 1859, en su artículo 22, volvió a la simple fórmula de que “La ley no tiene efecto retroactivo”.

La carta de 1869, en su numeral 21, simplemente pluralizó el concepto al indicar que “La ley no tiene efectos retroactivos”.

La de 1871 volvió al mismo texto de la de 1859. La de 1917, en cambio, introdujo una variante importante respecto de las anteriores al disponer que “A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna o de sus derechos patrimoniales adquiridos”. Esta disposición introdujo en nuestro ordenamiento la teoría francesa de los derechos adquiridos. *A contrario sensu*, las leyes que no perjudicaran a la persona ni atentaran contra sus derechos adquiridos podían ser retroactivas.

La Carta vigente de 1949, copió la redacción acordada en la de 1917, pero le añadió el concepto de “situaciones jurídicas consolidadas al de “derechos adquiridos”, también bajo la influencia de la doctrina civil francesa en la materia.

El derecho adquirido denota aquella circunstancia consumada en la que una cosa — material o inmaterial, tratase de un bien previamente ajeno o de un derecho antes inexistente— ha ingresado en (o incidido sobre) la esfera patrimonial de la persona, de manera que ésta experimenta una ventaja o beneficio constatable. Por su parte, la situación jurídica consolidada representa no tanto un *plus* patrimonial, sino un estado de cosas definido plenamente en cuanto a sus características jurídicas y a sus efectos, aun cuando éstos no se hayan extinguido aún. Lo relevante en cuanto a la situación jurídica consolidada no es que los efectos todavía perduren o no, sino que — por virtud de mandato legal o de una sentencia que así lo haya declarado— haya surgido ya a la vida jurídica una regla, clara y definida, que conecta a un presupuesto fáctico (hecho condicionante) con una consecuencia dada (efecto condicionado).

D. Propiedad

En la Constitución de Cádiz la nación se obligaba a conservar y proteger mediante leyes sabias y justas la propiedad de todos los individuos que la componían.

El artículo 4o. de la ley fundamental establecía que “Sus propiedades son inviolables: pero el Estado puede exigir el sacrificio de alguna por razón de interés público legalmente comprobado indemnizándola previamente”. Llamam la atención dos cosas de esta norma: primero que califica de inviolable la propiedad conforme a los criterios prevaecientes por esa época, derivados de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que conceptuaba al derecho de propiedad como absoluto. Llama la atención porque el texto del artículo 45 vigente mantiene la misma redacción. En segundo lugar, establecía ya la posibilidad de la expropiación por razón de interés público legalmente determinado, que con algunas pequeñas variantes de redacción, es similar a la norma actual.

La Ley de Bases y Garantías en su artículo 2o. disponía que los costarricenses tenían derecho “para que su propiedad no sea tomada, aun para usos públicos, sin que previamente se justifique necesidad o motivo de

provecho común; y en este caso se le indemnice su valor, según el juicio de peritos, nombrados uno por el propietario y otro por la autoridad”. Aunque con distinta redacción repitió la norma anterior, salvo que introdujo el derecho de la parte afectada de nombrar un perito para que, junto con el del Estado, fijara la indemnización correspondiente.

La carta de 1844 le confería al derecho de propiedad, en su artículo 1o., el calificativo de inalienable e imprescriptible. El numeral 13, dentro de la misma óptica de sus antecesoras, garantizaba que la propiedad sólo podía ser expropiada en caso de una necesidad pública acreditada, y previa indemnización por un precio razonable convenido, o a satisfacción de peritos nombrados por las partes. Aquí se introdujo el elemento del justo precio. Finalmente, el artículo 14 establecía una limitación específica al ejercicio del derecho de propiedad: no se podía disponer de los bienes para fines contrarios a la ley.

La carta de 1847 en su numeral 7 prácticamente repitió lo que disponía el artículo 13 de su antecesora, con lo cual se consolidó el concepto del *justiprecio* en las expropiaciones.

La Constitución de 1848, en su artículo 111, acogió el mismo concepto de las cartas anteriores, salvo que utilizaba otra redacción diferente.

La carta de 1859, en su artículo 25, volvió a la fórmula de las primeras Constituciones de calificar a la propiedad de inviolable, pero añadía que para determinar el *justiprecio* se debían tomar en cuenta no sólo el valor de la cosa, sino también el de los daños consiguientes que se acreditaran.

La Constitución de 1869, en su artículo 24, copió el texto de su antecesora, pero añade un nuevo concepto: en caso de guerra no era indispensable que la indemnización fuera previa.

La Constitución de 1871, en la redacción original de su artículo 29, mantuvo exactamente el mismo texto de la de 1869.

La carta de 1917, por su parte, disponía en su artículo 15 que la propiedad era inviolable y que por causas de utilidad pública, judicialmente declarada previo pago del precio actual y de los daños y perjuicios consiguientes que se acrediten, todo según dictamen de peritos, podía ser expropiada. Añadía que en casos de guerra o de revolución intestina y nada más para atender a la defensa nacional o al restablecimiento del orden público, podía la autoridad administrativa decretar la necesidad de la expropiación sin indemnización previa. En estos casos, la propiedad inmueble podía ser temporalmente ocupada, sólo por necesidades militares para destinar productos al ejército. El Estado era, sin embargo, responsa-

ble por las expropiaciones que practicara el Poder Ejecutivo por sí o por medio de sus agentes.

Luego añadía dos párrafos inéditos. El primero de ellos indicaba que “Ninguna ley podrá disponer que la propiedad particular pase a ser del Estado, en caso de que se le atribuya por su dueño un valor inexacto para efectos de tributación y de que el Estado por sí o por medio de tercero, ofrezca tomarla por el avalúo y una bonificación cualquiera”. El segundo de ellos, por su parte, indicaba que “Las minas podrán denunciarse aun en terrenos de particulares, pero no podrá explotarse, ni se adjudicarán, sin haber sido pagado antes al dueño de la superficie el valor del terreno que hubiere de ser ocupado y los daños y perjuicios que se le ocasione, todo según disponga la autoridad y valoren peritos”. Se trataba de una regulación demasiado reglamentista, que abarcaba materias propias de la ley y no de una Constitución.

En 1943 se reforma el artículo 29 de la Constitución de 1871, la cual modificó un poco la redacción del párrafo 1 para precisarlo mejor, eliminando los detalles relativos a cómo debía ser la indemnización y a quién correspondía fijarla, remitiendo para tales efectos a la ley. Sin embargo, su gran contribución fue la introducción de un segundo párrafo que permitía que “Por motivos de necesidad pública podrá el Congreso, mediante el voto de dos tercios del total de sus miembros, imponerle a la propiedad limitaciones de interés social”.

La Constitución de 1949 mantuvo, en su artículo 45, la misma redacción acordada por el poder reformador de 1943, la cual había introducido el moderno concepto de que la propiedad cumple una función social.

En efecto, en el párrafo 1 mantuvo el concepto de que la propiedad es inviolable de vieja raigambre liberal y, por consiguiente, a nadie puede privarse de ella sino es por interés legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se debe hacer a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia. Por motivos de necesidad pública la Asamblea puede, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social.

Tales limitaciones de interés social no son indemnizables, salvo cuando impidan al propietario ejercer alguno o todos los poderes que integran el derecho de propiedad, de manera que éste se vacíe de su contenido esencial. Por ejemplo, una limitación que impida al propietario la venta

del bien o su usufructo en cualquier forma. Es decir, existe limitación cuando en aplicación del principio constitucional de proporcionalidad, éste exige conformar potestades y facultades del propietario, sin privar de utilidad el derecho en cuestión; por el contrario, hay expropiación cuando el mismo principio de proporcionalidad exija el cambio de titularidad o la privación sustancial de la utilidad de su derecho en contra del propietario.

El artículo 47 garantiza, de manera específica, los derechos de propiedad intelectual, estableciendo que todo autor, inventor, productor o comerciante gozará temporalmente de la propiedad exclusiva de su obra, invención, marca o nombre comercial, con arreglo a la ley. Este derecho quedó reforzado con lo estipulado en el artículo 121, inciso 18, de la misma Constitución, según el cual corresponde a la Asamblea Legislativa promover el progreso de las ciencias y de las artes y asegurar por tiempo limitado, a los autores e inventores, la propiedad de sus respectivas obras e invenciones.

2. Derechos sociales (laborales, agrarios, asistenciales, prestacionales)

A. Derechos laborales

La primera Constitución que hizo referencia a los derechos sociales, en términos generales, fue la de 1917, la cual, en su artículo 10, dispuso que:

Es obligación del Estado velar por el bienestar de las clases trabajadoras, y para ello dictará las leyes que sean necesarias; a falta de iniciativa social promoverá, y en todo caso apoyará en la medida de sus recursos, las instituciones que tengan por objeto armonizar sobre bases de justicia las relaciones entre patronos y obreros, y las que tiendan a mejorar la condición económica de éstos y a ampararlos en caso de enfermedad, vejez o accidente, paro de trabajos u otras circunstancias de desgracia independientes de su voluntad.

Se trataba de una típica norma programática que en realidad no otorgaba ningún derecho a los trabajadores, sino que más bien establecía obligaciones al Estado, especialmente al órgano legislativo.

Habría que esperar la reforma de la Constitución de 1871 realizada en 1943, en la que, por primera vez, se introdujo en una carta política costarricense un capítulo dedicado a las garantías sociales, el cual se iniciaba

con una norma programática que establecía que: “El Estado procurará el mayor bienestar de los costarricense, protegiendo de modo especial a la familia, base de la Nación; asegurando el amparo a la madre, al niño, al anciano y al enfermo desvalido y organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”.

El numeral 52 estableció que el trabajo es un deber social y gozaba de la especial protección de las leyes, con el objeto de que su cumplimiento dé al individuo derecho a una existencia digna y acorde con sus esfuerzos y aptitudes. El 53 disponía que todo trabajador manual o intelectual tenía derecho a un salario mínimo que cubra las necesidades de su hogar en el orden materia, moral y cultural, el cual sería fijado periódicamente, atendiendo a las modalidades de su trabajo y a las particulares condiciones de cada región y de cada actividad intelectual, industrial, comercial, ganadera o agrícola. El 54 fijaba el máximo de la jornada ordinaria de trabajo y establecía la obligación de remunerar con un 50% adicional el trabajo extraordinario. Asimismo se consagraba el derecho a vacaciones anuales pagadas. Los derechos sindicales fueron expresamente reconocidos. Dentro de este orden de ideas, el artículo 55 reconocía el derecho de sindicalización tanto a los trabajadores como a los patronos para la persecución de fines exclusivos de su actividad económico-social. También el artículo 56 reconocía el derecho a la huelga, salvo en los servicios públicos conforme a la determinación que de éstos hiciera la ley. A las convenciones colectivas, celebradas entre patronos privados y sus trabajadores, el artículo 57 les confería fuerza de ley. El 61 obligaba a los patronos a adoptar en sus empresas las condiciones necesarias para la higiene y seguridad del trabajo. El 61 le imponía al Estado la obligación de velar por la preparación técnica de los trabajadores, a fin de procurar la mayor eficiencia en las labores de los mismos y de lograr un incremento de la producción nacional. El 62 consagraba el principio de que a trabajo igual y en idénticas condiciones, correspondía un salario o sueldo igual sin distinción de personas ni de sexos. El trabajador campesino, conforme a la misma norma, gozaba de los mismos derechos vitales que el trabajador urbano. La misma disposición anterior, en su último párrafo, señalaba que en igualdad de condiciones los patronos y empresas públicas o privadas tenían la obligación de preferir a los trabajadores costarricenses. Asimismo establecía que la ley fijaría, en los casos concurrentes, la proporción mínima de los trabajadores nacionales, atendiendo no sólo a su número, sino también al monto total de los salarios o sueldos que paga-

ran. El artículo 64 creaba una jurisdicción especial de trabajo dependiente del Poder Judicial, estableciéndose una conformación tripartita de los respectivos tribunales: un representante del Estado, quien los presidiría, y por un representante de los patronos y otros de los trabajadores. Sin embargo, esta disposición constitucional nunca fue ejecutada, pues el Código de Trabajo, promulgado el mismo año, integró dichos tribunales con jueces nombrados directamente por el Poder Judicial.

Finalmente, el artículo 65 establecía el sano principio de que “los derechos y beneficios a que esta Sección se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de Justicia Social, serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción y reglamentados en un Código Social y de Trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional”.

En la Constitución de 1949 básicamente se mantuvo la misma redacción de las garantías laborales recogida en la carta de 1871.

El artículo 56 consagró el trabajo como un derecho del individuo y una obligación para con la sociedad. Se le estableció al Estado la obligación de procurar que todos tengan ocupación honrada y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden el trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado también debe garantizar la libre elección de trabajo.

El artículo 57 estableció el derecho de que todo trabajador tiene derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna. El salario debe ser siempre igual en idénticas condiciones de trabajo. Todo lo relativo a la fijación de salarios mínimos está a cargo del Consejo Nacional de Salarios, organismo formado por representantes de los patronos, de los trabajadores y del Estado.

El numeral 58 garantizó que la jornada ordinaria de trabajo diurna no podía exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales. La jornada ordinaria nocturna no puede exceder de seis horas diarias y de treinta y seis horas semanales. El trabajo en horas extraordinarias debe ser remunerado con un 50% más de los sueldos o salarios estipulados. Sin embargo, estas disposiciones no son aplicables en los casos de excepción muy calificados, que determine la ley.

El artículo 59 garantiza que los trabajadores tienen derecho a un día de descanso después de seis días consecutivos de trabajo, y a vacaciones anuales pagadas, cuya extensión y oportunidad están reguladas por ley,

pero en ningún caso comprenden menos de dos semanas por cada cincuenta semanas de servicio continuo, todo sin perjuicio de las excepciones muy calificadas que establezca el legislador.

El artículo 63 otorga a los trabajadores despedidos sin justa causa el derecho a una indemnización cuando no se encuentren cubiertos por un seguro de desempleo. Esta norma no prohíbe que se otorgue el llamado auxilio de cesantía aun en hipótesis en que no hay despido “sin justa causa”. Lo que sí manda, con carácter supremo, es que siempre que el despido sea incausado, procede la indemnización. Pero no prohíbe el que pueda otorgarse y reconocerse un tipo de auxilio de cesantía en cualquier caso de despido.

El artículo 66 le impone a los patronos la obligación de adoptar en sus empresas las medidas necesarias para la higiene y la seguridad del trabajador.

El 68, por su parte, establece el principio de que no puede hacerse discriminación respecto al salario, ventajas o condiciones de trabajo entre costarricenses y extranjeros, o respecto de algún tipo de trabajadores. En igualdad de condiciones debe preferirse al trabajador costarricense.

El artículo 70 dispone que se establecerá una jurisdicción especializada de trabajo, dependiente del Poder Judicial.

Finalmente, el artículo 74 establece el principio fundamental de que los derechos y beneficios sociales, entre los que están incluidos los de carácter laboral, son irrenunciables. Además, su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley. Tales derechos y beneficios son aplicables por igual a todos los factores concurrentes a proceso de producción. Tales derechos y beneficios deben ser reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional.

B. Derechos agrarios

La Constitución de 1871, luego de su reforma de 1943, sólo contenía dos referencias a la materia agraria: el artículo 58 que establecía la obligación del Estado de fomentar la creación de cooperativas, como medio para facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores, y el 62 que indicaba que el trabajador campesino gozaría de los mismos derechos vitales que el trabajador urbano.

La Constitución de 1949, por su parte, recogió en su artículo 64 el mismo texto del numeral 58 de su antecesora, en tanto que en el 69 dispone que “Los contratos de aparcería rural serán regulados con el fin de asegurar la explotación racional de la tierra y la distribución equitativa de sus productos entre propietarios y aparceros”.

Sin embargo, la disposición constitucional que se ha utilizado para el desarrollo legislativo del derecho agrario, que ha tenido una gran eclosión en nuestro país a partir de los años setenta del siglo pasado, es el párrafo 2 del artículo 45, en el que se reconoce la función social de la propiedad.

C. Derechos asistenciales

La única norma en la Constitución de 1871, luego de su reforma de 1943, es el artículo 51, que establecía una norma programática dirigida al órgano legislativo para que asegurara el amparo a la madre, al niño, al anciano y al enfermo desvalido. El artículo 63 creó los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por un sistema de triple contribución forzosa del Estado, de los patronos y de los trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine. Para la administración y gobierno de tales seguros se creó la Caja Costarricense del Seguro Social, con el rango de institución autónoma.

En la Constitución de 1949 se recogen estos mismos principios. Para comenzar, el artículo 51 establece que la familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido.

El artículo 52 dispone que el matrimonio es la base esencial de la familia y descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges. No obstante, en un país en que lo predominante es la familia de hecho la legislación ha ido paulatinamente cerrando la brecha entre ésta y la familia de derecho, reconociéndole a ambas los mismos derechos.

El numeral 53 dispone que los padres tienen con sus hijos habidos fuera del matrimonio las mismas obligaciones que con los nacidos en él. Además, se garantiza el derecho de toda persona a saber quiénes son sus padres, conforme a la ley. Esta disposición constitucional plantea algunos problemas en materia de adopción, pues en dicha materia, en princi-

pio, una vez adoptado un menor, se establecen mecanismos tendentes a evitar que el adoptado llegue a saber, en el futuro, quiénes son sus padres biológicos.

El artículo 54 prohíbe toda calificación personal sobre la naturaleza de la filiación. Esta norma vino a eliminar la distinción que hacía la legislación anterior entre hijos legítimos e ilegítimos, sobre todo en materia de derecho sucesorio.

El artículo 55 otorga la protección especial de la madre y del menor a una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la cual deben colaborar las otras instituciones del Estado.

El derecho a la seguridad social se encuentra recogido en el artículo 73, añadiendo, en su párrafo final, que los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se registrarán por disposiciones especiales.

El derecho a la seguridad social se articula por medio de la creación de seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por un sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine. La administración y el gobierno de los seguros sociales está a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense del Seguro Social. Se establece la prohibición de que los fondos y reservas de los seguros sociales puedan ser empleados ni transferidos a finalidades distintas a las que motivaron su creación. Recientemente, por vía legislativa se reforzó el derecho a la seguridad social mediante la creación de la pensión complementaria obligatoria a cargo exclusivo de los patronos.

D. Derechos prestacionales

Los derechos prestacionales son recogidos por primera vez en la Constitución de 1871, luego de su reforma de 1943, en los precitados artículos 58 (fomento a la creación de cooperativas), el 59 que establecía la obligación del Estado para auxiliar la construcción de casas baratas para los trabajadores urbanos y la creación del patrimonio familiar para el trabajador campesino, velar por la preparación técnica de los trabajadores, a fin de procurar mayor eficiencia en las labores de los mismos y de lograr el incremento de la producción nacional (artículo 61). Todo lo anterior encon-

traba justificación genérica en la norma programática contenida en el artículo 51, según el cual “El Estado procurará el mayor bienestar de los costarricenses...organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza” y del 65 que establecía la irrenunciabilidad de los derechos y beneficios sociales contenidos en el capítulo de las garantías sociales.

La carta de 1949, en su artículo 50, copia la disposición del numeral 51 de su predecesora y en el 74 acoge lo dispuesto por el artículo 65 (irrenunciabilidad de los derechos y beneficios sociales).

En el 64 se dispone que el Estado promoverá la creación de cooperativas como medio para facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores. Esta norma programática, sin embargo, indica los medios que debe utilizar el legislador para perseguir el fin establecido por el constituyente. Esta disposición constitucional ha tenido una profusa ejecución legislativa a lo largo de los últimos cincuenta años, sobre todo porque el sector cooperativo tiene gran arraigo en las zonas rurales, especialmente en el ámbito agrícola. De ahí que parte importante de la producción cafetalera y cañera y prácticamente la actividad lechera esté en manos de cooperativas.

El artículo 65, por su parte, le impone al Estado la obligación de promover la construcción de viviendas populares y de crear el patrimonio familiar del trabajador. Estas dos normas programáticas también han tenido amplia ejecución legislativa.

En el numeral 67 se impone al Estado la obligación de velar por la preparación técnica y cultural de los trabajadores. Esta obligación estatal ha sido también ejecutada legislativamente mediante la creación de instituciones, como el Instituto Nacional de Aprendizaje y la promulgación de legislación que incentiva y estimula la preparación técnica y cultural de los trabajadores a nivel privado.

En el artículo 72 se crea la obligación para el Estado de mantener, mientras no exista un seguro de desocupación, un sistema técnico y permanente de protección a los desocupados involuntarios, y deberá procurar la reintegración de los mismos al trabajo. Esta norma constitucional se ha mantenido inactuada hasta el momento, pues para implementarla sería necesaria la erogación de cuantiosos recursos financieros que el Estado no ha estado todavía en capacidad de sufragar.

En conclusión, los derechos prestacionales fueron introducidos en nuestra historia constitucional por la reforma de 1943 y desde entonces han tenido un profuso desarrollo legislativo y jurisprudencial. Jurídica-

mente, sin embargo, presentan un problema complejo, pues por no otorgar derechos subjetivos propiamente dichos a sus destinatarios, su eventual incumplimiento o violación por parte del Estado no es tutelable en la vía del amparo.

3. *Derechos culturales (ambiente, ocio y deporte, información e intimidación, migración, diversidad lingüística y étnica)*

A. *Ambiente*

La primera regulación sobre el ambiente la encontramos en la Constitución de 1949 en su artículo 89, que dispone que “Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico”.

