

DOSCIENTOS AÑOS DE EVOLUCION:  
EL DESARROLLO DEL SISTEMA JURIDICO  
COSTARRICENSE

R

*Dr. Carlos José Gutiérrez*  
Abogado costarricense

## **SUMARIO:**

### Introducción

1. Enlace
2. Punto de partida
3. Los procesos de creación

### I. La formación del Estado

1. Las Constituciones
2. Las leyes generales
3. Las leyes económicas
4. La profesión de abogado

### II. La época liberal

1. La Constitución perdurable
2. Los códigos del liberalismo
3. El contrato-ley
4. El Estado benefactor
  - a) La nueva fórmula constitucional
  - b) Más y nuevos códigos
  - c) La regulación económica
  - d) Las instituciones autónomas
  - e) La multiplicación docente

### Conclusiones

### Bibliografía

## INTRODUCCION

### 1. Enlace

Hace dieciséis años, en 1982, escribí un artículo que pretendía ser la primera parte de una historia social del derecho costarricense. En las ciento y resto de páginas de dicho artículo estudié el derecho del período colonial español, desde tres enfoques o perspectivas diferentes, con un grado creciente de aproximación: un vistazo general del derecho de América española, el reino de Guatemala y la provincia de Costa Rica. El artículo nunca llegó a publicarse. Terminándolo me involucré en la segunda campaña presidencial de Luis Alberto Monge y a su triunfo, fui primero su Ministro de Justicia, y pasé luego a servir el Ministerio de Relaciones Exteriores. Al terminar la administración Monge, su sucesor, Oscar Arias, me nombró Representante Permanente de Costa Rica en Naciones Unidas, y el siguiente cuatrienio viví en Nueva York, demasiado ocupado para emprender o continuar tareas académicas. Mientras tanto, Rogelio Pérez Perdomo, tesorero propulsor del programa de escribir una historia social del derecho latinoamericano, insistió, de tiempo en tiempo, en que cumpliera mi promesa de hacer el capítulo o desarrollo referente a Costa Rica. Finalmente ha logrado convencerme de que emprenda de nuevo la tarea y prepare la parte republicana de la evolución de nuestro derecho.

Quiero enlazar la consideración del derecho colonial con el período republicano, manteniéndolos, sin embargo, separados. Respetando la vinculación existente —los súbditos del Monarca español pasaron a ser centroamericanos, mexicanos, y finalmente, costarricenses— lo cierto es que su perspectiva se alteró sustancialmente. El derecho dejó de venir de Madrid y hubo que crearlo en México, en Guatemala, en Cartago o en San José. Ese cambio de origen significó una creciente separación, que en el caso costarricense se hizo más honda, por la orientación democrática que adquirió nuestro derecho.

Sin embargo, es necesario recordar que como se dijo al final del estudio del derecho colonial: “el nivel técnico de los procesos de aplicación de las normas del Derecho de Indias no pudo nunca ser muy alto, dada la escasez de profesionales en derecho. Se da así la contradicción de un derecho formalmente elaborado y dotado de instituciones producto de siglos que se aplica a una comunidad integrada, pacífica, de contradicciones disminuidas, que no podrá crear instituciones propias sino cuando su naturaleza se ponga en evidencia. No se dan pues, ninguna de las dos condiciones esenciales de que hablaba Federico Carlos de Savigny, dado que no hay la conexión directa del

derecho con la vida del pueblo, base del elemento político, ni el elemento técnico proporcionado por los juristas.<sup>(1)</sup> Sin embargo, el derecho adquiere arraigo, sirve para resolver las controversias, para integrar la acción social, para ejercer control sobre los elementos desviantes y cada vez con mayor claridad expresa las aspiraciones y valores de una sociedad diferente. Ahí está el sustrato sobre el que se desarrolla nuestro sistema jurídico. Este habrá de ser derecho costarricense pero conservará rezagos, recuerdos, y fundamento en el Derecho Indiano”.