Luego, en 1994 se reformó el artículo 50 para introducirle dos nuevos párrafos específicamente referidos a la tutela del ambiente. El primero de ellos dispone que “Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El segundo, por su parte, establece que “El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes”.

La protección del ambiente debe encaminarse a su utilización adecuada e integrada con sus elementos y en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicas y de orden político, para con ello salvaguardar el patrimonio al que tienen derecho las generaciones presentes y futuras. Por ello, en tratándose del derecho al ambiente, la lesión a este derecho fundamental la sufre tanto la comunidad como el individuo en particular.

Consecuencia de lo anterior, existe una legitimación amplia para acudir a los tribunales en defensa de este derecho fundamental. Dentro de este orden de ideas, debe entenderse que la legitimación debe ser amplia en materia ambiental, por lo que toda persona puede ser parte y que su derecho no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas que pudiera ejercer según las reglas del derecho convencional, sino que su actuación procesal responde a un interés difuso, mediante el cual la legitimación original del interesado legítimo o aun del simple interesado, se difunde entre todos los miembros de una determinada categoría de per-

sonas que resultan, de esa manera, igualmente afectadas por los actos ilegítimos que los vulneran.

Finalmente, el Estado tiene la obligación de procurar una protección adecuada al ambiente. Por ello, los poderes públicos deben tomar todas las medidas necesarias para que el ambiente se encuentre libre de contaminación, que es la condición en que se encuentra el mundo que nos rodea, cuando las alteraciones producidas tanto por el hombre como por la naturaleza en el entorno próximo o lejano, no sobrepasan los máximos permisibles fijados por aquellas normas.

B. Información

La Constitución de Cádiz contenía una disposición sobre el particular, aunque referida específicamente a la materia política. En efecto, el artículo 371 disponía que “Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan las leyes”.

En la Constitución del Estado Libre de Costa Rica se señalaba que a los costarricenses les pertenecía la libertad de pensamiento, la de palabra y la de escritura, sin más límites que los derechos de sus semejantes, y sin más miramiento que las leyes.

La Ley de Bases y Garantías garantizaba a los costarricenses la libertad para expresar sus pensamientos de palabra o por escrito.

La carta de 1844 es la primera que contiene una regulación integral de la materia. Disponía que todo hombre podía libremente comunicar sus pensamientos por la palabra, por la escritura y por la imprenta, sin previa censura, pero eran responsables por la contravención de una ley preexistente. También establecía que la calificación de los delitos de imprenta correspondía exclusivamente a los jurados por el orden que estableciera la ley, pero ella debía hacerse antes de averiguar el autor. Finalmente disponía que ningún hombre podía ser inquietado, molestado ni perseguido por sus opiniones de cualquiera clase y naturaleza que sean, con tal que por un acto positivo no infringiera alguna ley, pues en ese caso quedaba sujeto a la pena por ella establecida.

La de 1847 recogía los mismos principios contenidos en su predecesora. Sin embargo, no regulaba lo relativo a la libertad de opinión propiamente dicha.

La carta de 1848 condensaba en un solo artículo el contenido de las regulaciones de su antecesora y, asimismo, guardaba silencio sobre la libertad de opinión.

La Constitución de 1859 consagraba tanto la libertad de opinión como la de libertad de prensa, respectivamente, dentro de los mismos conceptos de la Constitución de 1844.

La carta de 1869 reconocía y reglamentaba la libertad de opinión y la libertad de prensa, respectivamente, en iguales términos que su antecesora. Sin embargo, respecto de la libertad de prensa añadía que el editor que no presentara la firma del escritor, incurría por el mismo hecho, en la pena que mereciera el delito que comprendía la publicación, y sería juzgado en consecuencia como autor principal de él.

La Constitución de 1871 regulaba en dos artículos diferentes la libertad de opinión (artículo 36) y la libertad de prensa (artículo 37). Dicha redacción, con algunos cambios de estilo, es la misma que contienen hoy día el párrafo 1 del artículo 28 y del 29, respectivamente de la Constitución de 1949.

La de 1917 reglamentaba la libertad de opinión en parecidos términos a la de 1871. Sin embargo, añadía un nuevo párrafo que establecía la prohibición de los clérigos y de los seglares, de hacer en ninguna forma propaganda política, invocando motivos de religión o valiéndose, como medio, de las creencias religiosas del pueblo. Esta disposición constituye hoy día el último párrafo del artículo 28 de la carta de 1949. También consagraba la libertad de prensa en los mismos términos que la había hecho su predecesora.

Finalmente, la Constitución de 1949 regula la libertad de opinión en su artículo 28, en iguales términos que lo hacía el numeral 36 de la de 1871, pero agregando el último párrafo introducido por la de 1917. Dispone dicha norma que “Nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley....No se podrá, sin embargo, hacer en forma alguna propaganda política por clérigos o seglares invocando motivos de religión o valiéndose, como medio, de creencias religiosas”.

La libertad de prensa se regula en los mismos términos que lo hacía el artículo 37 de la carta del 71. En efecto, dispone el artículo 29 de la Constitución vigente “Todos pueden comunicar su pensamiento de palabra o por escrito, y publicarlos sin previa censura; pero serán responsables de

los abusos que cometan en el ejercicio de este derecho, en los casos y del modo que la ley establezca”.

Debe precisarse que, bajo el concepto genérico de libertad de prensa, en realidad se engloban varios derechos: libertad de expresión, libertad de prensa propiamente dicha y derecho de rectificación y respuesta.

La primera de ellas comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección, como reza el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La libertad de prensa propiamente dicho engloba el derecho de imprimir, editar, circular periódicos, hojas sueltas, avisos, afiches, folletos, revistas y publicaciones de toda clase. Al lado de las manifestaciones tipográficas se incluyen también la litografía, la dactilografía, la computación, cuando tales medios sirvan como vehículo de difusión de palabras, signos y dibujos. Por tanto, la libertad de prensa se traduce en el derecho de propagar, por medios escritos, las informaciones y las ideas a un número indeterminado de destinatarios. Por tanto, su ejercicio está sujeto a las mismas limitaciones que la libertad de expresión. Estas son fundamentalmente dos: prohibición de censura previa y responsabilidad civil y penal por los abusos cometidos en la difusión de los pensamientos o escritos. También se incluyen dentro de esta categoría la difusión del pensamiento por la radio y la televisión. En este último caso, al igual que en el de los espectáculos públicos como el cine y los espectáculos en vivo, se autoriza la censura previa únicamente en tutela de los derechos de los menores.

Finalmente el derecho de rectificación o respuesta es aquel que tiene toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de los medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, para efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley. Fundamentalmente la respuesta tiene que referirse exclusivamente a los hechos agraviantes o inexactos y la publicación o difusión, en su caso, deberá ser realizada en las mismas condiciones en que lo fue la información cuestionada.

C. Intimidad

El derecho a la intimidad fue consagrado, por primera vez, en el numeral 24 de la Constitución vigente, mediante una reforma del año 1996. Dicha norma dispone que: “Se garantiza el derecho a la intimidad...”. La misma norma autoriza la intervención de cualquier tipo de comunicación, pero únicamente cuando lo ordene un tribunal de justicia respecto de los delitos que fije una ley aprobada por una mayoría calificada. La intervención sólo procede de manera excepcional y durante un tiempo determinado. La ley que regule la materia debe señalar las responsabilidades y sanciones en que incurrirán los funcionarios que apliquen ilegalmente esta excepción.

Se trata de un fuero de protección a la vida privada de los ciudadanos. La intimidad está formada por aquellos fenómenos, comportamientos, datos y situaciones de una persona que normalmente están sustraídos al conocimiento de extraños y cuyo conocimiento por éstos puede turbarla moralmente por afectar su pudor y su recato, a menos esa misma persona asienta a ese conocimiento. Por ello, el derecho a la intimidad protege a las personas de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

Del derecho a la intimidad deriva también el derecho a la propia imagen, que consiste en la facultad de toda persona de decidir respecto al empleo de su imagen, lo que implica el derecho de oponerse a que se utilice aquella, con o sin fines de lucro, sin su propio consentimiento.

De la interpretación armónica de los artículos 24 y 41 de la Constitución deriva el derecho al honor, entendido como aprecio y estima que una persona recibe en el medio social en que vive. Es un derecho fundamental que afecta directamente a la dignidad de la persona. El honor es un valor referido a personas determinadas, lo que imposibilita extenderlo a las instituciones públicas, respecto de las cuales es más correcto hablar de dignidad, prestigio y autoridad moral.

Como ejecución de esta norma constitucional actualmente se tramita un proyecto de ley tendente a la creación del *habeas data*, como instrumento procesal específico para tutelar el derecho a la intimidad y a la autodeterminación informática.

D. *Migración*

La primera Constitución que se refiere a los extranjeros es la Federal de 1824, la cual establecía las siguientes regulaciones: el Congreso podía conceder cartas de naturalización a los extranjeros que manifestaran su designio de radicarse en la República cuando cumplieran uno de los siguientes requisitos: que hubieran prestado servicios relevantes a la República, determinados por ley; por cualquier invención útil y por el ejercicio de alguna ciencia, arte u oficio no establecidos aun en el país, o mejora notable de una industria conocida; por vecindad de cinco años; por la de tres a los que vinieren a radicarse con sus familias, a los que contrajeran matrimonio en la República, y a los que adquirieran bienes raíces del valor y la clase que determinara la ley. También se consideraban naturales los nacidos en país extranjero ciudadanos de Centro América, siempre que sus padres estuvieran al servicio de la República, o cuando su ausencia no pasare de cinco años y el gobierno hubiera sido notificado.

Se consideraban naturalizados los españoles y cualesquiera otros extranjeros que hallándose radicados en algún punto del territorio de la República, al proclamarse la independencia, la hubieran jurado. Finalmente se establecía que cualquiera que hubiera nacido en las repúblicas de América y viniera a radicarse en la Federación, se tenía por naturalizado en ella desde el momento en que manifestara su designio ante la autoridad local.

La Ley de Bases y Garantías establecía los requisitos que debían reunir los extranjeros para obtener la carta de naturalización, además de que los sujetaba a las leyes, juzgados y tribunales del país desde que pisaran el territorio nacional.

La carta de 1844, al igual que la Ley de Bases y Garantías, regulaba los requisitos para naturalizarse. Indirectamente se refería a los extranjeros cuando en el artículo 63 establecía que sólo los costarricenses podían ejercer cargos públicos.

La Constitución de 1847, al igual que se predecesora, se limitaba a establecer los requisitos para la obtención de la carta de naturalización y extendía los deberes constitucionales (respeto al ordenamiento jurídico, pago de tributos, defensa de la patria) también a los extranjeros.

La carta de 1848 sólo se refería a quiénes se consideraban costarricenses por naturalización. Los deberes constitucionales eran atribuidos exclusivamente a los costarricenses.

La Constitución de 1859 establecía quiénes eran considerados costarricenses por naturalización. Curiosamente extendía a los extranjeros la garantía de la justicia pronta y cumplida, que hoy día recoge el artículo 41 de la Constitución de 1949.

La carta de 1869 definía cuáles eran los costarricenses por naturalización y nuevamente restringía el cumplimiento de los deberes constitucionales a los costarricenses.

La Constitución de 1871, por primera vez en nuestra historia constitucional, consagró una sección específica para regular los derechos y deberes de los extranjeros. En efecto, en su artículo 12 establecía que “Los extranjeros gozan en el territorio de la nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria y comercio, poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos, navegar los ríos y costas, ejercer libremente su culto, testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias”. El numeral 6 establecía los requisitos para que los extranjeros adquirieran la nacionalidad extranjera.

La Constitución de 1917 precisaba mejor sus derechos y obligaciones, pues aparte de reconocerles los mismos derechos civiles que a los nacionales y de obligarlos a contribuir a los gastos públicos conforme a la ley, se les eximía del servicio militar. También se les sometía a los tribunales de justicia y se les denegaban los derechos políticos, por lo que se les impedía mezclarse en cualquier forma en los asuntos políticos del país. Finalmente, se le otorgaba al Estado la facultad de expulsarlos cuando juzgara que su permanencia en el país era inconveniente. El artículo 42 establecía los casos en que se podía otorgar la nacionalidad costarricense a los extranjeros, en tanto que el 41 *ibidem* prohibía otorgársela a los súbditos de las naciones con las cuales Costa Rica se encontrara en guerra, ni tampoco a los declarados en otros países piratas, traficantes de esclavos, incendiarios, monederos falsos o falsificadores de billetes de banco, del Tesoro u otros documentos del crédito público, asesinos, plagiarios o ladrones.

En 1941 se reformó el artículo 12 de la Constitución de 1871 para precisar mejor su redacción y establecer que los derechos de los extranjeros debían ejercerse conforme a las limitaciones que fijaran la ley y los tratados internacionales.

Finalmente, la Constitución de 1949 regula en su artículo 19 el régimen jurídico de los extranjeros al disponer que:

Los extranjeros tienen los mismos derechos y deberes individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen.

No pueden intervenir en asuntos políticos del país, y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan ocurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales.

Entre las limitaciones que establece la propia Constitución está la prohibición de ejercer cargos de dirección o autoridad en los sindicatos (artículo 60), la de elegir y ser electos para cargos públicos (artículo 90). Los naturalizados no pueden ser presidentes de ninguno de los tres Poderes de la República. A los trabajadores extranjeros, en igualdad de condiciones que los de origen costarricenses, tienen preferencia estos últimos (artículo 68).

Debe aclararse que el legislador no está autorizado para introducir cualesquiera tipo de restricciones a los derechos de los extranjeros. En realidad las únicas consentidas, en virtud del principio de igualdad, son aquellas que, además de amparadas a la estricta reserva de ley formal aplicable al régimen de libertad y demás derechos fundamentales, sean también razonablemente necesarias, en función de la naturaleza de los derechos así exceptuados o limitados y de la menor vinculación de los extranjeros a las tradiciones, valores, cultura y sentimientos nacionales, en un Estado democrático de derecho como el que Costa Rica aspira a realizar a plenitud.

En cuanto a los deberes, están los de respeto al orden jurídico, contribuir a los gastos públicos y defender la Patria, lo que implica la posibilidad de su eventual reclutamiento militar.

E. Libertad religiosa

La Constitución de Cádiz establecía que “La religión de la Nación española es y será perpetuamente la Católica, Apostólica, Romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”. Se trataba, evidentemente, de consagrar un Estado confesional.

El Pacto establecía que la religión católica apostólica romana, como única verdadera, es y será siempre la de la provincia, con exclusión de cualquier otra. Sin embargo, en el numeral 4 se disponía que “si algún ex-

tranjero de diversa religión aportase a la provincia por título o motivos de comercio o de tránsito, el gobierno señalará el tiempo preciso de su residencia, en ella, durante el cual será protegida la libertad y seguridad de su persona y bienes, siempre que no procure seducir en la provincia contra la religión o Estado, en cuyo caso será expulsado inmediatamente”, con lo cual se atenuaba un poco el concepto heredado de la Constitución de Cádiz. Curiosamente esta norma sólo protegía, aunque de manera restringida, la libertad de cultos cuando su titular fueran exclusivamente los extranjeros.

En el Primer y Segundo Estatutos Políticos se mantuvo el mismo concepto, aunque con una pequeña variación en su redacción, pues en vez de los términos “seducir en la provincia contra la religión o el Estado”, se utilizó la expresión “que trata de diseminar sus errores o de subvertir el orden social”.

En la Constitución Federal se disponía que la religión católica apostólica romana, era la religión del Estado, con exclusión del ejercicio público de cualquier otra. Implícitamente el ejercicio privado de otros cultos religiosos, diferentes del católico.

La Constitución del Estado Libre de Costa Rica reconocía a la religión católica, apostólica, romana como la del Estado, pero añadía que la misma sería protegida por leyes sabias y justas.

La Ley de Bases y Garantías guardó completo silencio sobre el tema de la religión, siendo la única que lo haya durante nuestra historia constitucional.

En la de 1844 establecía en su artículo 54 que “El Estado libre de Costa Rica sostiene y protege la religión católica, apostólica, romana que profesan los costarricenses”. Sin embargo, en el numeral 55 se indicaba que “La potestad Eclesiástica en los asuntos que no sean de conciencia, obrará siempre en consonancia con la civil, y la ley determinará el modo y forma de verificarlo”.

La de 1847 añadía al texto contenido en el precitado artículo 54 de la Constitución de 1844, que el Estado no permitía el ejercicio público de otras religiones. También su artículo 38 copió íntegro el texto del numeral 55 de su predecesora.

En las cartas de 1848 y 1859, luego de admitir que la religión católica era la de la República, añadían que el gobierno la protegía y no contribuiría con sus rentas a los gastos de otro culto.

En la de 1869 se dio un paso adelante, pues se agregaba al texto recogido en las dos cartas anteriores, que, sin embargo, toleraba el ejercicio de otros cultos. Esta es la primera vez que una Constitución admite el ejercicio público de otros cultos diversos del católico.

La de 1871 recogió originalmente en su artículo 51 el mismo texto de su antecesora. Sin embargo, mediante la reforma de 1882 añadió el concepto de que el libre ejercicio de otros cultos estaba circunscrito a aquellos que no se opusieran a la moral universal ni a las buenas costumbres.

La de 1917 recogió el mismo texto introducido por la reforma de 1882 a la carta del 71, pero le agregó un párrafo 2 en el que se dijo que “La declaración a que se refiere este artículo no afecta la legislación existente, ni coarta en forma alguna la libertad de acción de los Poderes Públicos respecto de cualesquiera intereses nacionales”. Evidentemente constituía una limitación importante, pues la libertad de cultos podía ser restringida por razones de interés público.

La Constitución de 1949 recogió el texto que contenía la carta de 1871, luego de su reforma de 1882 en su artículo 76. Sin embargo, en 1975 se varió su numeración debido a que en 1971 se había derogado el artículo 75 original. Desde entonces pasó a ser el artículo 75.

Nuestra Constitución adopta el modelo del Estado tolerante en materia religiosa, pues aunque portador de una determinada religión, no obstante reconoce su derecho a los disidentes y hasta los protege. En efecto, el artículo 75 de nuestra carta política concomitantemente a declarar que la religión católica es la oficial del Estado costarricense, garantiza la libertad de cultos cuya práctica no se oponga a la moral universal ni a las buenas costumbres.

La libertad religiosa puede conceptuarse como el derecho que tiene toda persona de practicar libremente su religión, ya sea solo o en compañía de otras personas, sin que nadie, ni siquiera el Estado, pueda impedirle el ejercicio de dicha actividad o discriminarlo por motivo de sus creencias religiosas.

En realidad la libertad religiosa, al igual que todas las libertades de pensamiento, presenta una faceta interna y otra externa. En su dimensión interna implica la libertad de adoptar una religión o las creencias de su elección. De esa forma cada persona tiene el derecho de acomodar su vida y su conducta religiosa a sus propias convicciones, sin que el Estado ni los terceros puedan intervenir en esa escogencia. En su dimensión externa, la libertad religiosa se resume en el derecho de manifestar la propia re-

ligión o sus creencias mediante el culto, la celebración de ritos, la enseñanza y su difusión a terceras personas.

El ejercicio de la libertad religiosa y de cultos está sujeta a límites precisos, como es no oponerse a la moral universal ni a las buenas costumbres. Dentro de este orden de ideas, por ejemplo, no serían constitucionalmente posibles los cultos satánicos o aquellos otros que prohijaran prácticas contrarias a las buenas costumbres. Además, como todo derecho fundamental, su ejercicio está limitado por el orden público, los deberes constitucionales y los derechos de tercero.

F. Diversidad lingüística y étnica

La única disposición en nuestra historia constitucional fue introducida en la Constitución vigente por reforma constitucional realizada en 1999 al artículo 76. Según dicha reforma: “El español es el idioma oficial de la Nación. No obstante, el Estado velará por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales”. Se trata de una norma programática cuya finalidad es que los órganos estatales legislen y tomen medidas a impedir que se pierdan las lenguas aborígenes.

4. Derechos políticos (ciudadanía, partidos políticos, sistema electoral)

A. Ciudadanía

En la Constitución de Cádiz se regulaba detalladamente el derecho de ciudadanía. En su artículo 18 definía como ciudadanos a los españoles que por ambas líneas tuvieran su origen de los dominios españoles en ambos hemisferios y estuvieran vecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios. El 19 calificaba también de ciudadano al extranjero que gozando ya de los derechos de español, obtuviera de las Cortes la carta especial de ciudadano. El numeral 23 le otorga a los ciudadanos el derecho exclusivo para obtener empleos municipales y elegir para ellos en los casos señalados por la ley.

En el Pacto de Concordia se otorgaba el derecho de ciudadanía a todos los hombres libres naturales de la provincia vecindados en ella con cinco años de residencia, con tal de que hubieran jurado la absoluta indepen-

dencia del gobierno español. También se establecían las causales de suspensión y pérdida de la ciudadanía, además de que se exigía la ciudadanía para la obtención de cualquier empleo.

En el Primer Estatuto Político se regulaban los derechos de ciudadanía bajo el capítulo de los costarricenses. En el artículo 9o. reproducía el texto del artículo 5o. del Pacto, pero añadía que también serían ciudadanos quienes “hubieran jurado domicilio ejerciendo algún ramo de industria útil a la provincia”. Luego se establecían las causales de suspensión y se exigía la condición de ciudadano para ejercer cualquier empleo. Finalmente, había la obligación de defender la patria desde los 14 a los 50 años con las armas cuando fueran llamados por la ley.

El Segundo Estatuto Político reprodujo las mismas disposiciones contenidas en el Primer Estatuto, pero añadió la obligación de contribuir en proporción de sus haberes a los gastos que estableciera el gobierno para el bien de la provincia.

La Constitución Federal le dedicaba varios artículos al tema de la ciudadanía. En primer lugar, quiénes eran ciudadanos; luego se autorizaba al Congreso a otorgar cartas de naturalización; se fijaban las causales para la pérdida de la ciudadanía y las de su suspensión. Finalmente exigía la ciudadanía como requisito esencial para ejercer cargos públicos.

La Constitución del Estado Libre de Costa Rica se limitaba a establecer que eran ciudadanos los habitantes en el Estado naturales de él, o naturalizados en él que tuvieran 18 años cumplidos y oficio o modo de vivir conocido. Esta norma consagra una distinción básica hoy día en nuestro ordenamiento constitucional: la diferencia entre nacionalidad y ciudadanía.

También se regulaba la pérdida y suspensión de la nacionalidad.

La Ley de Bases y Garantías contenía referencias muy escuetas relativas a la ciudadanía. Simplemente definía quiénes eran costarricenses, indicando que lo eran todos los habitantes del Estado, nacidos o naturalizados en él. Luego indicaba que la naturalización se obtenía luego de cinco años de residencia en el país; también se podía obtener por matrimonio con hija del país por adquirir bienes raíces.

La carta de 1844 le dedicaba 8 artículos a la regulación de la ciudadanía. Definía quiénes eran costarricenses (artículo 56); luego establecía quiénes eran naturales (artículo 57); en el artículo 58 establecía quiénes eran naturalizados y en el 59 la forma de otorgar las cartas de naturalización. En el artículo 60 definía que eran ciudadanos aquellos costarricenses, naturales del Estado o naturalizados, que tuvieran 20 años cumplidos, o 18 si eran ca-

sados o profesores de alguna ciencia y que unos y otros poseyeran además alguna propiedad u oficio honesto, cuyos frutos o ganancias fueran capaces de mantenerlos con proporción a su estado. En alguna medida esta norma reconocía una ciudadanía censitaria. Los artículos 61 y 62 regulaban la suspensión y pérdida de la ciudadanía, respectivamente. Finalmente, el artículo 63 exigía la condición de ciudadanos para ejercer cargos públicos. También les imponía las siguientes obligaciones: obedecer y respetar la ley y las autoridades que por ella existieran; contribuir en justa proporción a sus facultades para sostener la administración pública y servir y defender la patria todas las veces que la ley los llame, aun con sacrificio de su vida e intereses. Estos tres deberes constitucionales, con diferente redacción, son los mismos que contiene el artículo 18 de la Constitución política vigente.

La de 1847 mantuvo la misma concepción de ciudadano que recogía el artículo 60 de su antecesora. Sin embargo, estableció que de la fecha en que se publicara la Constitución hasta el término de cinco años cumplidos, sería una condición precisa para ser ciudadano, el saber leer y escribir. También regulaba la pérdida y suspensión de la ciudadanía. Finalmente extendía los deberes constitucionales a todos los habitantes del Estado, a diferencia de su antecesora que los circunscribía a los ciudadanos.

La carta de 1848 estableció nuevos requisitos para adquirir la ciudadanía: haber cumplido veintiún años; ser dueño de bienes raíces en Costa Rica que alcanzaran el valor de trescientos pesos, o tener una renta anual de ciento cincuenta pesos y pagar las contribuciones establecidas por ley; saber leer y escribir. Esta cualidad, sin embargo, sólo sería exigible a partir de 1853. Luego se regulaba la suspensión y pérdida de la nacionalidad. Entre las causales de pérdida estaba la ingratitud con sus padres, y por haber abandonado a su mujer e hijos, o faltar notoriamente a las obligaciones de familia. También definió quiénes eran costarricenses por naturalización. A diferencia de su antecesora atribuyó los deberes constitucionales sólo a los costarricenses.

La de 1859 retomó el texto del artículo 60 de la Constitución de 1844 en cuanto a definir quiénes eran ciudadanos. Asimismo reguló la suspensión, pérdida y recuperación de la nacionalidad, respectivamente. Finalmente dispuso que tanto los costarricenses como extranjeros, ocurriendo a las leyes, deberían encontrar remedio para las injurias o daños que hubieran recibido en su persona, propiedad u honra. Debía hacerse justicia cumplidamente y sin denegación, prontamente y sin dilación, y en estricta conformidad con las leyes. Esta disposición, con algunas pequeñas

variaciones de redacción, constituye el artículo 41 de la Constitución de 1949.

La Constitución de 1869 en sus artículos se limitó a reproducir las mismas disposiciones de la carta de 1859.

La Constitución de 1871 en su artículo 9o. repitió el mismo texto de sus antecesoras en lo relativo a la definición de ciudadanos. El 10 escuetamente reenviaba a la ley para determinar las causas de suspensión, en tanto que el numeral 11 regulaba la rehabilitación de aquellos que la hubieran perdido, haciendo excepción de los casos de traición a la patria.

La carta de 1917 establecía que eran ciudadanos los costarricenses que reunieran los siguientes requisitos: ser mayores de 21 años o los de 20 que tuvieran un título profesional reconocido por el Estado; poseyeran alguna propiedad u oficio honesto cuyos frutos o ganancias fueran suficientes para mantenerlos en proporción a su estado; estuvieran inscritos en el Registro Cívico del cantón de su domicilio y a partir del 1o. de enero de 1927, para ser ciudadano costarricense, se necesitaría, además, saber leer y escribir o tener bienes inscritos por valor de quinientos colones cuando menos, o ser mayor de cincuenta años. La inclusión de la mayoría de estos requisitos constituyó un franco retroceso en esta materia, pues se volvía a concepciones de ciudadanía censitarias superadas en otros países y aún en el nuestro desde el siglo XIX. Finalmente regulaba la pérdida de la nacionalidad y su rehabilitación.

En la Constitución de 1949 la ciudadanía se define, en su artículo 90, “como el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a los costarricenses mayores de dieciocho años”. Inicialmente la edad mínima para obtenerla era de 21 años, pero en 1971 fue rebajada a 18.

Los derechos políticos se engloban dentro de la categoría más genérica de derechos de participación, los cuales implican que la persona, en su condición de ciudadano, interviene en la determinación de la voluntad de la colectividad a la que pertenece, es decir, se convierte en partícipe de la voluntad estatal. Por otra parte, estos derechos son los que, en última instancia, le confieren legitimidad al principio democrático, dado que si los poderes del Estado emanan del pueblo, es lógico concluir que aquellos deban responder a la voluntad del pueblo libremente expresada. En nuestro ordenamiento se encuentran consagrados específicamente tres tipos de derechos de participación: el derecho de petición (artículo 27), derecho de elegir y ser electo (artículo 90) y derecho de formar partidos políticos (artículo 98).

Los derechos y deberes políticos, por ejercerse frente al Estado, tienen naturaleza funcional, pues a través de su ejercicio se trata de influir, ya sea directa o indirectamente, en las decisiones del poder público. Por consiguiente, su ejercicio está ligado a su titular y sólo puede ejercitarse a través suyo y no por medio de terceros subrogados. El ejercicio de los derechos políticos sólo supone, entonces, realizar una función pública de carácter no estatal, ya que los ciudadanos que la ejercen no actúan a nombre del Estado, sino más bien a título personal y en función de los intereses de la comunidad en que participan.

Los derechos y deberes políticos pueden ser de ejercicio individual o colectivo. Dentro de la primera categoría se incluyen, entre otros, el derecho a elegir y ser electo para cargos públicos; entre los de ejercicio colectivo, el derecho a formar partidos políticos y el derecho de participar, a través de ellos, en la vida política del país.

Los deberes políticos son, entre otros, los contemplados en el artículo 9o. del Código Electoral, según el cual los diputados constituyentes no pueden renunciar al ejercicio de su cargo y el 41 *ibidem*, que establece la obligatoriedad para el miembro de mesa de ejercer el cargo el día de las elecciones. Entre los deberes colectivos, éstos están referidos a las obligaciones que el ordenamiento impone a los partidos políticos, tales como ajustar sus Estatutos internos a ciertos principios fijados en la Constitución, acatar la normativa relativa a la propaganda electoral durante las campañas electorales, etcétera.

El artículo 91 establece que la ciudadanía se pierde por interdicción judicialmente declarada y por sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos. El constituyente del 49 estableció dos causales específicas de pérdida de la ciudadanía: la declaratoria judicial de interdicción, en cuyo caso la persona pierde su capacidad electoral activa y pasiva. La otra causal específica de pérdida de la ciudadanía lo constituye una sentencia penal que imponga, a título de pena, la suspensión de su ejercicio. En este caso, cumplida la pena se levanta la suspensión y se vuelve a ser titular de los derechos y deberes políticos suspendidos. Una tercera hipótesis la constituye la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos de cualquier índole, incluidos los de elección popular, de todas aquellas personas condenadas por delitos electorales, conforme a la combinación armónica de las disposiciones contenidas en los Códigos Electoral y Penal. En este caso, la suspensión sólo se refiere específicamente al ejercicio de cargos de elección popular, continuando la persona con la titulari-

dad de todos los demás derechos y deberes políticos no expresamente limitados por la sentencia respectiva.

Finalmente el artículo 92 indica que la ciudadanía se recobra en los casos y por los medios que determine la ley. La ciudadanía se recupera, en el caso de los sometidos a interdicción judicial declarada, cuando haya una sentencia que los habilita nuevamente en el ejercicio de su capacidad de actuar. En tratándose de los suspendidos por haber cometido delitos electorales o de otra índole que implique la prohibición para ejercer cargos públicos de elección popular, cuando se cumpla la respectiva sentencia y se solicite al Registro Electoral la cancelación del asiento respectivo.

B. Partidos Políticos

La constitucionalización de los partidos políticos se produjo en 1949. En efecto, en su artículo 98 se consagró el derecho de todos los ciudadanos para agruparse en partidos políticos, para intervenir en la política nacional.

Nuestro texto constitucional los concibe como instrumentos fundamentales de la participación política, que expresan el pluralismo y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Este derecho fundamental garantiza, al menos, que los ciudadanos pueden asociarse libremente en partidos, pero sin que de manera concomitante, exista la obligación de inscribirse en alguno de ellos. Además, se garantiza que ni la ley ni las autoridades administrativas o electorales, en su caso, puedan limitar el número de partidos, ni impedir su creación, ni imponerle a los ciudadanos, directa o indirectamente, la obligación de inscribirse en un determinado partido. Por tanto, su formación y funcionamiento son libérrimos, dado que constituyen lo intermediarios necesarios entre el electorado y los órganos estatales para la escogencia de los titulares de estos últimos.

En su versión original contenía un controvertidísimo párrafo 2 que indicaba que

Sin embargo, se prohíbe 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 de Costa Rica, o que atenten contra la soberanía del país, todo a juicio de la

Asamblea Legislativa, por votación no menor de las dos terceras partes de sus miembros y previo informe del Tribunal Supremo de Elecciones.

Este párrafo 2 se introdujo para prohibir la organización y funcionamiento del Partido de Comunista, el cual había cogobernado durante la década de los años cuarenta. No obstante, la prohibición fue burlada en las elecciones de 1970, cuando el Partido Comunista eligió diputados a través de una agrupación política tureca. Por ello, en 1971 se derogó dicho segundo párrafo y se añadió una frase al primero que obliga a los partidos comprometerse a respetar el orden constitucional de la República. Desde luego esta obligación carece totalmente de eficacia jurídica.

En 1997 se le introdujo un nuevo segundo párrafo para indicar que “Los partidos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

La reforma subraya el derecho de los ciudadanos para la libre creación y funcionamiento de los partidos políticos, siempre que respeten la Constitución y la ley. De donde se deduce que pueden crearse y funcionar partidos políticos de hecho, requiriéndose su homologación por las autoridades electorales sólo cuando participen en los respectivos procesos electorales.

Asimismo, se reivindica el principio del pluralismo político, lo cual entra paradójicamente en contradicción con la normativa relativa a la contribución estatal a los partidos políticos, puesto que no se concede a los que se formen y participen en los procesos electorales a nivel cantonal. Es evidente que con esta restricción se deja de tutelar una parte importante del pluralismo político en los cantones, el cual no siempre coincide con los intereses que defienden los partidos políticos a nivel provincial o nacional.

Finalmente se establece que la estructura y funcionamiento de los partidos políticos debe respetar el principio democrático. Es decir, los partidos políticos deben establecer en sus estatutos internos mecanismos jurídicos que hagan realidad el principio de la democracia al interno de sus estructuras, tanto en relación con el nombramiento de sus dirigentes, como en cuanto a su funcionamiento, medios de financiación y nominación de los candidatos a puestos de elección popular.

C. El sistema electoral

La Constitución de Cádiz estableció un sistema electoral de tres grados, pues primero se tenían que elegir las Juntas Electorales de Parroquia; éstas, a su vez, elegían a las Juntas de Partido y éstas a las de Provincia, que eran las encargadas finalmente de escoger los diputados a las Cortes.

El Pacto consagraba un sistema de doble grado, pues primero se elegían las Juntas de Parroquia y luego éstas escogían a los electores de partido, quienes, a su vez, elegían a los siete miembros de la Junta Provisional de Gobierno.

La Constitución Federal contenía una detallada regulación en materia electoral. Establecía las elecciones de tercer grado, eligiéndose primero las juntas populares, luego las Juntas de distritos y finalmente las de departamentos, que eran las encargadas de nombrar a los representantes titulares y suplentes al Congreso.

Correspondía al Congreso hacer el escrutinio de los votos, tomando en cuenta los electores por distrito y no por las juntas de departamento. Cuando resultara mayoría absoluta de sufragios se declaraba electo al candidato respectivo. En caso de que ninguno obtuviera dicha mayoría, entonces el Congreso elegía entre aquellos que hubieran obtenido más del 50% de votos. En caso de que tampoco se alcanzara esta mayoría, entonces elegía entre los que hubieran obtenido más de quince votos. Si tampoco ninguno de los candidatos hubiera alcanzado ese número de votos, entonces elegía en los que hubieran obtenido cualquier número. Se exigía que todos los actos de elección desde las juntas populares hasta los escrutinios del Congreso y las Asambleas, debían ser públicos para ser válidos.

La Constitución del Estado Libre de Costa Rica sancionaba un sistema de tres grados: juntas populares, de parroquia y de partido. Correspondía también al Congreso realizar la apertura pública de los votos y su escrutinio. Si ninguno de los candidatos alcanzaba la mayoría absoluta, el Congreso elegía entre todos los designados sin consideración al número de votos obtenidos por los candidatos.

La Ley de Bases y Garantías regulaba la materia electoral en detalle, a pesar de haber sido dictada por un gobernante autoritario. El voto era también de tercer grado: las de cuartel o primitivas, las de barrio y las de cabecera de Departamento, cuyos representantes conformaban el colegio electoral. Se establecían reglas complicadas para la elección de los dife-

rentes funcionarios: segundo jefe, consejeros y magistrados. Se declaraba electo al que hubiera obtenido más de veinte votos para arriba. Si había dos o más candidatos que hubieran obtenido ese número de votos, entonces el ganador se elegía a la suerte. Si ninguno obtenía el mínimo de votos requerido se debía repetir la elección.

La Constitución de 1844 consagró, por primera vez en nuestra historia constitucional, un sistema electoral de voto directo. En efecto, los ciudadanos elegían directamente a los representantes a lo titulares de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial. Este sistema fue abandonado por las siguientes Constituciones y recién en 1913 hubo de modificarse la carta de 1871 para consagrarlo definitivamente, aunque la Constitución de 1917, de transitoria vigencia, volvió a restablecer el voto de segundo grado. La Asamblea de Representantes hacía el escrutinio y calificación de los votos y decretaba como elegidos a los candidatos que, en cada elección, hubiera obtenido la mayoría absoluta de votos. Si ninguno de los candidatos para un determinado puesto alcanzaba dicha mayoría, entonces la Cámara elegía entre aquellos que hubieran obtenido de un tercio para arriba de los votos. Si ninguno alcanzaba esa mayoría, se ordenaba repetir la elección. Si de este segundo acto no resultaba ninguno con mayoría absoluta de votos, elegía entre los que habían obtenido mayoría de votos.

La carta de 1847 restableció el voto de segundo grado que había eliminado su antecesora. Se requería la mayoría absoluta de votos para resultar electos. Si no se obtenía esta mayoría se repetía la elección. En caso de que tampoco se alcanzara dicha mayoría absoluta, entonces el cuerpo legislativo elegía entre los que hubieran obtenido más de un tercio de los votos. Si tampoco ninguno obtenía esa mayoría, se procedía a elegir entre los que hubieran alcanzado mayor número de votos.

La Constitución de 1848 también conservó el sistema de elección de dos grados: electores de distrito quienes conformaban el colegio del cantón. Las asambleas electorales de cantón sufragaban para presidente y vicepresidente de la República; elegían a los representantes que debían nombrarse en la provincia y elegían a los regidores municipales de las capitales de provincia. El escrutinio de la elección de presidente y vicepresidente la hacía el Congreso, asignando el cargo a quien hubiera obtenido el mayor número de sufragios. Es decir, se eliminó, por primera vez, el requisito de la mayoría absoluta y se introdujo el de la mayoría relativa.

La Constitución de 1859 también consagraba un sufragio de dos grados: juntas populares y asambleas de electores. Las juntas populares elegían los delegados a las asambleas de electores y éstas sufragaban para presidente de la República, hacían la elección de senadores por cada provincia y de los representantes al Congreso que correspondiera a cada provincia. También elegían a los regidores municipales. La regulación sobre los demás aspectos fue delegada en la ley.

La carta de 1869 repetía exactamente el mismo articulado de su predecesora, con la sola excepción de que en su artículo 60 indicaba que no podían ser electores, el presidente de la República, el obispo, los secretarios de Estado, los magistrados de la Corte de Justicia, los gobernadores, los curas, los jefes de policía y los militares en servicio.

La Constitución de 1871, en su versión original, incorporó textualmente las mismas regulaciones sobre el tema contenidas en la carta de 1869. Sin embargo, en 1913 fue abolida la elección de segundo grado para incorporar la elección directa del presidente, de los congresistas y de los regidores municipales. La dirección de los procesos electorales estaba en manos del Poder Ejecutivo. El presidente era el encargado de interpretar con carácter obligatorio la materia electoral. Sin embargo, el escrutinio de votos y la declaratoria de los elegidos correspondía realizarla al Congreso. El presidente requirió una mayoría absoluta para ser elegido hasta 1933, en que el porcentaje se rebajó al 40%. Cuando ningún candidato obtenía dichas mayorías, el Congreso hacía la elección entre los dos que hubieran obtenido mayor número de sufragios. El voto se declaró obligatorio mediante reforma constitucional aprobada en 1936.

La Constitución de 1917 dedicó un capítulo entero al tema del sufragio. El artículo 50 iniciaba con la declaración de que “El sufragio es función esencialmente política y corresponde a los ciudadanos en ejercicio de sus derechos; y el voto, como acto personal, sólo puede emitirse por el propio ciudadano que tenga derecho a hacerlo”. Con ello delimitaba claramente que el sufragio era privativo de los ciudadanos y que el voto es un acto personal que no es susceptible de delegación. Sin embargo, a pesar de que la elección de diputados, senadores, municipales e intendentes, viceintendentes y síndicos se hacía por sufragio directo, la de presidente y vicepresidente se confiaba a un Colegio Electoral compuesto por los diputados y senadores, propietarios y suplentes, los regidores propietarios de todas las municipalidades de la República y todas aquellas personas que hubieran desempeñado, por un periodo no menor de seis meses, los

puestos de presidente de la República, secretario o subsecretario de Estado, diputado, senador y magistrado. Esta disposición marcaba un evidente retroceso respecto de la reforma constitucional de 1913 que había instaurado el voto directo. En principio se exigía la mayoría absoluta de los votos. En caso de que ningún candidato alcanzare dicha mayoría se establecía un complicado mecanismo alternativo, que por engorroso e impráctico no vale ni siquiera la pena referirse a él.

La Constitución vigente consagra el voto directo y define al sufragio como “función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante Juntas Electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil”. El artículo 94 establece que el ciudadano costarricense por naturalización no puede sufragar sino después de doce meses de haber obtenido la carta respectiva. El numeral 95 señala que la ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios: 1) autonomía de la función electoral; 2) obligación del Estado de inscribir, de oficio, a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerlos de cédula de identidad para ejercer el sufragio; 3) garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas; 4) garantías de que el sistema para emitir el sufragio les facilita a los ciudadanos el ejercicio de ese derecho; 5) identificación del elector por medio de cédula con fotografía u otro medio técnico adecuado dispuesto por la ley para tal efecto; 6) garantías de representación para las minorías; 7) garantías de pluralismo político; 8) garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación de género. Estos dos últimos principios fueron incorporados mediante reforma constitucional realizada en 1997.

Para la elección de presidente y vicepresidentes se requiere el 40% más uno de los votos válidos emitidos. En caso de que ninguno de los candidatos alcanzare ese porcentaje, entonces se realiza una segunda vuelta entre los dos que hubieran obtenido más votos dos meses después de celebrada la primera. Los diputados y municipales son elegidos mediante el sistema de cociente, subcociente y residuo mayor.

La organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales corresponde a un Tribunal Supremo de Elecciones, que es un órgano de naturaleza constitucional, que goza por tanto de total independencia en el desempeño de su cometido. De este tribunal dependen todos los demás organismos electorales.

5. *Garantías (habeas corpus, amparo, control de constitucionalidad)*

A. *Recurso de habeas corpus*

La Constitución de 1859 fue la primera que consagró el *habeas corpus* como un derecho fundamental, sin especificar si se otorgaba sólo a los costarricenses o si los extranjeros eran también sus titulares. Sin embargo, reenviaba a la ley la manera de ponerlo en práctica, lo cual nunca ocurrió.

La carta de 1869 extendió el derecho de *habeas corpus* a todos los habitantes de la República, sin ninguna ulterior alusión a que la ley lo regularía.

El artículo 41 de la carta política de 1871 copió la misma norma de su antecesora.

En el numeral 31 de la Constitución de 1917 se incorporó el mismo texto de sus dos predecesoras.

Recién en 1931 el *habeas corpus* recibió desarrollo legislativo, luego de 72 años de haber sido reconocido como un derecho fundamental en nuestro ordenamiento constitucional.

La Constitución de 1949 lo recoge en su artículo 48 y le otorga la categoría de proceso constitucional. Con la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en 1989, el *habeas corpus* recibió un fuerte impulso, pues se crearon varios tipos, tales como el preventivo, el correctivo, etcétera, además de su típica modalidad reparadora. El primer tipo cabe contra las amenazas ilegítimas a la libertad personal, como sería el caso del hostigamiento policiaco contra una persona sin que existan pruebas ni indicios comprobados de que hubiera cometido un delito. El segundo procede cuando se solicite el traslado de un detenido a otra cárcel porque existen posibilidades reales de que su integridad física se encuentre amenazada con motivo de problemas personales con otros detenidos en su mismo centro penitenciario. El reparador procede cuando se ha realizado una privación ilegítima de la libertad. También se abrió la posibilidad de que el recurso proteja no sólo las restricciones o amenazas contra la libertad personal, sino que además se incluyó la protección de la libertad de tránsito y del derecho a la integridad personal.

El recurso es de conocimiento exclusivo, en única instancia, de la Sala Constitucional, la cual es una Sala especializada en procesos constitucionales que forma parte del Poder Judicial. El recurso presenta las caracte-

rísticas de ser informal, de trámite expedito y de permitir a los jueces constitucionales de tomar todas las medidas cautelares necesarias para velar por la integridad física del amparado.

La sentencia estimatoria condena automáticamente al Estado al pago de los daños y perjuicios sufridos por el privado de libertad arbitrariamente, sin perjuicio de las demás responsabilidades civiles o penales en que haya podido incurrir el funcionario responsable de la privación ilegítima de la libertad. El rechazo del recurso, no precluye la posibilidad de acudir a otra vía en defensa del derecho supuestamente conculcado.

B. *Recurso de amparo*

El recurso de amparo fue constitucionalizado recién en el artículo 48 de la carta política de 1949, como proceso constitucional para tutelar los derechos fundamentales no protegidos por el *habeas corpus*.

En 1989 esta norma fue reformada para proteger, además de los derechos garantizados en la Constitución diferentes de los tutelados por el *habeas corpus*, los de carácter fundamental consagrados en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables en la República. Su conocimiento corresponde también a la Sala Constitucional.

La Ley de la Jurisdicción Constitucional regula con amplio detalle el proceso constitucional de amparo. Establece dos tipos de amparo: contra servidores públicos y contra sujetos privados, siempre que éstos actúen en el ejercicio de potestades públicas (verbigracia, los concesionarios de servicios públicos) o se encuentren, de hecho o de derecho, en una situación de poder frente al recurrente y siempre y cuando no existan otros procesos que permitan tutelar tales violaciones o que los existentes sean claramente insuficientes para tutelarlos en forma expedita.

El amparo es inicial y no requiere el agotamiento previo de la vía administrativa ni de otros procedimientos judiciales. Los únicos actos exentos del control son las resoluciones judiciales y los actos del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral. El recurso procede no sólo contra la conculcación de derechos fundamentales, sino también contra su amenaza de violación.

El acto lesivo no sólo es aquel que reviste el carácter de arbitrario, por haberse dictado sin fundamento en ninguna norma del ordenamiento, sino también aquellos casos en la que violación o amenaza de violación a

los derechos fundamentales de los ciudadanos se produce como consecuencia directa de la interpretación errónea o de la aplicación indebida de una norma por parte de un funcionario público.

El funcionario recurrido debe rendir el informe bajo la fe del juramento. La Sala dispone de la posibilidad de recabar prueba adicional a la aportada por las partes cuando lo considere necesario, así como tomar las medidas cautelares indispensables para tutelar adecuadamente los derechos del recurrente mientras se tramita el recurso.

Cuando se trate de actos positivos la admisión a trámite del recurso implica la automática suspensión de los efectos del acto recurrido. Sin embargo, en casos de excepcional gravedad, la Sala Constitucional puede disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución del acto recurrido a solicitud de la administración recurrida o aun de oficio, cuando la suspensión cause o amenace causar daños o perjuicios ciertos e inminentes a los intereses públicos, mayores que los que la ejecución causaría al agraviado, mediante la adopción de las medidas cautelares que considere procedentes para proteger los derechos y libertades de este último y no hacer ilusorio el efecto de una eventual sentencia favorable al recurrente.

La sentencia estimatoria condena automáticamente al Estado o a la institución pública que dictó el acto al resarcimiento de los daños y perjuicios y a las costas del proceso, los cuales deben ser liquidados en ejecución de sentencia en la vía contencioso-administrativa. El rechazo del recurso no precluye la posibilidad de acudir a otra vía procesal en defensa de los derechos del amparado.

C. Mecanismos de control de constitucionalidad

Aunque el artículo 68, inciso 2, de la Constitución de 1824, al enumerar las atribuciones del Poder Conservador, incluía la de “Velar por el cumplimiento de la ley fundamental”, lo cual podría considerarse como una especie de control de constitucionalidad, lo cierto es que dicha competencia del Poder Conservador no era de naturaleza jurisdiccional, como lo exige un auténtico control de constitucionalidad. Se trataba, más bien de un control de constitucionalidad de carácter político, similar al que propugnaba Carl Schmitt respecto de la Constitución de Weimar, basado sobre la teoría del poder neutro de Benjamín Constant.

En la Constitución de 1844 dicha función se le atribuyó al Senado. En las posteriores cartas políticas se guardó silencio sobre el particular.

Recién en 1936, con la aprobación de un nuevo Código de Procedimientos Civiles, fue que se introdujo en nuestro ordenamiento una regulación procesal específica en materia de control de constitucionalidad de naturaleza jurisdiccional. Sin embargo, dicha regulación era sumamente deficiente y lagunosa, comenzando porque hablaba impropiamente de recurso de inconstitucionalidad.

El artículo 10 de la Constitución de 1949 incorporó el control de constitucionalidad sobre las leyes y decretos del Poder Ejecutivo, encargándose a la Corte Suprema de Justicia. La declaratoria respectiva necesitaba el voto de dos terceras partes del total de los miembros de dicho tribunal. La misma disposición indicaba que la ley indicaría los tribunales llamados a conocer de la inconstitucionalidad de otras disposiciones del Poder Ejecutivo.

En 1966, cuando se aprobó la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se le encargó a los tribunales contencioso-administrativos del conocimiento de la inconstitucionalidad de todas las disposiciones generales y actos subjetivos que fueran recurribles en esa jurisdicción.

En 1989 se reformó el artículo 10 de la Constitución para crear la Sala Constitucional. En dicha norma se especificó que la declaratoria de inconstitucionalidad se haría por mayoría absoluta de los integrantes de aquel tribunal. Además, se precisó que el control de inconstitucionalidad cubría las normas de cualquier naturaleza y los actos sujetos al derecho público. Se dejó expresamente a salvo el control de constitucionalidad sobre los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y aquellos otros que determine la ley. Concomitantemente con esta reforma constitucional del artículo 10 se dictó la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la cual vino a regular en detalle los diferentes procesos de control de constitucionalidad.

En primer término, estableció el control previo de constitucionalidad, autorizando a que 10 diputados puedan solicitar el parecer de la Sala en el trámite de aprobación de las leyes ordinarias, y haciendo obligatoria la consulta respecto de los proyectos de ley tendentes a la aprobación de tratados internacionales, a la reforma de la Ley Orgánica de la propia Sala Constitucional y los que introdujeran reformas constitucionales. El dictamen de la Sala, en todos estos casos, sólo es vinculante cuando constate

vicios de procedimiento. Respecto al fondo, la Asamblea conserva la potestad discrecional de aceptarlos o desecharlos. Sin embargo, cuando se trata de los tratados, en tal caso la Asamblea tiene que aprobarlos con las reservas correspondientes o enviarlos al Poder Ejecutivo para su renegociación. También la Sala Constitucional ejerce el control *a priori* mediante la resolución de los vetos que interponga el Poder Ejecutivo a los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Legislativa por supuestos vicios de inconstitucionalidad.

El control *a posteriori* se ejercita por dos vías diferentes: a través de la acción de inconstitucionalidad y de la consulta judicial de constitucionalidad. En la primera hipótesis hay dos modalidades: la vía directa, mediante la cual determinados órganos estatales están legitimados para plantear la acción de inconstitucionalidad sin necesidad de que exista un caso previo pendiente de resolución (Procuraduría General de la República, Defensoría de los Habitantes, Tribunal Supremo de Elecciones). También los particulares pueden plantear directamente la acción de inconstitucionalidad, cuando sean titulares de un interés difuso, o de un interés que atañe a toda la colectividad o se trate de un asunto que por su propia naturaleza no es susceptible de impugnación judicial.

La segunda hipótesis es la de la vía incidental, en que se requiere que haya o un juicio pendiente de resolución o un procedimiento administrativo en fase de agotamiento de la vía administrativa, dentro del cual tenga importancia la aplicación de la norma o del acto impugnados de inconstitucionalidad para su resolución.

Las sentencias estimatorias tienen efectos *erga omnes* y retroactivos; sin embargo, la Sala tiene la potestad de dimensionar sus efectos en el espacio, en el tiempo o la materia, dictando las reglas necesarias para evitar que éste produzca graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz sociales. Las sentencias desestimatorias sólo precluyen la posibilidad de plantear una nueva acción, sobre el mismo punto, dentro del procedimiento administrativo o proceso judicial que le dieron origen. Es decir, no producen cosa juzgada material, sino que son revisables en cualquier momento en otro caso diferente.

Finalmente, la consulta judicial de constitucionalidad permite que cualquier juez, cuando tenga una duda razonable sobre la constitucionalidad de una norma o acto que debe aplicar en la resolución de un caso sometido a su jurisdicción, suspenda la tramitación del juicio y formule la respectiva con-

sulta a la Sala. La resolución de la Sala tiene los mismos efectos que las sentencias que dicte en las acciones de inconstitucionalidad.

6. Soberanía

La Constitución de Cádiz en su artículo 2o. disponía que “La Nación española es libre e independiente y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”. El 3o. agregaba que “La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”. Se trata de la constitucionalización de la noción de soberanía derivada de la Revolución Francesa.

El Pacto en su artículo 1o. declaraba la soberanía interna de nuestro país al proclamar que “La Provincia de Costa Rica está en absoluta libertad y posesión exclusiva de sus derechos para constituirse en una nueva forma de gobierno”. En cambio, en lo que relativo a su faceta externa, ésta se subordinó a la eventual incorporación a “aquel Estado o potencia a que le convenga adherirse, bajo el preciso sistema de absoluta independencia del gobierno Español y de cualquier otro que no sea americano”. Esto explica, entre otras cosas, porqué el nombre del propio texto constitucional: Pacto Interino, pues nuestros primeros constituyentes estaban a la espera de que pasáramos a formar parte de una unidad política mayor.

Tanto el Primer Estatuto Político como el Segundo, en sus artículos 1o. y 2o. mantuvieron el mismo concepto del Pacto, salvo que eliminaron la referencia a Estado y mantuvieron sólo la de “potencia extranjera”.

La Constitución Federal en su artículo 1o. proclamó que “El pueblo de la República Federal de Centro América es soberano e independiente”, con lo cual adoptó plenamente el concepto de soberanía derivado de la Revolución Francesa.

La Constitución del Estado Libre de Costa Rica en su artículo 12 disponía que era y sería siempre libre e independiente de España, México, y cualesquiera otra potencia o gobierno extranjero, y no sería jamás patrimonio de ninguna familia ni persona. El 13 añadía que era y sería uno de los forman la Federación de Centro América. Finalmente el 14 establecía que la soberanía residía esencialmente en él, en todo aquello que mire a su gobierno, y administración interior. El texto del artículo 14 incurría en una confusión conceptual, pues erigía al propio Estado en el titular de la

soberanía, a contrapelo de lo preceptuado por el numeral 1o. de la Constitución Federal que le daba sustento jurídico.

La Ley de Bases y Garantías en su artículo 1o. disponía que “El Estado se compone de todos sus habitantes, naturales, o naturalizados. Es soberano e independiente, tanto en su administración interior, como en sus relaciones exteriores. La soberanía reside esencialmente en todo él: ninguna sección, grande o pequeña, puede abrogare este título, ni las personas que ejercen el Poder Supremo llamarse Soberano”. Esta es nuestra primera Constitución que reconoce la soberanía completa y absoluta, tanto interna como externa, de nuestro Estado. En consecuencia, puede afirmarse, sin temor a equivocaciones, que la Ley de Bases y Garantías marca el inicio constitucional de la República de Costa Rica, aunque no lo diga expresamente.

En la Constitución de 1844, en su artículo 43, se establecía que “El Estado es libre, soberano e independiente, y no puede ser regido sino por las autoridades que él mismo elija en la forma y periodos que señala la Constitución”. Sin embargo, en su artículo 45 indicaba que “El Estado era uno de los que componen la República de Centro América y concurrirá con sus representantes electos popularmente a formar el nuevo pacto de asociación general cuando en este respecto estén de acuerdo los demás Estados”. Esta disposición era completamente contradictoria con el Preámbulo, en que se expresaba que la ley fundamental del 21 de enero de 1825 era insuficiente “por la disolución de los vínculos con que nos unía a los demás Estados de la República”. La contradicción era evidente, ya que junto a la declaratoria de independencia y soberanía, se constituionalizaba el afán unionista de nuestro Estado.

La carta de 1847 seguía la misma línea de su antecesora, pues en su artículo 22 declaraba que Costa Rica era un cuerpo político soberano, libre e independiente, en tanto que en el 24 proclamaba que el Estado era uno de los cuerpos políticos que formaban la *Nación Centroamericana*, y contribuiría a su organización, cuando los demás Estados estuvieran de acuerdo para el establecimiento de un nuevo pacto de unión social.

La Constitución de 1848 fue la primera que oficialmente nos proclamó República y en su artículo 2o. declaró expresamente que era soberana, libre e independiente. Este texto es el mismo que hoy día recoge, en su esencia, el artículo 1o. de la Constitución de 1949.

La Constitución de 1859 mantuvo el mismo concepto y redacción en su artículo 2o. En su artículo 9o. estableció que “Ninguna autoridad pue-

de celebrar pactos, tratados o convenios que se opongan a la soberanía e independencia de la República. Es calificado de traidor el que cometa este atentado”. Con esta disposición se reafirmaba nuestra separación definitiva de la Federación Centroamericana.

La de 1869 vino a precisar mejor los términos al indicar en su artículo 1o. que “La República de Costa Rica es libre e independiente” y en el segundo que “La soberanía reside exclusivamente en la Nación”. Estas disposiciones son semejantes a los artículos 1o. y 2o. de la carta política de 1949, salvo que en el primer artículo se añade el concepto de “democrática”. En su artículo 10 recogió el mismo texto del numeral 9 de su antecesora.

La Constitución de 1871 recogió en sus artículos 1o., 2o. y 15 los mismos textos de su antecesora. Desde 1847 ninguna Constitución había vuelto a hacer mención de la cuestión centroamericana. Sin embargo, el asunto reapareció mediante la enmienda que introdujo la ley Núm. 38 del 6 de julio de 1888, la cual tenía dos fines: primero, que nuestra independencia y soberanía no fuesen obstáculo para celebrar tratados de unión política con alguna o todas las demás Repúblicas de Centro América y, segundo, concederles la nacionalidad costarricense de origen a todos los centroamericanos que la pidiesen. Estas reformas eran consecuencia de los tratados centroamericanos concluidos por ese entonces. Dicha norma, como carecía de rango constitucional, no podía modificar el texto de los artículos 1o., 2o. y 15 de la Constitución de 1871, pero establecía los mecanismos para que fueren tramitados los tratados o convenios que eventualmente se suscribieran tendientes al restablecimiento de la República Federal Centroamericana, luego de haber interpretado, en su artículo 1o., que los numerales 1, 2 y 15 de la Constitución no impedían que se celebraran tratados de unión política de Costa Rica con alguna o algunas de las demás Repúblicas de Centro América. Esta ley era evidentemente inconstitucional, pero no existía ningún mecanismo procesal específico para que se hiciera la correspondiente declaratoria de nulidad.

La de 1917, modificando el texto del artículo 1o. de la carta de 1871, añadía luego de proclamar que Costa Rica es una República libre e independiente que:

Podrá, sin embargo, llegar a constituir una sola unidad política con una, varias o todas las demás de América Central.

Los tratados de unión que al efecto se celebren serán sometidos al Congreso en las inmediatas sesiones ordinarias; y si éste los aprobare por dos tercios de votos presentes, convocará a los pueblos a elegir una Asamblea Constituyente con el único objeto de que los ratifique o deseche.

Si la Asamblea diere su ratificación por tres cuartas partes de votos del total de sus miembros, dichos tratados serán definitivamente firmes y obligarán a la República. En tal caso, corresponde a la misma Asamblea dictar las leyes necesarias para su ejecución y cumplimiento.

Nuevamente se abría la posibilidad, pero esta vez a nivel constitucional, de la incorporación de nuestro país a la Federación Centroamericana. En el artículo 2o. se indicaba que la soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación y de ella dimanaban los poderes públicos, los cuales eran limitados y debían ejercerse con arreglo a lo que prescribía la Constitución. El numeral 3, retomaba el concepto del artículo 15 de la carta de 1871, en el sentido de que se calificaba como traición a la Patria la celebración de pactos, convenios o tratados que se opusieran a la soberanía e independencia de la República. Sin embargo, en el párrafo 2, hacía la salvedad de los tratados relativos a la unión política centroamericana, ni para la modificación de los límites del territorio nacional, ni para la ejecución de cualquier canal interoceánico, en que se afecte la soberanía sobre parte del territorio, ni para la enajenación de cualquier isla que pertenezca al Estado y que estuviera a más de cien millas de la costa. Estos tratados se sometían a un procedimiento especial de aprobación en el Congreso.

En la Constitución de 1949 en el artículo 1o. se establece que “Costa Rica es una República democrática, libre e independiente”. Respecto de sus predecesoras añade el concepto de democrática. En el numeral 2o. se copia la fórmula anterior de “La soberanía reside exclusivamente en la Nación”. En el artículo 3o. se indica que “Nadie puede arrogarse la soberanía; el que lo hiciere cometerá el delito de traición a la patria”.

Mediante reforma constitucional de 1968 se introdujo un párrafo 2 al artículo 7o. que establece que “Los tratados públicos y los convenios internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país, requerirán de la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros, y la de dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente, convocada al efecto”. Esta disposición constitucional abre la posibilidad

de que nos incorporemos eventualmente a una nueva República Federal Centroamericana.

En el mismo año de 1968, se reformó el artículo 121, inciso 4, para introducirle dos párrafos que rezan así:

Los tratados públicos y los convenios internacionales, que atribuyan o transfieran competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de dos tercios de la totalidad de sus miembros.

No requerirán aprobación legislativa los protocolos de menor rango, derivados de tratados públicos o convenios internacionales aprobados por la Asamblea, cuando estos instrumentos autoricen de modo expreso tal derivación.

Estas disposiciones se introdujeron para hacer posible el ingreso de nuestro país al Mercado Común Centroamericano.

7. *Gobierno*

La Constitución de Cádiz consagraba una Monarquía, por lo que el artículo 14 disponía, dentro de este mismo orden de ideas, que “El gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria”.

La persona del rey se declaraba como sagrada e inviolable y no sujeta a responsabilidad, estableciendo, en cambio, la responsabilidad ministerial. Como sus facultades más importantes enumeraba la sanción y promulgación de las leyes, el veto suspensivo; la declaratoria de guerra y hacer y ratificar la paz, dando cuenta a las Cortes; mandar los ejércitos y Armadas; indultar, dirigir las relaciones diplomáticas, etcétera.

Para el manejo de los asuntos administrativos había siete secretarios de Estado y un Consejo de Estado, compuesto por cuarenta personas, nombrados por el rey a propuesta de las Cortes. Sus atribuciones eran las de servir como consejeros del rey, que oía sus dictámenes en asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.

En el Pacto el gobierno estaba en manos de la Junta de Gobierno Provisional, compuesta por siete miembros elegidos popularmente.

En el Primer Estatuto Político el gobierno se encargó a una Junta integrada por tres personas, que se llamaba Junta Provincial de Costa Rica, de un jefe político, un intendente y un comandante general de armas.

La Junta tenía las atribuciones políticas, militares y de hacienda superiores y el carácter de audiencia en lo protectivo.

En el Segundo Estatuto Político el gobierno se denominó Junta Superior Gubernativa y se integró con cinco titulares y dos suplentes, un jefe político, un intendente y un comandante general de armas, nombrados por la Asamblea. La Junta tenía las mismas atribuciones que indicaba su predecesora.

En la Constitución Federal el gobierno era ejercido por un presidente elegido por el pueblo de todos los Estados de la Federación. Durante sus ausencias lo sustituía el vicepresidente. Para ser presidente se requería haber cumplido treinta años, ser del estado seglar y hallarse en el actual ejercicio de sus derechos. Duraba cuatro años en su cargo y podía ser reelecto por una sola vez. Entre sus principales atribuciones estaban las de publicar la ley, cuidar su observancia y del orden público; nombraba los funcionarios de la República a propuesta del Senado; dirigía las fuerzas armadas. Había secretarios de Despacho, que eran designados por el Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo. Estos tenían la competencia que les fijará el Congreso y todas las órdenes de aquél se expedían por medio de ellos.

La Constitución del Estado Libre de Costa Rica encargaba el gobierno a un jefe de Estado nombrado por los pueblos del Estado. En sus ausencias eran sustituido por el segundo jefe. Para ser jefe de Estado se requería ser ciudadano en ejercicio, mayor de treinta años y tener una propiedad que no bajara de mil pesos, o una renta anual de doscientos, o ser profesor de alguna ciencia. Duraba en su cargo cuatro años y podía ser reelegido una vez. Entre sus principales atribuciones estaban las de conservar el orden, la tranquilidad y seguridad del Estado; publicar las leyes; ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; nombrar los funcionarios del Estado a propuesta en terna del Consejo; expedir los reglamentos e instrucciones necesarios para el mejor y más ejecución de las leyes; disponer de la fuerza armada del Estado, etcétera. La ejecución de sus acuerdos y resoluciones se hacía por medio del ministro general, el cual era responsable por la autorización de órdenes contra ley.

En la Ley de Bases y Garantías se crea el único modelo autoritario de nuestra historia constitucional. En efecto, el primer jefe es declarado ina-

movible y para reemplazarlo se elegía un segundo jefe, previo acuerdo de la Cámara Consultiva. Entre sus principales facultades estaban las de conservar la paz interior del Estado, su soberanía e independencia, promover las mejoras bajo de todos los aspectos y establecer y cultivar las relaciones exteriores; declarar la guerra, o hacer la paz; celebrar tratados con otros Estados o potencias; hacer los Códigos, ordenanzas y Reglamentos generales del Estado y darles en los casos de duda su verdadera inteligencia; erigir establecimientos, corporaciones y tribunales; fijar los gastos de la administración, establecer, aumentar o disminuir los impuestos, derechos y contribuciones del Estado para cubrirlos, y en caso necesario, negociar empréstitos; nombrar, previa calificación de la misma Cámara, los individuos de la Judicial; nombrar los empleados eclesiásticos y militares, etcétera. El segundo jefe era el encargado, en calidad de ministro general del gobierno, de autorizar todas las providencias que dictara el primer jefe en todos los ramos de la administración.

Se trataba de una total concentración de las funciones del Estado en manos del primer jefe, lo cual es típico de un gobierno autoritario.

La carta de 1844 encargaba el gobierno a un jefe supremo, que duraba cuatro años en el ejercicio de su cargo. Era sustituido interinamente por el presidente del Senado. Para ser jefe supremo se requería ser costarricense, ciudadano en ejercicio, del estado seglar, tener 30 años cumplidos, poseer en el Estado un capital raíz que no bajara de dos mil pesos, o una renta anual de trescientos. Entre sus principales atribuciones estaban publicar las leyes, decretos o resoluciones legislativas de las Cámaras; ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; suspender, de acuerdo con el Senado, la ejecución de alguna ley cuando cause grave daño al Estado; conservar el orden, la tranquilidad y seguridad del Estado; nombrar los funcionarios del Poder Ejecutivo; disponer de la Hacienda Pública con arreglo a las leyes, etcétera. Para el despacho de los negocios se establecían dos Ministerios: el de Gobernación y Relaciones Exteriores; y el de Hacienda y Guerra con atribuciones en la marina en lo que corresponda al Estado.

La carta de 1847 calificó por primera vez al jefe del gobierno como presidente, el cual era electo popularmente. Para ser presidente se requería ser ciudadano en ejercicio, costarricense, del estado seglar, tener un capital en bienes conocido que no baje de ocho mil pesos, ser casado o viudo con hijos y mayor de edad. Durante sus ausencias era sustituido por un vicepresidente del Estado y ambos podían ser reelectos sin ninguna limitación. Entre sus principales atribuciones estaban la de hacer publicar

las leyes, órdenes, decretos o resoluciones del Congreso; conservar el orden, la tranquilidad, régimen e integridad del Estado; nombrar sin necesidad de ternas los ministros, gobernadores políticos departamentales, comandantes generales, oficiales del ejército, jueces; nombrar los ministros plenipotenciarios, enviados y cónsules del Estado; ejecutar las sentencias ejecutoriadas de la Corte Suprema de Justicia; convocar extraordinariamente el Congreso de Diputados cuando una causa grave lo exigiera; levantar la fuerza necesaria y hacer uso de ella en los casos de insurrección o invasión repentina, dando cuenta al Poder Legislativo en su primera reunión; dirigir y mandar en persona, cuando lo considerara conveniente, la fuerza armada del Estado, depositando antes el mando en el vicepresidente. Al igual que su antecesora se crearon dos Ministerios para el despacho de todos los negocios cuyo conocimiento y resolución correspondía al Poder Ejecutivo: el primero de relaciones, gobernación justicia y negocios eclesiásticos y el segundo de hacienda, educación pública, guerra y marina.

La carta de 1848 por primera vez le otorga al jefe de Estado el título de presidente de la República. Durante sus ausencias era sustituido por el vicepresidente. Ambos eran nombrados por periodos de seis años y podían ser reelectos sin ninguna limitación. Para ser presidente se requería ser costarricense por nacimiento, ejercicio de los derechos ciudadanos, haber cumplido treinta años de edad, tener un capital de bienes conocido que no bajara de diez mil pesos y ser o haber sido casado. En esta Constitución se establecieron, con gran precisión, las atribuciones del presidente de la República, a saber: mantener el orden y tranquilidad de la República, repeler toda agresión exterior y reprimir cualquier turbación del orden social en el interior; cumplir y hacer ejecutar que se cumplan y ejecuten la Constitución y las leyes; reunir y organizar la fuerza de mar y tierra, necesaria, para repeler cualquiera invasión exterior, o reprimir cualquier perturbación del orden público; nombrar y remover libremente a los ministros del Estado y a todos los demás empleados del ramo ejecutivo; dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados con otros gobiernos y ratificarlos previa aprobación del Congreso; declarar la guerra a otra Nación con autorización del Congreso; disponer de la Hacienda Pública con arreglo a las leyes; nombrar por sí mismo a los jefes y oficiales del ejército y marina; conceder indultos particulares; convocar extraordinariamente al Congreso, cuando algún asunto grave lo hiciera necesario; crear los establecimientos y corporaciones que conviniere al bien y prosperidad

de la República, y decretar los estatutos convenientes; darse el reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos. En esencia estas son las mismas atribuciones que tiene hoy día el Poder Ejecutivo en la Constitución de 1949.

En la Constitución de 1859 se estableció expresamente que el presidente era el jefe de la nación. Entre los requisitos se eliminó el de ser casado o haberlo sido. Se eliminó al vicepresidente y el periodo se rebajó de seis a tres años y no podía ser reelecto sin que hubiera transcurrido un periodo constitucional después de su separación. Si por muerte o renuncia u otra causa vacare el destino del presidente, se procedía a una elección extraordinaria, siempre que faltare más de un año para concluir el periodo presidencial. Se establecía la prohibición de que no podía salir del país mientras estuviera en el ejercicio de su cargo ni antes de un año después de haber dejado el mando, a no ser con permiso del Congreso. Esta necesidad de autorización para salir del país durante el mandato presidencial y hasta un año después de concluido su periodo, subsistió en nuestro ordenamiento constitucional hasta 1997. Sus atribuciones eran fundamentalmente las contempladas en la carta de 1848. Se estableció el principio, actualmente vigente, de que para el despacho de los negocios que por la Constitución y las leyes correspondan al Poder Ejecutivo, habría las Secretarías de Estado que determinara la ley. La validez de los acuerdos, resoluciones, órdenes y cualesquiera otras disposiciones que comunicaran los secretarios de Estado estaba sujeta a que estuvieran rubricadas por el presidente de la República en el libro correspondiente. Se creaba un Consejo de Estado compuesto por los secretarios de Estado para discutir y deliberar sobre los negocios que el presidente les sometiera. Se trataba de un órgano eminentemente consultivo, sin atribuciones decisorias.

La carta de 1869 acogió la fórmula de su antecesora en cuanto a que el presidente, con el carácter de jefe de la nación, ejercía el Poder Ejecutivo. Para ser presidente se requería ser costarricense por nacimiento, del estado seglar, haber cumplido treinta años y reunir las calidades que se exigen para ser elector, es decir, veinte años cumplidos, que poseyeran alguna propiedad u oficio honesto, cuyos frutos o ganancias fueran suficientes para mantenerlos con proporción a su estado. En cuanto al plazo de nombramiento y reelección se mantuvieron las mismas condiciones de su predecesora. También se mantuvieron las mismas disposiciones relativas en cuanto a la ausencia definitiva del presidente, así como a la prohibición de salir del país durante su mandato y hasta un año después de haber cesado en su

cargo. Respecto a las atribuciones conservó fundamentalmente las atribuidas en la Constitución de 1859. Se mantuvieron las mismas reglamentaciones relativas a los secretarios de Estado y el Consejo de Estado varió su integración, pues además de los secretarios de Estado, se incluyeron a los presidentes de ambas Cámaras. Además se especificaba que el dictamen del Consejo era puramente consultivo y se extendía por escrito.

La carta de 1871 consagró un típico régimen presidencialista. El presidente era elegido para periodos de cuatro años y debía esperar un periodo luego de la terminación de su cargo para aspirar nuevamente a la presidencia. Para ser presidente se exigían los mismos requisitos que en la carta de 1869.

Entre las funciones principales del presidente de la República, conforme al artículo 102 de la Constitución de 1871, estaban, entre otras, las siguientes: nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, y a cualesquiera de los otros empleados de su dependencia; mantener el orden y la tranquilidad de la República, y repeler todo ataque o agresión exterior; disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la defensa y seguridad de la República, para mantener el orden y tranquilidad de ella, y para todos los demás objetos que exija el servicio público; disponer de la Hacienda Pública con arreglo a las leyes; dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados y convenios públicos con los gobiernos y otras naciones y canjearlos, previa la aprobación o ratificación del Congreso; declarar la guerra a otra potencia o nación, cuando para ello lo hubiera autorizado el Poder Legislativo y hacer la paz cuando lo estimare conveniente; conceder amnistías e indultos generales o particulares por delitos públicos; nombrar a los gobernadores de las provincias y comarcas como agentes suyos; darse el Reglamento que conviniera para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarias par la pronta ejecución de las leyes. Al Ejecutivo también le correspondía organizar y vigilar los procesos electorales. Los secretarios de Estado no tenían competencias políticas propias, sino que se circunscribían a realizar funciones de carácter administrativo. Sus actos requerían la rúbrica del presidente para ser válidos. También había un Consejo de Gobierno, integrado por los secretarios, con funciones estrictamente consultivas, en que se discutía y deliberaba sobre los negocios que el mismo presidente les sometiera.

En síntesis, el presidente ejercía las funciones más importantes del Estado, de manera que nuestra democracia quedó impregnada de una nota temperamental. Esta concentración de poder político en el presidente de la República determinó el desarrollo de una concepción individualista de la función pública, una especie de personalismo hipertrofiado que aún subsiste en nuestros días.

En la carta de 1917 el Poder Ejecutivo lo ejercía el presidente de la República, pero con la colaboración indispensable de los ministros de Estado, cuyo número determinaba la ley. Aquí hay un cambio respecto de la de 1871, pues los secretarios pasan a llamarse ministro y se integran como indispensables colaboradores del presidente. Esta fórmula es justamente la que consagra la Constitución de 1949.

Existía un vicepresidente para sustituir al presidente durante sus ausencias temporales o definitivas, elegido por el mismo periodo del presidente, sea por seis años, no pudiendo ser reelegidos para el periodo sucesivo. Para ser presidente se requería ser costarricense por nacimiento, ciudadano en ejercicio, mayor de treinta años, del estado seglar y propietario de bienes que valieran cinco mil colones o tener renta anual de tres mil o un título profesional, reconocido por el Estado, saber leer y escribir. Evidentemente esta disposición marcaba un retroceso evidente con sus antecesoras, al exigir algo obvio, como era el que el presidente no fuera analfabeta. En cuanto a las atribuciones conservó, en esencia, las que enumeraba su antecesora. Se mantuvo el Consejo de Gobierno en las mismas condiciones de la Carta de 1871, sólo que se agregó la obligación de que lo resuelto por él debería constar en un libro que firmarían todos los asistentes.

Finalmente, la Constitución de 1949 atenuó un poco el presidencialismo exacerbado de la carta del 71. En efecto, dividió el Poder Ejecutivo en cuatro órganos con competencias específicas: la Presidencia de la República, en que su titular actúa como jefe de Estado (representa oficialmente a la nación, ejerce el mando supremo de la fuerza pública, nombra y remueve libremente a los ministros); el Poder Ejecutivo propiamente dicho (reunión del presidente con el respectivo ministro), órgano que desempeña la mayoría de las atribuciones asignadas constitucionalmente al Poder Ejecutivo; el Consejo de Gobierno (reunión del presidente y los ministros bajo la presidencia del primero) que tiene una competencia política determinada: solicitar a la Asamblea la declaratoria del estado de defensa nacional y la autorización para decretar el reclutamiento militar, organizar

el ejército y negociar la paz, ejercer el derecho de gracia, nombrar y remover a los representantes diplomáticos de la República, nombrar a los directores de las instituciones autónomas cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo y resolver los demás negocios que le someta el presidente de la República y los Ministerios, cuya creación se debe hacer por ley y su competencia específica está definida en la ley de su creación. Finalmente están los Ministerios, bajo la dirección inmediata del ministro y los viceministros que fueren necesarios, quienes tienen una competencia específica según sus respectivas leyes orgánicas.

La validez de todos los actos del Poder Ejecutivo, salvo lo que competen exclusivamente al presidente o los acuerdos del Consejo de Gobierno, requieren la firma conjunta del presidente y del respectivo ministro del ramo. Existe un régimen de plena responsabilidad del presidente y los ministros tanto civil como penal. Sin embargo, la civil sólo puede ser reclamada mientras se encuentren en el ejercicio de sus cargos y hasta cuatro años después de haber cesado en sus funciones.

Existen dos vicepresidentes que sustituyen al presidente en sus ausencias temporales y definitivas; los tres son nombrados por periodos de cuatro años y desde 1969 está prohibida la reelección. Inicialmente debían esperar ocho años luego de terminado su mandato para aspirar de nuevo al cargo.

Para ser presidente o vicepresidente se requiere ser costarricense por nacimiento y ciudadano en ejercicio, del estado secolar y haber cumplido treinta años. La Constitución actual eliminó el requisito de poseer determinada cantidad de bienes o rentas que exigía la de 1871. El periodo presidencial es de cuatro años. La toma de posesión se hace el 8 de mayo, prestan juramento ante la Asamblea Legislativa. Las candidaturas para la presidencia o vicepresidencias de la República son irrenunciables.

Tanto el presidente como los ministros no son responsables por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus cargos y no pueden ser arrestados por causa civil, salvo autorización de la Asamblea o que el cuestionado la renuncie. Desde que sean declarados electos o bien nombrados oficialmente, según sea el caso del presidente, vicepresidentes o ministros, respectivamente, no pueden ser privados de su libertad por motivo penal, sino cuando previamente la Asamblea Legislativa le haya levantado el fuero de improcedibilidad penal. Esta inmunidad, sin embargo, no surte efecto en caso de flagrante delito, o cuando el funcionario la renuncia. Sin embargo, el que haya sido detenido por flagrante delito, debe ser

puesto en libertad si la Asamblea así lo ordenare. Tampoco pueden aceptar, después de la juramentación respectiva, bajo pena de perder su credencial, cargo o empleo en otros Poderes del Estado o de las instituciones autónomas. Esta prohibición no rige para quienes sean llamados a formar parte de delegaciones internacionales, ni para los que desempeñen cargos en instituciones de beneficencia, o sean catedráticos de la Universidad de Costa Rica o en otras instituciones de enseñanza superior del Estado. La función de presidente, vicepresidente o de ministro es también incompatible con el ejercicio de otro cargo público de elección popular. Estos funcionarios tampoco pueden celebrar, ni directa ni indirectamente, o por representación, contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de bienes públicos que implique privilegio, ni intervenir como directores, administradores o gerentes de empresas que contraten con el Estado, obras, suministros o explotación de servicios públicos. La violación a cualquiera de estas prohibiciones produce la pérdida de la respectiva credencial y, en el caso de los ministros, implica el cese automático en el ejercicio de su cargo.

Para ser ministro se requiere ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con diez años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalidad, ser del estado seglar y haber cumplido veinticinco años de edad. La función de ministro es incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público, sea o no de elección popular, salvo el caso de que leyes especiales les recarguen funciones. Los vicepresidentes de la República pueden desempeñar Ministerios. Los ministros deben presentar a la Asamblea Legislativa cada año, dentro de los primeros quince días del primer periodo de sesiones ordinarias, una memoria sobre los asuntos de su dependencia. También tienen la facultad de concurrir en cualquier momento, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Asamblea Legislativa, y deben hacerlo cuando ésta así lo dispone.

Las atribuciones del Poder Ejecutivo (presidente y ministro del ramo) continúan siendo básicamente las mismas que tenía el presidente en la de 1871. Sin embargo, se le quitaron todas sus atribuciones en materia electoral y se restringieron sus potestades de libre nombramiento y remoción de los empleados públicos con la creación del Servicio Civil. Sólo respecto de los denominados puestos de confianza y servidores de la fuerza pública se mantuvo la potestad discrecional del Poder Ejecutivo de nombrarlos y removerlos libremente.

8. *Congreso*

En la Constitución de Cádiz las Cortes constaban de una sola Cámara, compuesta de diputados a razón de uno por cada 70,000 habitantes, elegidos por las ciudades mediante un sistema de tercer grado. Todos los años se reunían las Cortes, durando sus sesiones tres meses consecutivos, prorrogables por otro mes. Todo diputado tenía la facultad de proponer a la Cámara proyectos de ley, y el al Poder Legislativo correspondían, entre otras facultades, las de recibir juramento al rey, elegir regentes y nombrar tutor al rey menor, aprobar los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los de comercio, fijar los gastos de la administración pública y el cuadro anual de las contribuciones e impuestos, establecer las aduanas y aranceles y marcar el plan general de enseñanza.

El Pacto y los dos Estatutos Políticos no consagraron ningún órgano específico e independiente para ejercer las funciones legislativas, pues las Juntas de Gobierno ejercían simultáneamente labores administrativas y legislativas.

En la Constitución Federal el Poder Legislativo era unicameral, integrado por un Congreso elegido popularmente a razón de uno por cada 30,000 habitantes. Para ser diputado se requería tener 23 años y cinco de ser ciudadano, ser del estado seglar o eclesiástico secular y hallarse en pleno goce de sus derechos. Los naturalizados debían tener al menos un año consecutivo de residencia no interrumpida e inmediata a la elección. Entre sus principales atribuciones estaban dictar las leyes, levantar y sostener el ejército y armada nacional, fijar los gastos de la administración general, ratificar los tratados y negociaciones que hubiera realizado el Poder Ejecutivo, etcétera.

La carta de 1825 establecía también un Congreso elegido popularmente. Para ser diputado se requería ser mayor de edad, del estado seglar o del eclesiástico secular y poseer una propiedad no menor de quinientos pesos o una renta de cien pesos anuales, o ser profesor de alguna ciencia. A los diputados se les reconocía iniciativa en la formación de las leyes. Entre sus principales atribuciones estaban las siguientes: hacer las leyes, ordenanzas y reglamentos del Estado, interpretar, alterar y abolir las establecidas; fijar los gastos de la administración Pública del Estado, y decretar, aumentar o disminuir las contribuciones directas o indirectas para cubrirlos; velar por el cumplimiento de la Constitución Federal; crear los tribunales de justicia; arreglar la administración de rentas del Estado, etcétera.

La Ley de Bases y Garantías establecía una Cámara Consultiva, compuesta por tantos miembros como departamentos había. Se renovaba cada dos años, pudiendo ser reelegidos una vez. El primer jefe era su presidente nato y en su defecto uno de los consejeros. La Cámara se reunía dos veces al año por los meses de mayo y diciembre para tratar de los negocios que el primer jefe le presentara. Cada periodo de sesiones duraba un mes. También se podía reunir extraordinariamente cuando la convocara el primer jefe. Entre sus atribuciones estaban calificar y declarar la elección del segundo jefe; calificar la elección de sus propios miembros; calificar la propuesta para los nombramientos de la Cámara Judicial; declarar cuando había lugar a formación de causa contra el segundo jefe, etcétera.

La carta de 1844 establece, por primera vez en nuestra historia constitucional, el bicameralismo: la Cámara de Representantes y el Senado. Ambas Cámaras tenían iniciativa y sanción recíprocas. Los miembros de la Cámara de Representantes eran electos directamente por el pueblo; la de Senadores, también electos popularmente, estaba conformada por no menos de cinco senadores. Para ser representante se requería ser natural del Estado o americano naturalizado en él, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, del estado seglar o del eclesiástico secular, saber leer y escribir, poseer en el Estado una propiedad raíz que no fuera inferior a quinientos pesos o una renta de cien pesos anuales. Había incompatibilidad con el ejercicio de otros cargos en los Supremos Poderes del Estado. Para ser senador, además de poseer algunos de los mismos requisitos para ser miembro de la Cámara de Representantes, se requería contar con al menos 35 años de edad y la propiedad raíz no debería valer menos de mil colones y en el caso de los senadores seglares estos debían ser padres de familia. Las atribuciones de la Cámara eran, entre otras, dictar las leyes, determinar el presupuesto anual de gastos del Estado, establecer los impuestos, reconocer la deuda pública, mandar levantar la fuerza necesaria para contener insurrecciones o repeler invasiones. Entre las del Senado se pueden citar velar por el cumplimiento de la Constitución y leyes del Estado, sancionar las leyes aprobadas por la Cámara de Representantes, convocar en casos de urgencia a la Cámara de Representantes durante los recesos legislativos, proponer ternas para los ministros del Despacho y primeros jefes de Gobernación, Hacienda y Guerra, etcétera.

La Constitución de 1847 volvió al sistema unicameral, al establecer un Congreso elegido popularmente mediante un mecanismo de elección de

segundo grado. El vicepresidente de Estado era el presidente nato del órgano legislativo. El Congreso estaba integrado por 10 representantes. Para ser diputado se exigieron los mismos requisitos que en su antecesora, salvo que se añadió el de “tener conocimiento de los asuntos públicos”. Sus principales atribuciones eran dictar las leyes, aprobar los presupuestos, admitir las renunciaciones de los miembros de los Supremos Poderes, nombrar los integrantes de la Corte Suprema de Justicia por una mayoría calificada de tres cuartas partes de los diputados presentes, lo cual constituyó una novedad, pues hasta entonces aquellos funcionarios eran de elección popular, establecer los impuestos, etcétera. También en esta Constitución se creó, por primera vez, la Comisión Permanente, que estaba integrada por tres diputados y el vicepresidente del Estado en calidad de presidente nato. Funcionaba durante el receso del Poder Legislativo. Le correspondía extender todas las leyes que la experiencia y necesidad exigieran, motivándolas para presentarlas al Poder Legislativo, arreglar las reformas de todas aquellas leyes que la demandaran, y fundar la derogatoria de aquellas cuya observancia fuera imposible y perjudicial, sujetándolo todo a la aprobación del Congreso, interpretar las leyes en los recesos legislativos, aconsejar al Ejecutivo en todos los casos en fuera consultada, etcétera.

La Constitución de 1848 mantuvo el esquema de su antecesora en cuanto a que se elegía popularmente por un sistema de doble grado, y era presidida por el vicepresidente de la República. En cuanto a los requisitos exigió al menos 25 años de edad y añadió la posibilidad de que quienes no poseyeran bienes raíces por un valor de tres mil colones, pero fueran profesor de alguna ciencia, pudieran acceder a los curules legislativos. Se nombraban por periodos de seis años y eran renovables por mitades cada tres años. En relación con sus atribuciones mantuvo las mismas que su predecesora, pero añadió una que luego resultó perniciosa para nuestra historia política: la de que el Poder Legislativo realizara el escrutinio de las votaciones y la declaratoria de presidente y vicepresidente de la República.

La carta de 1859 volvió al sistema bicameral de 1844. La elección se hacía a nivel provincial, que es todavía el sistema vigente, mediante sufragio popular de doble grado. Para ser representante se exigían las mismas condiciones para ser elector, además de ser costarricense por nacimiento. En cambio para ser senador se requería ser mayor de cuarenta años y necesariamente del estado seglar. Tanto los representantes como

los senadores eran elegidos por periodos de cuatro años, debiendo renovarse por mitades cada dos años. Lo interesante de esta modalidad de bicameralismo es que la Constitución establecía que ambas Cámaras reunidas en Congreso, bajo la presidencia del presidente del Senado, ejercían, entre otras, las siguientes funciones: el escrutinio de los sufragios para presidente y su declaratoria de elección, nombraba a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, aprobaba los tratados, autorizaba al Poder Ejecutivo para declarar la guerra, suspendía el orden constitucional por una mayoría calificada, nombraba a los designados a la presidencia para suplir las ausencias temporales o definitivas del presidente de la República, etcétera. Luego, actuando separadamente, cada una tenía las mismas atribuciones, que eran la mismas establecidas por sus predecesoras.

La Constitución de 1869 también consagró un sistema bicameral. En cuanto a los requisitos para ser representante se abrió la posibilidad a los naturalizados con cuatro años de residencia después de haber adquirido la carta de naturalización, en tanto que para ser senador se conservaron los mismos requisitos de su antecesora. Se elegían popularmente mediante un sistema electoral de doble grado. El periodo de elección de ambas Cámaras se redujo a tres años, pero podían ser reelectos indefinidamente. Sus atribuciones siguieron siendo las mismas que en la Constitución del 59

La Constitución de 1871 volvió al sistema unicameral y designó al órgano legislativo con el nombre de Congreso. La elección era de segundo grado hasta que mediante reforma aprobada en 1913 se instituyó el voto directo de los diputados que había temporalmente consagrado la carta de 1844. Se conservaron los mismos requisitos de la antecesora para la elección de los diputados. Se volvió a instaurar la Comisión Permanente que había introducido la Carta de 1847 y que había desaparecido en las de 1859 y 1869. Sin embargo, a dicha Comisión se le dieron otras funciones que terminaron convirtiéndola en un instrumento eficaz para el control total del órgano legislativo por parte del presidente de la República. Por tal razón fue abolida en 1909 mediante reforma constitucional. Las atribuciones de la Asamblea fueron mejor especificadas y clasificadas jurídicamente que en sus antecesoras.

La Constitución de 1917 volvió al sistema bicameral, estableciendo la Cámara de Diputados y el Senado, ambas elegidas popularmente en elecciones de primer grado. Tanto para ser diputado como para ocupar el cargo de senador se requería ser ciudadano en ejercicio, costarricense por nacimiento o naturalizado con diez años de residencia después de obteni-

da la carta de naturalización, saber leer y escribir, ser propietario de bienes cuyo valor no fuera inferior a tres mil colones o tener título profesional reconocido o una renta anual de mil doscientos cincuenta colones cuando menos. Para ser diputado se requerían 25 años y para senador 40 años. La reunión de ambas Cámaras conformaba el Congreso, el cual tenía, entre otras atribuciones, las de definir acerca de las renunciaciones o excusas del presidente y vicepresidente de la República y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; aprobar los tratados internacionales; resolver la declaratoria de guerra a solicitud del Poder Ejecutivo, prestar o negar su consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras al país, suspender las garantías individuales, tratar las reformas constitucionales, aprobar o improbar las leyes que fijaran, exigieran o variaran las contribuciones directas o indirectas. Como órganos separados cada uno ejercía las normales competencias legislativas que normalmente corresponden a los Parlamentos.

La Constitución de 1949 en alguna medida potenció las facultades del Poder Legislativo a expensas del Ejecutivo. El Poder Legislativo es unicameral, integrado por cincuenta y siete diputados, elegidos directamente a nivel provincial. Para ser diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, costarricense por nacimiento, o por naturalización con diez años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalidad y haber cumplido veintiún años. Los diputados no pueden reelectos, es decir, no existe la carrera parlamentaria.

El diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea Legislativa, es decir, en el ejercicio de sus funciones. Durante las sesiones no puede ser arrestado por causa civil, salvo autorización de la Asamblea o que el diputado lo consienta. Desde que sea declarado electo propietario o suplente, hasta que termine su periodo legal, no puede ser privado de su libertad por motivo penal, sino cuando previamente haya sido suspendido por la Asamblea. Esta inmunidad no surte efecto en el caso de flagrante delito, o cuando el diputado la renuncia. Sin embargo, el diputado que haya sido detenido por flagrante delito, debe ser puesto en libertad si así lo ordena la Asamblea Legislativa.

Ningún diputado puede aceptar, desde que sea juramentado, bajo pena de perder su credencial, cargo o empleo de los otros Poderes del Estado o bien de las instituciones autónomas, salvo cuando se trate de un Ministerio de Gobierno. En este caso se reincorpora a la Asamblea al cesar en sus funciones. Esta prohibición no rige para los que sean llamados a formar

parte de delegaciones internacionales, ni para los que desempeñen cargos en instituciones de beneficencia, o sean catedráticos de la Universidad de Costa Rica o en otras instituciones de enseñanza superior del Estado.

La función legislativa es también incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público de elección popular. Los diputados no pueden tampoco celebrar, ni directa ni indirectamente, o por representación, contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de bienes públicos que implique privilegio, ni intervenir como directores, administradores o gerentes en empresas que contraten con el Estado, obras, suministros o explotación de servicios públicos. La violación a cualquiera de las prohibiciones anteriores, produce la pérdida de la credencial de diputado. Lo mismo ocurre si en el ejercicio de un Ministerio de Gobierno, el diputado incurre en alguna de tales prohibiciones.

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. El periodo de sesiones ordinarias se divide en dos de tres meses cada uno: del 1o. de mayo al 31 de julio y del 1o. de septiembre al 30 de noviembre, respectivamente. Una legislatura comprende las sesiones ordinarias y extraordinarias celebradas entre el 1o. de mayo y el 30 de abril siguiente.

Para sesionar se requiere la presencia de dos tercios del total de sus miembros y sus decisiones se toman por mayoría simple, salvo que la Constitución o el Reglamento Interno exijan una mayoría calificada. La convocatoria a sesiones extraordinarias la realiza el Poder Ejecutivo y en dicho periodo sólo pueden conocerse los asuntos incluidos en el decreto de convocatoria, excepto que se trate del nombramiento de funcionarios que corresponde hacer a la Asamblea (magistrados, contralor, subcontralor), o de las reformas legales que fueren indispensables al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento.

La Asamblea ejerce funciones de diversa naturaleza: propiamente legislativas (aprobar las leyes, derogarlas y darles interpretación auténtica); jurisdiccional (determinar si hay o no lugar a formación de causa en las acusaciones penales contra los miembros de los Supremos Poderes y, en caso afirmativo, levantarles el fuero de improcedibilidad penal); de dirección política (nombramiento de magistrados, contralor y subcontralor generales de la República, aprobación de tratados y convenios internacionales, aprobación de empréstitos, atribuciones en materia presupuestaria, autorización de tributos municipales); atribuciones no legislativas (parti-

cipación en los estados de excepción, ejercicio del derecho de gracia, conocimiento de las renunciaciones de los miembros de los Supremos Poderes, concesión de la nacionalidad honorífica, resolver dudas que ocurran en caso de incapacidad física o mental de quien ejerza la presidencia de la República); funciones constituyentes (reforma parcial de la Constitución y convocatoria a una Asamblea Constituyente) y funciones de control parlamentario (interpelación de ministros, votos de censura, nombramiento de comisiones de investigación).

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 refirieran a operaciones militares pendientes (artículo 112, inciso 24, CP).

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).

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.

9. Justicia

En la Constitución de Cádiz los magistrados y jueces de todos los órdenes eran nombrados por el rey a propuesta del Consejo de Estado. En general el Poder Judicial estaba rodeado de garantías de independencia en lo re-

lativo a su organización y funcionamiento. Para ocupar un cargo judicial se requería ser español y mayor de 25 años, además de los demás requisitos que determinara la ley. La jurisdicción se dividía en civil y criminal.

El Pacto no contenía ninguna disposición relativa a la administración de justicia. En cambio, el Primer Estatuto le otorgaba a la diputación la facultad de señalar el juez constitucional inmediato que deba conocer de las causas civiles y de conocer definitivamente, en grado de apelación, de los delitos perpetrados contra la libertad de la provincia y la forma de gobierno y también sobre los delitos que por ser de menos momento no trajeran aparejada pena *corporis* aflictiva y cuando ésta no es grave. Además establecía que habría las autoridades respectivas que administraran justicia recta y prontamente con arreglo a las leyes, fórmula recogida, en su esencia, por el actual artículo 41 de la Constitución.

El Segundo Estatuto acogió las mismas disposiciones de su antecesora en materia de administración de justicia.

La Constitución Federal consagró una Corte Suprema de Justicia, integrada de cinco a siete miembros, elegida popularmente, renovable por tercios cada dos años, pudiendo ser reelegidos. Para ser magistrado se requería ser americano de origen con 7 años de residencia no interrumpida e inmediata a la elección, ciudadano en el ejercicio de sus derechos, del estado seglar y mayor de 30 años. Su competencia era la de conocer en última instancia sobre las controversias de ciudadanos o habitantes de diferentes Estados.

La Constitución del Estado Libre de Costa Rica establecía que el Poder Judicial correspondía a una Corte Superior de Justicia, y a los tribunales y juzgados establecidos por ley. La Corte Superior se componía de magistrados electos popularmente y su número no podía bajar de tres ni exceder de cinco. Para ser magistrado se requería ser natural de la República, lo cual implica que podía serlo cualquier persona que perteneciera a cualesquiera de los otros Estados que conformaban la Federación, ciudadano en ejercicio de sus derechos, del estado seglar y mayor de 30 años y tener una propiedad que no bajara de mil pesos o una renta anual de doscientos, o ser profesor de alguna ciencia. La Corte Superior se renovaba cada dos años por mitades, pudiendo sus miembros ser reelectos. Su jurisdicción fundamental era la de conocer en segunda y tercera instancia de los recursos contra las causas falladas por los jueces inferiores.

La Ley de Bases y Garantías establecía una Cámara de Justicia compuesta por un presidente, dos relatores fiscales y un magistrado por cada

Departamento. La duración de todos ellos era indefinida, es decir, hasta que durara su buen desempeño. Tenía una competencia amplia, pues aparte de su competencia propiamente jurisdiccional, era la encargada de resolver asuntos de naturaleza política, tales como las causas de responsabilidad que se instruyeran contra jefes políticos, eclesiásticos y Generales del ejército, presentar ternas para jueces de primera instancia departamentales. Se establecían expresamente dos instancias para todos los juicios y se organizaban dos Salas integradas por tres magistrados cada una: para la materia civil y otra para lo criminal.

La Constitución de 1844 creó una Corte Suprema integrada por siete magistrados elegidos popularmente. Se renovaba por mitades cada dos años y se dividía en dos salas. Para ser miembro de la Corte Suprema se requería ser ciudadano en ejercicio, ser del estado seglar y mayor de 30 años, poseer en el Estado un capital raíz no menor de dos mil pesos, o una renta anual de trescientos o ser profesor de derecho con un capital raíz de mil colones. Su competencia era similar a la establecida en la Constitución de 1825. Se establecía, asimismo, que en cada pueblo habría un alcalde constitucional, que ejercía funciones conciliadoras en los asuntos civiles o sobre injurias y los respectivos juicios ante ellos eran orales. Se otorgaba el derecho de dirimir los conflictos por medio de árbitros. Se establecían dos instancias tanto en lo civil como en lo criminal: en primera fallaban los jueces y en la segunda el Tribunal Supremo de Justicia.

La carta de 1847 por primera vez en nuestra historia constitucional elimina la elección popular de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, e introduce el sistema de elección por medio del órgano legislativo, sistema que todavía subsiste hoy día. La Corte estaba integrada a razón de uno por cada Departamento y además por un regente y un fiscal. Para ser miembro de la Corte se requería ser ciudadano en ejercicio, casado o viudo con hijos, del estado seglar y mayor de 25 años, poseer en el Estado un capital de bienes que no bajara de tres mil pesos, tener el mejor conocimiento de los códigos del Estado y no ser parientes entre sí hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. El periodo de nombramiento era de seis años, renovándose por mitades cada tres años. Conocía en segunda y última instancia de todos los asuntos civiles y criminales. En primera instancia los asuntos eran conocidos por jueces. También, al igual que su antecesora, en cada pueblo había alcaldes constitucionales, pero electos popularmente

La Constitución de 1848 establecía, al igual que la Constitución vigente de 1949, que el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales o juzgados creados por la ley. La determinación del número de magistrados se delegaba en la ley. Eran nombrados por el Congreso a pluralidad absoluta de votos. Para ser ministro juez de la Corte Suprema se requería ser costarricense en el ejercicio de los derechos ciudadanos, ser casado o jefe de familia, haber cumplido 30 años de edad, tener un capital propio, en bienes raíces, que no bajara de los tres mil pesos, y tener las demás cualidades que estableciera la ley. Luego reenviaba a la ley para el establecimiento de tribunales y juzgados que fueran convenientes para la administración de justicia.

La carta de 1859 copió la misma fórmula de su antecesora. Estableció, sin embargo, una novedad importante que subsistió hasta hace poco tiempo: la competencia de la Corte Suprema de Justicia de nombrar a los jueces y de primera instancia y demás funcionarios que designe la ley. También incluía otro principio que todavía subsiste: la ley determinaría las jurisdicciones, el número y la duración de los tribunales que debían establecerse en la República, sus atribuciones, los principios a que habían de arreglar sus actos y la manera de exigírseles responsabilidad. Para ser magistrado se requería ser costarricense por nacimiento, del estado seglar, mayor de 30 años, tener título de abogado expedido o reconocido por la Corte, tener un capital propio de tres mil pesos o en su defecto rendir fianza equivalente y no ser parientes entre sí dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

La carta de 1869 recogió exactamente los mismos principios y disposiciones contenidas por su antecesora.

En la Constitución de 1871 en su redacción original mantuvo las mismas disposiciones y principios de la de 1869. Sin embargo, a lo largo de su vigencia, tuvo tres reformas importantes. En 1898 se fijó el periodo de nombramiento en cuatro años, pero con la posibilidad de la reelección indefinida. Luego, en 1933, se creó la institución de los magistrados suplentes y en 1935 consagró el principio, todavía vigente, de que al elegirse un magistrado el Congreso determinaba a cuál Sala debía integrarse.

La carta de 1917 modificó el sistema imperante hasta entonces, pues le atribuyó el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema al Senado, pero escogiendo entre los candidatos por ternas que le presentaran la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo. Para ser magistrado se exigía ser costarricense y ciudadano en ejercicio, pertenecer al estado seglar,

tener 35 años de edad, poseer título de abogado y haber ejercido la profesión al menos por diez años, sea como funcionario del orden judicial, sea como profesor de derecho, sea como litigante. Se prohibía expresamente que los sordos o mudos, los impedidos física o intelectualmente pudieran ser elegidos, así como los que hubieran sido condenados por delitos contra la propiedad, la fe pública o las buenas costumbres. Podían mantenerse en su cargo mientras durara su buen desempeño.

La carta de 1949 le otorgó independencia financiera al Poder Judicial, al garantizarle el 6% del Presupuesto. Conservó los mismos principios contemplados en sus antecesoras y eliminó la condición de ser propietario de bienes por una determinada suma de dinero, cambiando dicho requisito por el otorgamiento de una fianza.

El artículo 152 de la Constitución dispone que El Poder Judicial lo ejercen la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que determine la ley. Esta norma consagra el principio de reserva de jurisdicción, según el cual la potestad jurisdiccional del Estado es privativa del Poder Judicial.

La Constitución Política vigente garantiza al Poder Judicial los siguientes principios fundamentales: principio de independencia (artículos 9o. y 154), el cual significa que es un Poder independiente tanto del Ejecutivo como del Legislativo. La independencia respecto del Poder Ejecutivo se manifiesta en su autonomía en el manejo de su personal y de su presupuesto. Las relaciones con el Poder Ejecutivo son de colaboración, pues corresponde a dicho Poder ejecutar materialmente las sentencias que dicten los tribunales de justicia. También los tribunales están obligados a aplicar, en la resolución de los asuntos sometidos a su jurisdicción, los actos administrativos que dicte el Poder Ejecutivo (reglamentos y actos subjetivos). Como contrapartida, el Poder Ejecutivo está sometido al control de juricidad del Poder Judicial, pues sus actos pueden ser anulados por ilegalidad en la vía contencioso-administrativa, o por razones de inconstitucionalidad en la jurisdicción constitucional.

Respecto de la Asamblea Legislativa el numeral 154 dispone que los tribunales sólo están sometidos a la ley, de manera que ninguna otra manifestación de la Asamblea Legislativa vincula a los jueces. Hay, sin embargo, restricciones indirectas: la aprobación de los Presupuestos y el nombramiento de los magistrados. La ley también señala el número y duración de los tribunales y principios a los cuales deben ajustar sus actos, así como la manera de exigirles responsabilidad. Además, los proyectos de ley relativos al Poder Judicial deben consultarse a la Corte Plena y para

apartarse de su criterio se requiere una mayoría calificada de dos tercios del total de los diputados. Por otra parte, las leyes pueden ser anuladas por el Poder Judicial mediante los diversos mecanismos procesales a través de los cuales se ejercita el control de constitucionalidad y la actividad administrativa que excepcionalmente ejecuta el Poder Legislativo está sujeta al control de legalidad de los tribunales contencioso-administrativos. Por otra parte, la Asamblea Legislativa está inhibida para modificar las sentencias pasadas en autoridad de cosa juzgada.

El artículo 153 consagra el principio de titularidad de la potestad jurisdiccional del Poder Judicial, según el cual corresponde exclusivamente a los tribunales del Poder Judicial la potestad de determinar el derecho en el caso concreto, con la peculiaridad de que sus sentencias firmes pasan en autoridad de cosa juzgada material.

El numeral 152 consagra los principios de exclusividad y de universalidad. Según el primero de ellos, el Poder Judicial se ejerce por la Corte Plena y los tribunales que determine la ley. Ello implica la prohibición para que los particulares ejerzan potestades jurisdiccionales al igual que los tribunales administrativos. El de universalidad implica que ninguna materia esta sustraída al conocimiento de los tribunales de justicia.

El principio de unidad de la jurisdicción, recogido en el numeral 35 de la Constitución, garantiza que sólo el Poder Judicial puede conocer de los litigios, por lo que se prohíbe la existencia de tribunales especiales para resolver casos concretos.

Finalmente el principio de imparcialidad es recogido por el artículo 41 en relación con los numerales 154 y 155 *ibidem*. La violación a este principio hacer incurrir al infractor en el delito de prevaricato.

También la Constitución garantiza varios principios en materia propiamente procesal. El primero de ellos es el de publicidad, según el cual los procesos judiciales no pueden ser secretos. En consecuencia, las partes tienen el derecho de libre acceso a los expedientes judiciales, así como a conocer la identidad de los juzgadores y las resoluciones de los tribunales deben ser divulgadas.

El de motivación de las resoluciones judiciales, según el cual deben justificarse las causas fácticas y jurídicas de las resoluciones, pues la motivación permite el control de las resoluciones por medio de los recursos. La motivación no implica la simple enumeración de las normas aplicables, sino que deben consignarse explícitamente las razones de hecho y jurídicas que sustentan la resolución.

La prohibición de que un mismo juez lo sea en diversas instancias para un mismo caso. Es decir, el mismo juez no puede serlo en varias instancias para resolver el mismo punto.

El principio de respeto a la cosa juzgada material. Según el artículo 42 las sentencias pasadas en autoridad de cosa juzgada material no pueden ser reabiertas, salvo los casos en que procede la revisión.

Finalmente el principio del derecho a un proceso sin dilaciones consagrado en el artículo 41. El derecho del ciudadano a una justicia pronta y cumplida, tiene como contrapartida la obligación de los juzgadores de fallar dentro de plazos razonables.

Para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere ser costarricense por nacimiento o por naturalización con domicilio en el país no menor de diez años después de haber obtenido la carta respectiva. Sin embargo, el presidente de la Corte Suprema de Justicia debe ser costarricense por nacimiento. Ser ciudadano en ejercicio, ser del estado secolar, ser mayor de treinta y cinco años, poseer título de abogado, expedido legalmente o reconocido en Costa Rica, y haber ejercido la profesión durante diez años por lo menos. En 1956 se adicionó la posibilidad de que los funcionarios judiciales que tengan al menos cinco años de práctica puedan ser nombrados también como magistrados.

En cuanto al nombramiento creó un sistema *sui generis*, pues aparte de aumentar el periodo a ocho años, estableció que se “considerarán reelegidos para periodos iguales, salvo que en votación no menor de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa se acuerde lo contrario”, con lo cual prácticamente se creó la carrera judicial para los magistrados.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia gozan de los mismos privilegios e inmunidades que los miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Su número sólo puede ser rebajado mediante ley aprobada por los trámites de la reforma parcial de la Constitución.

10. *Otros órganos o funciones del Estado* (ombudsman, banca central, etcétera)

A. *La Contraloría General de la República*

La Constitución de 1949 creó la Contraloría General de la República como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Ha-

cienda Pública. No obstante, la dotó de absoluta independencia administrativa en el desempeño de sus funciones. Consecuencia de lo anterior, la Contraloría debe concebirse como un órgano fundamental de naturaleza constitucional. En efecto, las relaciones de independencia sólo pueden darse entre sujetos ubicados en plano de igualdad jurídica, por lo que la relación se traduce en un intrincado y complejo sistema de pesos y contrapesos. Dada su creación directamente por la Constitución y su absoluta independencia frente a los demás órganos fundamentales del Estado, es lógico concluir que su naturaleza jurídica es la de un órgano constitucional.

La Contraloría está a cargo de un contralor y un subcontralor generales. Ambos funcionarios son nombrados por la Asamblea Legislativa dos años después de haberse iniciado el periodo presidencial, por simple mayoría, por un periodo de ocho años. Pueden ser reelectos indefinidamente y gozan de las mismas inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes. Sólo pueden ser removidos por el voto afirmativo de dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, por ineptitud o proceder incorrectos, lo cual excluye actuaciones ilegales o inconstitucionales, salvo que tales actuaciones de llegar a producirse se tipificaran como “proceder incorrectos”.

Sus principales funciones son las de fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos de todas las instituciones que manejen fondos públicos; examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación y servir como tribunal administrativo en materia de contratación pública, etcétera.

De las atribuciones constitucionales, la única realmente relevante es su intervención en materia presupuestaria, respecto de las municipalidades y demás instituciones descentralizadas. Dentro de este orden de ideas, el control que ejerce la Contraloría respecto de la administración descentralizada es de carácter estrictamente contable-legal y no de naturaleza política, como es el que, en cambio, ejerce la Asamblea Legislativa respecto de los presupuestos nacionales.

De lo anterior se deduce que, por ejemplo, la Contraloría no puede objetar la oportunidad de un determinado gasto incluido en un proyecto de presupuesto de tales instituciones. Su labor, en consecuencia, se debe circunscribir a determinar dos situaciones: si el gasto tiene relación directa con los cometidos legales de la institución y, segundo, si existen ingresos suficientes y ciertos para financiar los gastos presupuestados.

B. El Tribunal Supremo de Elecciones

Una de las principales innovaciones de la Constitución de 1949 fue la creación del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), al cual le fue confiada la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Dicho tribunal goza de independencia en el desempeño de su cometido y de él dependen los demás organismos electorales. De esta forma se terminó para siempre con la intromisión política en los asuntos electorales.

Está integrado por tres magistrados titulares y seis suplentes, elegidos por la Corte Suprema de Justicia por el voto de al menos los dos tercios del total de sus miembros por periodos de seis años, pudiendo ser reelectos indefinidamente. Deben reunir las mismas condiciones y están sujetos a las mismas responsabilidades que los magistrados que integran la Corte y gozan de las mismas prerrogativas e inmunidades de los miembros de los Supremos Poderes.

Es un tribunal dotado de potestades constituyentes (interpretar auténticamente la Constitución en materia electoral), legislativas (interpretar auténticamente la ley en materia electoral), jurisdiccionales (los actos del TSE en materia electoral pasan en autoridad de cosa juzgada materia y, por tanto, no son fiscalizables en la vía judicial); administrativas (organización, dirección y control de los procesos electorales).

Dentro de sus atribuciones más peculiares, aparte de sus potestades de naturaleza constituyente antes citadas, se puede indicar la de dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. En caso de que estuviere decretado el estado de reclutamiento militar, puede el Tribunal igualmente dictar las medidas adecuadas para que no se estorbe el proceso electoral, a fin de que todos los ciudadanos puedan emitir libremente su voto. Estas medidas las hace cumplir el tribunal por sí o por medio de los delegados que designe al efecto.

Es importante señalar dos aspectos de esta atribución constitucional del Tribunal Supremo de Elecciones: el TSE asume, de hecho, el mando de la fuerza pública durante los procesos electorales, lo cual se materializa con un traspaso simbólico que hace el presidente de la República, en su condición de jefe supremo de las fuerzas de policía, de su mando al TSE. En segundo lugar, los procesos electorales no pueden suspenderse ni siquiera en caso de que estén suspendidas las garantías constitucionales,

como consecuencia de una conmoción interna o de una invasión al territorio nacional.

Los demás organismos electorales, como el Registro Civil, las Juntas Receptoras de Votos y los delegados electorales, dependen directamente del Tribunal Supremo de Elecciones.

C. Las instituciones autónomas

Las instituciones autónomas son aquellos entes públicos que forman parte de la administración descentralizada del Estado, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por la Asamblea Legislativa por el voto calificado de dos terceras partes del total de sus miembros. Asimismo, son instituciones autónomas aquellas que la propia Constitución califica como tales (Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto Nacional de Seguros, bancos estatales y Patronato Nacional de la Infancia).

Inicialmente estaban dotadas de autonomía administrativa y política; pero en 1969 se les sujetó a la ley en materia de gobierno, conservando únicamente la autonomía administrativa. La autonomía es la posición que se produce como consecuencia de la relación entre desiguales. Por consiguiente, es necesario determinar cuáles son las potestades que tienen los órganos fundamentales, especialmente el Poder Ejecutivo, en perjuicio de las instituciones autónomas.

Por ser de principio, la autonomía administrativa la tienen todos los entes descentralizados, aunque el ordenamiento guarde silencio sobre el particular. Consiste dicha autonomía en la posibilidad jurídica de que el ente realice un cometido legal por sí mismo, es decir, sin injerencias de terceros. En otros términos, la autonomía administrativa es la capacidad de autoadministrarse, o sea, de realizar, sin subordinación a ningún ente u órgano, el fin legal asignado por el ordenamiento. Dentro de la autonomía administrativa está incluido no sólo el ejercicio mismo de la competencia legal, sino, además, el de sus actividades de apoyo a ésta. Entre tales actividades de apoyo hay necesariamente que mencionar la administración de personal, así como la de sus recursos financieros.

La autonomía administrativa se tiene en perjuicio del Poder Ejecutivo; frente a la Asamblea Legislativa implica una serie de limitaciones a la potestad legislativa, dado que la ley deberá respetar siempre el contenido

mínimo de la autonomía administrativa, so pena de incurrir en vicio de inconstitucionalidad. Por ello, la autonomía administrativa significa autonomía para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a obligaciones legales, además están incluidas dentro de ella, las de fijar sus metas y tipos de medios para cumplirlas.

Sus directores son nombrados por el Consejo de Gobierno y son responsables de sus actos.

Para la discusión y aprobación de proyectos relativos a las instituciones autónomas, la Asamblea debe escuchar previamente la opinión de la institución afectada. En materia presupuestaria están sometidas a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Además la adquisición de sus bienes y servicios debe hacerse por alguna de las modalidades de contratación de la licitación pública.

11. *Organización política (descentralización, sistema federal, unitario)*

Costa Rica, salvo el corto paréntesis en que perteneció a la República Federal de Centroamérica, ha sido siempre un Estado unitario. Por tanto, el único fenómeno de descentralización han sido las municipalidades.

En la Constitución de Cádiz se establecía que para el gobierno interior de los pueblos habría ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico y presidido por el jefe político donde lo hubiera, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiera dos. Sus miembros se elegían por el pueblo anualmente durante el mes de diciembre mediante un sistema de doble grado. Entre sus funciones estaban las de policía de salubridad y comodidad; auxiliar al alcalde en todo lo que perteneciera a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y la conservación del orden público; hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva; cuidar de las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se pagaran de los del común; cuidar los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia; cuidar la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato; promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les fuera útil y beneficioso.

Habría que esperar hasta la Constitución de 1825 para que hicieran aparición nuevamente las municipalidades en nuestras Constituciones. En efecto, en la carta política en comentario se estableció que cada pueblo, por pequeño que fuera, habría una municipalidad electa popularmente, y sus atribuciones serían las que determinara la ley, así como también el número de sus integrantes. Para ser regidor municipal se requería ser ciudadano en ejercicio, vecino del pueblo y mayor de edad. Se renovaban anualmente por mitades.

La Ley de Bases y Garantías eliminó las municipalidades y encargó la administración de justicia y policía a los alcaldes y a los jefes políticos asumían las restantes facultades que en la carta de 1825 correspondían a aquéllas.

La de 1844 restableció las municipalidades en cada pueblo, electas popularmente y, al igual que la de 1825, reenvió a la ley para determinar el número de sus integrantes así como sus atribuciones. Se le confirió independencia de los Poderes del Estado, siempre que no interfirieran con la ejecución de las disposiciones generales, y quedaban sujetas a la responsabilidad que en su caso declarara el Senado. También se les creaba un ejecutor de sus acuerdos, que es el germen de los posteriores ejecutivos y hoy día de los alcaldes municipales.

La de 1847 consagraba las municipalidades en las cabeceras de Departamento y en las poblaciones menores. Se les encargaba de las funciones de policía como subalternos del Gobernador Político de su Departamento.

La carta de 1848 indicaba que en capital de cada provincia y en las cabeceras de cantón habría cuerpos municipales, cuya organización, funciones y responsabilidades serían puntualizadas en las ordenanzas que dictaran ellas mismas.

La de 1859 introdujo una reforma importante que todavía subsiste hoy día: estableció la división territorial del país en provincias, cantones y distritos. Además, estableció el principio, todavía vigente parcialmente, que esta división territorial podía variarse para efectos fiscales, políticos y judiciales por las leyes generales de la República y para los efectos de la administración municipal, por las ordenanzas municipales. Establecía en la capital de cada provincia una municipalidad, integrada por un regidor elegido por cada cantón, a la cual le correspondía la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la provincia, la formación y conservación del Registro Cívico y del censo de la población y exclusivamente la administración e inversión de los fondos municipales. En los cantones menores había un cabildo nombrado por la municipali-

dad provincial y presidido por el jefe político, cuyas atribuciones eran las de proponer medidas de mejora del cantón y otras públicas locales.

La carta de 1869 mantuvo la misma división territorial de su antecesora. También creó una municipalidad en cada capital de provincia. Sin embargo, introdujo una novedad importante, pues le encargó a las municipalidades la dirección inmediata de la enseñanza primaria que declaró obligatoria, gratuita y costeadada por el Estado. Al gobierno le quedó reservada la suprema inspección de la enseñanza.

La de 1871 reguló el régimen municipal en forma bastante semejante a como lo hizo la carta de 1859, pues estableció la misma división territorial y le atribuyó la misma competencia, además de crear una en cada capital de provincia. En 1882 sufrió una reforma para extender las municipalidades a la cabecera de todos los cantones, que es el sistema actualmente vigente. Dicha reforma reenviaba a la ley para determinar sus atribuciones.

La Constitución de 1917 establecía que para el manejo de los intereses puramente locales, cada cantón tendría una municipalidad y un intendente, elegidos por los ciudadanos que estuvieran domiciliados en él desde tres meses antes de cada elección. Se indicó también que cada distrito elegiría un síndico propietario y un suplente, cuya función principal consistía en representar ante la municipalidad los intereses de su distrito. Tanto los regidores como los síndicos duraban seis años en sus cargos y se renovaban por mitades cada tres años. Dichos cargos eran obligatorios y gratuitos. El intendente y el viceintendente duraban tres años, pero eran reelegibles. Tales cargos sí eran remunerados.

La Constitución de 1949 consagra la misma división territorial de sus antecesoras, es decir, el país se divide en provincias, éstas en cantones y éstos, a su vez, en distritos.

El gobierno municipal es de origen popular y está confiado a un concejo integrado por regidores de elección popular y por un ejecutivo municipal, actualmente elegido también popularmente por periodos de cuatro años. Es el jerarca administrativo de las dependencias municipales, vigila su organización y funcionamiento y ejecuta los acuerdos municipales. También dispone del derecho de veto sobre los acuerdos del Concejo. Los síndicos, que representan a los distritos, participan en las sesiones del Concejo con voz pero sin voto.

La competencia territorial de las municipalidades deriva del hecho de que son entes territoriales, dado que el territorio constituye no sólo una fuente de legitimación de su competencia, sino también un límite impor-

tante para su ejercicio. El límite territorial es el cantón, dado que en principio y salvo casos de excepción, las municipalidades sólo ejercen competencia dentro de su respectivo cantón.

De la correspondencia entre municipalidad y cantón se derivan algunas consecuencias importantes:

La creación automática del ente local. La ley que crea un cantón, automáticamente debe crear la municipalidad correspondiente a ese cantón; por tanto, no pueden existir constitucionalmente cantones sin municipalidad; exclusividad, en el sentido de que cada cantón debe tener su propia municipalidad. No sería constitucionalmente posible la existencia de una misma municipalidad para más de un cantón, ni la creación de más de una municipalidad dentro de un mismo cantón. O sea que no sería posible que un cantón pueda ser administrado, ni siquiera parcialmente, por más de una municipalidad.

La competencia por razón de la materia ofrece mayor interés que la territorial, dado que está contenida en la frase “intereses y servicios locales”. Interés local es todo aquel que atañe al cantón de manera directa e inmediata. Por tanto, la municipalidad respectiva está facultada para ocuparse de todo aquello que beneficie a su cantón. Lógicamente, tales intereses deben revestir naturaleza pública, dada la condición de entes públicos que tienen las municipalidades. De modo que esos intereses deben incumbir a la generalidad del municipio. En otros términos, la materia municipal es toda aquella que sea de interés público local, por cuanto las municipalidades son entes territoriales de naturaleza política. Como persiguen fines generales, éstos no requieren de enumeración taxativa.

Asimismo, la acepción de las municipalidades como “entes territoriales y políticos” a la vez, nos permite extraer algunas consecuencias jurídicas importantes: primero, la ley no puede prohibir a las municipalidades prestar servicios locales o realizar obras en sus cantones. Segundo, las potestades normativas de las municipalidades deben ser previamente autorizadas por la ley, sobre todo en materias que tengan relación directa con la reglamentación de los derechos fundamentales. Tercero, los intereses locales deben ceder ante los de carácter nacional cuando surja un conflicto entre ellos; asimismo, el Estado puede, por vía legislativa, nacionalizar o regionalizar intereses considerados tradicionalmente como locales.

En relación con los servicios cabe concluir que su número es ilimitado, de manera que cualquier prestación individualizada, susceptible de organizarse como servicio público, puede ser ofrecida por los entes municipales.

En cuanto a los intereses que no sean servicios, la materia municipal puede abarcar tanto obras, como el sector de intervención en el ámbito económico, mediante la utilización de instrumentos privados. Por ejemplo, la participación de las municipalidades en sociedades.

Por otra parte, la competencia municipal está limitada por la atribuida constitucionalmente a otros entes estatales sobre la misma materia.

Las municipalidades están dotadas de autonomía administrativa, pues ésta constituye el grado inferior de autonomía que nuestra Constitución consagra a favor de las instituciones descentralizadas. Pero también están dotadas de autonomía política, la cual les confiere la capacidad de auto-gobernarse, lógicamente dentro del marco de su respectiva competencia constitucional y legal.

La autonomía se manifiesta sobre todo en relación con el Poder Ejecutivo, de manera que éste no puede ejercitar, respecto de las municipalidades, potestades de planificación, dirección ni coordinación, como en cambio sí puede hacerlo respecto de las instituciones autónomas.

La autonomía política o de gobierno de las municipalidades implica lógicamente una restricción para la Asamblea Legislativa, pues la ley no puede invadir el ámbito de tal autonomía, como sería el caso de que pretendiera someterlas a la planificación vinculante del Poder Ejecutivo, o les restringiera su potestad tributaria.

Las municipalidades dictan sus propios presupuestos, los cuales para entrar en vigencia requieren de la aprobación de la Contraloría General de la República. Tienen también potestad tributaria dentro de sus respectivos cantones, pero los tributos fijados por los Concejos municipales requieren la aprobación de la Asamblea Legislativa para entrar en vigencia.

Finalmente, la adquisición de bienes y servicios de las municipalidades está sujeta a los procedimientos de licitación pública que establece la Ley de la Contratación Administrativa.

12. *Supremacía de la Constitución (leyes constitucionales, estados de excepción, etcétera)*

A. Principio de supremacía constitucional

La primera Constitución que consagró el principio de supremacía constitucional fue la de 1859, al disponer que toda ley, decreto u orden,

que emanara del Poder Legislativo o del Ejecutivo, era nula y de ningún valor siempre que se opusiera a la Constitución. Con esta redacción se extendía la inconstitucionalidad tanto a las disposiciones de carácter general de ambos Poderes, así como a sus actos subjetivos. No obstante, ni la Constitución ni la ley establecieron mecanismos para tutelar dicho principio.

En la de 1869 disponía que las disposiciones del Poder Legislativo o del Ejecutivo que fueran contrarias a la Constitución eran nulas y de ningún valor, cualquiera que fuera la forma en que se emitieran. En esta versión se eliminaron de la declaratoria absoluta los actos subjetivos de ambos Poderes, lo cual representó un retroceso respecto de su antecesora. Al igual que la de 1859 ni el nuevo texto constitucional ni la legislación crearon los mecanismos procesales correspondientes para hacer respetar dicho principio.

La Constitución de 1871 mantuvo la misma redacción que la carta del 69. Es conveniente señalar, sin embargo, que en 1936, con la promulgación del Código de Procedimientos Civiles, se le encargó a la Corte Suprema de Justicia ejercer el contralor de constitucionalidad sobre las leyes y decretos del Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1917 acogió la redacción de sus dos antecesoras, pero añadió un frase esclarecedora: “Los tribunales de justicia no las obedecerán ni aplicarán en ningún caso”. Con ello creó un sistema de control de constitucionalidad difuso, que sin embargo no funcionó en la *praxis*.

La Constitución de 1949, dictada cuando estaba en vigencia el Código de Procedimientos Civiles que le confería a la Corte Plena la potestad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes y de los decretos del Poder Ejecutivo, luego de acoger la misma fórmula de la carta del 71, dispuso que correspondía la Corte Suprema de Justicia, por votación no menor de dos tercios del total de sus miembros, declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones del Poder Legislativo y de los decretos del Poder Ejecutivo y que la ley indicaría los tribunales llamados a conocer de la inconstitucionalidad de otras disposiciones del Poder Ejecutivo.

En 1966, al promulgarse la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se le confirió a dichos tribunales la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones y actos subjetivos de toda la administración pública, incluida la descentralizada dentro de los mismos procesos contencioso-administrativos.

En 1989 se reformó el artículo 10 para conferirle a la Sala Constitucional la competencia para ejercer el control de constitucionalidad sobre “las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al derecho público”. Sólo se dejaron fuera de dicho control los actos jurisdiccionales del Poder Judicial y la declaratoria de elecciones que haga el Tribunal Supremo de Elecciones, así como aquellos otros que determine la ley. Fue eliminado el requisito de la mayoría calificada para efectuar la declaratoria de inconstitucionalidad. La Ley de la Jurisdicción Constitucional permite ejercer el control de constitucionalidad inclusive respecto de las disposiciones normativas de los sujetos privados.

B. Estados de excepción

La primera Constitución que reglamentó los estados de excepción fue la de 1859, cuando le confirió al Congreso la facultad de suspender por las tres cuartas partes de votos presentes el orden constitucional, en el único y exclusivo caso de hallarse la República en manifiesto e inminente peligro, y de ser este medio indispensable para salvarla, debiendo cesar la suspensión y los efectos de las providencias que en su virtud se hubiesen dictado, tan luego como desapareciera el enunciado peligro.

La carta de 1869 recogió, en sus líneas esenciales, la misma redacción de su antecesora. Sin embargo, añadió que “La suspensión de que habla esta atribución, jamás comprenderá la garantía consignada en el artículo 40 de esta Constitución”. Esta norma consagraba las diversas hipótesis que se tipificaban como delito de alta traición.

La carta de 1871, en su versión original, autorizaba también la suspensión del orden constitucional por tres cuartas partes de los congresistas presentes, pero precisaba que la suspensión sólo procedía en caso de conmoción interior o de agresión extranjera, siempre que la suspensión se juzgara indispensable para salvar la República. La suspensión duraría todo el tiempo que lo exigieran las circunstancias que la motivaron, pero no pudiendo exceder, en ningún caso, de sesenta días sin nueva declaratoria del Congreso. La suspensión no comprendía la garantía de que la pena de muerte sólo podía ser impuesta en los casos de delito de homicidio premeditado y seguro, o premeditado y alevoso, en los delitos de alta traición y en los de piratería. En 1882 cuando se reformó la Constitución para abolir la pena de muerte esta última restricción también quedó derogada.

Esta Constitución introdujo la innovación de que el Poder Ejecutivo pudiera directamente suspender el orden constitucional durante los recesos legislativos, pero con el consenso de la Comisión Permanente y sujeto a las mismas limitaciones impuestas al Congreso por el artículo 73, inciso 7, de la propia Constitución.

Mediante reforma aprobada en 1910 se introdujo una mayor precisión jurídica, al abandonar el concepto de “orden constitucional” y sustituirlo por el de determinadas garantías individuales específicamente indicadas (libertad de tránsito, inviolabilidad del domicilio, inviolabilidad de los documentos privados y de la correspondencia, libertad de reunión, libertad de opinión, libertad de prensa, requisitos para la validez de las detenciones). Además se precisó que la suspensión podía circunscribirse a una o algunas de ellas, para todo el territorio nacional o para una parte de él y por sesenta días o por menos. Además, se prohibía a que el Ejecutivo pudiera, respecto de las personas detenidas con motivo de la suspensión, destinarlas a las mismas cárceles de los reos comunes o decretar su confinamiento en lugares deshabitados. También se prohibía atormentarlas. Se impuso al Poder Ejecutivo la obligación de dar cuenta al Congreso durante la próxima reunión de éste de las medidas tomadas para salvar el orden público o mantener la seguridad del Estado, las cuales debían cesar inmediatamente que se restablecieran las garantías. Finalmente, se prohibía suspender la garantía de la inviolabilidad de la vida privada. En cuanto a las facultades del Poder Ejecutivo se agregó, respecto del texto original, que la declaratoria de suspensión de garantías equivalía *ipso facto* a la convocatoria al Congreso a sesiones, el cual debía reunirse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes y podía, por mayoría de votos, restablecer las garantías.

La carta de 1917 recogió en sus líneas centrales los mismos textos incorporados en la de 1871 luego de la reforma de 1910. Sin embargo, confirió la competencia de suspensión al Congreso (reunión de la Cámara de Diputados y del Senado). Además, restringió la potestad del órgano legislativo a la solicitud expresa del Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1949 básicamente incorporó el mismo sistema adoptado en la carta de 1871 luego de la reforma de 1910. Únicamente añadió que cuando el Poder Ejecutivo convoque a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias luego de haber emitido el decreto de suspensión de las garantías individuales ésta debe reunirse dentro de las siguientes 24 horas, si por falta de quórum la Asamblea no pudiere reunirse

dentro de ese plazo, lo deberá hacer al día siguiente con cualquier número de diputados. En este caso el decreto del Poder Ejecutivo necesita ser aprobado por votación no menor de las dos terceras partes de los presentes, a diferencia del caso en que se reuniera con el quórum de ley, en que el decreto deberá ratificarse por dos tercios del total de los miembros del órgano legislativo.

El único punto que merece un comentario adicional es que al incluirse la posibilidad de suspender la garantía del artículo 28 se permite la suspensión del principio de libertad jurídica, lo cual es inconcebible en un Estado democrático de derecho. Posiblemente la intención del constituyente fue la de suspender sólo el párrafo 1 que se refiere a la libertad de opinión, tal y como estaba previsto en la carta del 71. La confusión provino de que en el artículo 28 actual se condensaron los artículos 36 (libertad de opinión) y 50 (principio de libertad jurídica) de la Constitución de 1871. Y como en ésta se podía suspender la libertad de opinión, el constituyente del 49 no reparó que en la misma norma se consagraban dos garantías diferentes.

La suspensión de las garantías constitucionales autoriza al Poder Ejecutivo, durante todo el tiempo que dure la suspensión, para dictar decretos de urgencia, con el fin de hacerle frente a la crisis. Sin embargo, la continuidad de la vigencia de tales decretos deberá ser posteriormente ratificada por la Asamblea Legislativa.

13. *La reforma constitucional*

La Constitución Federal estableció una diferencia entre el poder reformador de la Constitución y el Poder Constituyente derivado. En efecto, para las reformas parciales, el respectivo proyecto de reforma o adición tenía que ser presentado al Congreso con la firma de seis representantes, en el Congreso o propuesto por alguna Asamblea de los Estados. Para ser aprobados se requería el voto afirmativo de dos tercios del total de sus miembros. Una vez aprobada la reforma, tenía que ser aceptada por la mayoría absoluta de los Estados miembros con las dos terceras partes de la votación de sus Asambleas. Cuando la reforma versara sobre la modificación o incorporación sobre algún punto que alterara en lo esencial la forma de gobierno adoptada, el Congreso después de la aceptación de los Estados, convocaba a una Asamblea Constituyente para que resolviera en definitiva.

La Constitución del Estado Libre de Costa Rica disponía que hasta pasados dos años de estar en práctica la ley fundamental, podía el Congreso reformar o alterar uno que otro artículos, hasta pasados ocho, en su totalidad por un Congreso Constituyente. Los capítulos 1, 2 y 4, es decir, los relativos a los derechos de los costarricenses, al Estado y del gobierno y la religión no podía ser objeto de la reforma parcial ni total de la Constitución.

La Ley de Bases y Garantías no establecía ningún mecanismo para su reforma parcial o total. En la carta de 1844 estableció que la Constitución no podía ser reformada antes de cuatro años luego de ser publicada. La reforma se haría mediante la iniciativa de seis representantes se leía dos veces con un intervalo de seis días. En caso de que fuera admitido a discusión el proyecto de reforma por dos tercios del total de los miembros de ambas Cámaras que para tales efectos formaban un solo cuerpo, se pasaba a una comisión que debía rendir su dictamen dentro de los tres días siguientes. En caso de que el proyecto de reforma fuera aprobado por dos tercios de ambas cámaras, entonces se convocaba a una Constituyente para hacer efectivas las reformas.

La Constitución de 1847 le otorgaba la iniciativa a la mayoría de todos los cuerpos municipales del Estado. El proyecto tenía que ser admitido a discusión por dos terceras partes del total de los miembros del Congreso y ser aprobada la reforma por tres cuartas partes del mismo órgano legislativo. Sin embargo, no se podía derogar toda la Constitución, sino cuando reorganizada la República Federal Centroamericana, las leyes generales de la nación exigieran una reforma absoluta.

En la de 1848 se estableció que en cualquier momento podía reformarse la Constitución por el Congreso, cuando lo solicitara la mayoría de los representantes presentes en la sesión y lo decretaran tres cuartas partes de los mismos congresistas. La reforma se tramitaba mediante discusiones en tres debates celebrados en días diferentes y se tendrían como ley cuando recibieran la sanción del Poder Ejecutivo. Sin embargo, si éste hacía observaciones el Congreso las podía acoger, en cuyo caso se archivaba el proyecto de reforma; si en cambio no las aceptaba, podía válidamente desecharlas por las tres cuartas partes del total de sus votos. Se trataba del derecho de resello del Congreso en materia de reforma constitucional.

La Constitución de 1859 es la primera que contiene un capítulo en que se desarrolla en detalle el procedimiento de reforma constitucional. Para comenzar copiaba la prohibición de la de 1844, en el sentido de que no podía reformarse durante los primeros cuatro años de su vigencia. La ini-

ciativa se otorgaba a un tercio de los miembros de cualquiera de las dos Cámaras. El proyecto se leía tres veces con intervalos de seis días entre cada lectura. La admisión a discusión se aprobaba por simple mayoría. Luego pasaba a una Comisión, nombrada por mayoría absoluta, para que rindiera dictamen dentro del término de ocho días. Rendido el dictamen se sometía a discusión en ambas Cámaras y para su aprobación se requería el voto afirmativo de dos terceras partes del total de los miembros de cada una de aquéllas. Acordada la necesidad de aprobar el proyecto se reunían las dos Cámaras para formar el correspondiente proyecto, bastando en este caso, la mayoría absoluta. El proyecto aprobado se enviaba al Poder Ejecutivo quien después de escuchar el parecer del Consejo de Estado, lo presentaba con su mensaje al Congreso en su próxima reunión ordinaria. En Congreso en sus primeras sesiones lo discutía y si lo aprobaba por dos tercios del total de sus miembros, se tendía por artículo constitucional, comunicándose al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia. En cuanto a la reforma general, una vez que se había aprobado el proyecto por los trámites de la reforma parcial, el mismo se sometía a una Constituyente convocada al efecto. Este es el procedimiento, con algunos pequeños cambios, actualmente vigente, tanto para la reforma parcial como para la general de la Constitución.

La Constitución de 1869 copió íntegramente el mismo articulado de su predecesora, pero le añadió la posibilidad de que la reforma fuera presentada también por iniciativa unánime de las municipalidades de la República, cuando ellas convinieran en la necesidad de hacerlo respecto a las mismas disposiciones que se indicaran.

La carta de 1871, en su versión original, acogió el mismo texto de su antecesora. Sin embargo, en 1903 suprimió la iniciativa de las municipalidades, así como elevó el número de diputados de seis a diez para solicitar la reforma.

La Constitución de 1917 estableció un procedimiento aún más complicado que el sancionado por sus antecesoras. Exigió la iniciativa de reforma debía contar al menos con el apoyo de tres miembros de cualquiera de las dos Cámaras. Luego estableció otra serie de requisitos adicionales como la de que no podía tramitarse en periodo de sesiones extraordinarias y tenía que presentarse el articulado respectivo con una exposición de motivos que la respaldara. En cuanto al procedimiento, antes de discutir la reforma se nombraba una Comisión integrada por tres miembros del seno de cada Cámara para rindiera un informe acerca de la conveniencia o no de la reforma.

Dicho informe se publicaba en *La Gaceta* y la discusión no podía iniciar sino hasta que hubieran pasado tres días de la citada publicación. Una vez aprobada en una Cámara pasaba a la otra, la cual tenía que darle la aprobación. Si no estaba de acuerdo el proyecto se archivaba. En caso de que la ratificara el proyecto se enviaba al Poder Ejecutivo, el cual devolvía el proyecto dentro de las primeras ocho sesiones. Dicho informe se publicaba en *La Gaceta*. Tres días después de su publicación se iniciaba su discusión en el Congreso, reunidas ambas Cámaras en un solo cuerpo. Si se aprobaba en tres debates, celebrados en días diferentes por al menos dos tercios del total de sus miembros, se tenía por aprobada la reforma. Cuando el Ejecutivo hubiera hecho observaciones no aceptadas por el Congreso, para tenerse por aprobada la reforma se requería el voto favorable de tres cuartas partes de los representantes y de los senadores. La reforma al capítulo de las garantías individuales, requería ser ratificada por una constituyente convocada al efecto. Para efectos de aprobar eventuales tratados referidos a la Unión Centroamericana se exigía que fuera aprobado tanto por dos tercios de votos presentes del Congreso y por una Constituyente convocada al efecto.

La Constitución de 1949 distingue entre la reforma parcial y la general. La reforma parcial coincide con el poder reformador de la Constitución y se puede conceptuar como aquella actividad de carácter normativo, dirigida a reformar o modificar parcialmente una Constitución rígida, utilizando para ello un procedimiento especial preestablecido al efecto por la propia carta política. El poder reformador de la Constitución presenta las mismas características de los poderes constituidos, por lo que esta potestad no es jurídicamente ilimitada, sino parcial y reglamentada, debiendo ejercitarse dentro del marco que le fija la propia Constitución.

De lo anterior se concluye que el órgano encargado de la reforma constitucional, al igual que los demás órganos estatales, se encuentra limitado y condicionado por las normas constitucionales, reglamentarias y legales que lo consagran y regulan. Es decir, el órgano encargado de la revisión constitucional está subordinado al orden establecido en cuanto a su estructura, procedimiento para su integración, organización y funcionamiento, además de tener límites competenciales precisos.

En el Estado moderno se da la separación, perfectamente natural y jurídica, entre la voluntad del soberano, que es exterior a cualquier organización estática de poder y por su propia naturaleza reacia a someterse a ninguna voluntad que no sea la suya propia, y la competencia del órgano

estatal. De lo anterior se deduce que el ejercicio del poder de reforma de la Constitución está sujeto a un límite concreto en cuanto a la materia objeto de la reforma. El límite se da por razón de la competencia e impide a la Asamblea Legislativa, por vía de la reforma parcial, introducir cambios radicales en el régimen político, social y económico que garantiza la Constitución, así como desmejorar el régimen de los derechos fundamentales, lo cual es competencia exclusiva de una Asamblea Constituyente.

En consecuencia, la Asamblea Legislativa no podría reformar la Constitución, mediante el procedimiento de revisión parcial de la Constitución, por ejemplo, para cambiar la forma de gobierno presidencialista en un régimen parlamentario, o establecer limitaciones al régimen de los derechos fundamentales.

La reforma general está prevista en el numeral 196 de la Constitución. El concepto de reforma general puede ser entendido en dos sentidos: en una primera acepción, la reforma general sería el mecanismo idóneo para la redacción de un nuevo texto constitucional, que es el caso más usual y posiblemente el que estuvo en la mente de nuestro constituyente de 1949 y, en una segunda connotación, sería el procedimiento mediante el cual se produce la reforma de determinados artículos que fundamentan el régimen, de corte democrático-liberal, consagrado en nuestro ordenamiento constitucional. Así, por ejemplo, las reformas constitucionales para cambiar la forma de Estado republicana por una monárquica, o el desmejoramiento de las garantías en materia de derechos fundamentales, tendrían que realizarse por medio de una Asamblea Constituyente conforme al procedimiento establecido en el numeral 196 en cuestión.

Cuando el Poder Constituyente originario se juridifica y se somete a los límites que él mismo establece en la Constitución para su ejercicio, se transforma en poder constituyente derivado.

Debemos recordar, en primer término, que en el Estado constitucional moderno es un Estado de derecho, lo que implica la juridificación de la democracia constitucional y, por consiguiente, la necesidad de concebir jurídicamente a la propia soberanía. La soberanía pierde su carácter factual para transformarse en un concepto netamente jurídico.

De esa forma el pueblo, que es el único soberano, se autolimita por medio de la Constitución. De donde se deduce que los conceptos de Estado democrático y Estado de derecho son inescindibles, pues sin tal asociación el derecho constitucional sería mero derecho estatal.

Las Constituciones modernas pretenden garantizar jurídicamente la soberanía popular, es decir, el poder del pueblo para autodeterminarse, lo que implica, en última instancia, regular jurídicamente los cambios de consenso que constituyen la raíz misma de las sociedades democráticas. De esa manera no se limita, sino más bien se garantiza su supervivencia.

De lo dicho se deduce que la única autolimitación del poder constituyente que resulta compatible con la conservación de su carácter de soberano es la procedimental y no la de carácter material o competencial. Es decir, la juridificación de la soberanía popular comporta, inexcusablemente, el establecimiento de unas reglas sobre la formación de la voluntad soberana, pero no sobre el contenido de esa voluntad, porque el soberano constitucionalizado ha de tener la facultad de cambiar radicalmente, en cualquier momento, la Constitución, o dicho en otras palabras, el pueblo tiene que conservar la libertad de decidir, jurídicamente, su propio destino.

El poder constituyente derivado está sujeto, en principio, a los límites procedimentales que establezca la ley que lo pone en movimiento. Una vez instaurado, sin embargo, puede válidamente variar los mecanismos fijados en su ley de convocatoria en cuanto a su organización y funcionamiento. Por otra parte, el órgano encargado de la reforma general de la Constitución no está sujeto a ninguna norma jurídica, expresa o implícita, en cuanto al titular del poder constituyente derivado, de manera que, frente a su ejercicio, no es posible oponer cláusulas pétreas expresas o implícitas.

En resumen, si más trabas inicialmente que las de carácter procedimental, el poder constituyente derivado puede disponer de su propia Constitución, sin sujeción a ningún límite material, dado que de esa forma el pueblo puede, de manera pacífica, o sea jurídicamente, adoptar, en cada momento histórico, el orden político que más convenga a sus intereses.

En cuanto a la redacción de ambos procedimientos, debemos indicar que la Constitución vigente mantuvo inicialmente la misma redacción de la de 1871 luego de la reforma de 1903, con la excepción de que se establece la obligación del presidente de indicar en su informe a la Asamblea del 1o. de mayo las observaciones que tenga al texto de la reforma propuesta, o bien si recomienda su aprobación. En 1968 fue reformado el artículo relativo a la reforma general a fin de eliminarle el procedimiento previo de aprobación por los trámites de la reforma parcial, indicando que la convocatoria a la Asamblea Constituyente que ha de discutir la reforma

general se debe realizar mediante una ley aprobada por dos tercios del total de los miembros de la Asamblea General, la cual no requiere sanción del Poder Ejecutivo. También en 1977 se aumentó el plazo de la Comisión informadora de ocho a veinte días hábiles. En 1968 se reformó el artículo 7o. para establecer que los tratados públicos y los convenios internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país, requerirán de la aprobación de la Asamblea Legislativa por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros, y la de dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente, convocada al efecto. La necesidad de la intervención de la Constituyente se explica porque cualquier cambio en la integridad territorial o la organización política del país, implica jurídicamente una reforma general de la Constitución.

III. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Óscar, *La Constitución de 1949. Antecedentes y proyecciones*, San José, Editorial Costa Rica, 1974.
- FACIO, Rodrigo, *Estudio sobre la economía costarricense*, 2a. ed., San José, Editorial Costa Rica, 1973.
- FERNÁNDEZ GUARDIA, Ricardo, *Cartilla histórica de Costa Rica*, 28a. ed., San José, Imprenta y Librería Lehmann, 1957.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario *et al.*, *La Constitución de Cádiz y su influencia en América (1812- 1987)*, San José, Cuadernos CAPEL, núm. 14, 1987.
- GONZÁLEZ VIQUEZ, Cleto, *Obras históricas*, San José, Imprenta y Librería Lehmann, 1958.
- GUTIÉRREZ, Carlos José, *La Constitución 50 años después. Temas claves de la Constitución*, San José, Investigaciones Jurídicas, 1999.
- , *Desarrollo Constitucional de Costa Rica* (prólogo), San José, Juricentro, 1992.
- , *Síntesis del proceso constitucional costarricense. Derecho constitucional costarricense*, San José, Juricentro, 1983.
- HERNÁNDEZ POVEDA, Rubén, *Desde la barra*, 2a. ed., San José, Editorial Costa Rica, 1991.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *El derecho de la Constitución*, San José, Juricentro, 1994, vol. 1.