## 2. Punto de partida

Sobre el derecho costarricense es que quiero hablar ahora. Lo haré considerándolo dividido en tres aspectos diferentes: a) *El proceso constitucional*. Todo sistema jurídico demanda una estructura básica, que determine los órganos encargados de crear y aplicar el derecho, y la distribución de competencias entre ellos. Esa organización imprime el carácter general del sistema y su evolución, dado que representa el vínculo entre el mundo de lo normativo y la realidad social y política que se encuentra bajo ella. b) *Las leyes básicas*, que desarrollan los principios consagrados en la Constitución, la organización de los tribunales y los procedimientos a seguir ante ellos, así como la especificación de los derechos subjetivos, que han de tener todos los sujetos de derecho. c) *La regulación de las actividades económicas*, como ejemplo de las respuestas del sistema social a las demandas de los gobernados. Ante la imposibilidad de contemplar la totalidad del mundo normativo, dada la importancia de la regulación de la economía, ésta constituye el mejor indicador para apreciar el cambio en este sector.

El estudio de la evolución del derecho creado en el período republicano va a estar dividido en tres períodos:

1) **La formación del Estado:** la provincia española debió transformarse en la República de Costa Rica. Para ello debió superar los problemas que le plantearon la pobreza de sus recursos naturales, la pequeñez de su medio físico, la escasez de su población, la escogencia entre su inclusión en una entidad política de mayor tamaño, como el Imperio Mexicano o la República Federal de Centro América, y la total

---

(1) *De la Vocación de nuestra época por la Legislación y la Jurisprudencia*. Publicado en THIBAUT, Anton, y SAVIGNY, Federico: LA CODIFICACION (Aguilar, Madrid, 1970, p. 56-58).

independencia, y la determinación de cuál de las cuatro ciudades importantes debía obtener en definitiva el rango de capital. Solucionados esos problemas del momento de arranque, encontró en el café, base adecuada para dar fundamento a la vida civilizada, a los niveles latinoamericanos del siglo XIX, se rechazó el intento de sojuzgamiento colonialista de William Walker, se superaron tanto la ignorancia básica de su pueblo como la secuela militarista de la guerra de 1856, para encontrar en el liberalismo, una ideología que diera orientación general a su desarrollo político. Toda esta tarea se cumplió con una utilización totalmente empírica del sistema de prueba y error.

2) **El período liberal:** A partir de 1871 o, más precisamente, de 1382, se inicia una nueva etapa, para la cual, se cuenta con una base económica adecuada, con una clase política de suficiente capacidad, que a poco andar encuentra en la democracia, en el derecho a elegir a los gobernantes, un medio aceptable de legitimación, y que agrega el cultivo del banano como un segundo motor a la economía. La educación aumenta, si bien, se reduce el nivel educativo superior a una escuela de derecho, a la que se agregan otras carreras universitarias, en una forma lenta. Hay una confrontación entre la Iglesia Católica y los representantes del Estado que remata en un *modus vivendi*, al parecer precario pero que dura medio siglo. La vida urbana da base para la formación de una clase media y la aparición de grupos obreros, los que plantean conflictos sociales, que deben ser atendidos y procesados por el sistema jurídico. Los conflictos mundiales tienen una clara incidencia sobre la vida costarricense y obligan a cambios, que llevan finalmente a considerar agotado el modelo liberal.

3) **El Estado benefactor:** En la década de los novecientos cuarenta, el sistema de gobierno costarricense entra en crisis, al intentar mantenerse en el poder un movimiento que trata de compensar la pérdida de caudal popular con una legislación social de avanzada. Ello lleva a una guerra civil que produce la solución del diferendo, pero, igualmente, da base a una organización estatal diferente, con intervención activa en los procesos económicos y sociales. Se consolida la clase media, que a partir de entonces comparte, con los grupos capitalistas el ejercicio del poder. Se diversifica la economía y el sector servicios comienza a adquirir una importancia superior, tanto a la agricultura como al desarrollo industrial, logrado mediante la creación del Mercado Común Centromericano.

La *globalización* de la economía, como superación de las etapas del Estado nacional y las estructuras regionales pareciera haber iniciado

un cambio en la organización política y social, que podría dar base a una nueva etapa del sistema jurídico, sin que pueda precisarse cuáles habrán de ser sus características.

### 3. Los procesos de creación

Es relevante al estudio que se pretende hacer, determinar cuáles son los medios utilizados para crear el derecho. Sobre todo por el papel preponderante que tiene "la ley importada", sean los conjuntos normativos que se toman en forma literal de otras legislaciones.

En el campo constitucional, dicha práctica se utilizó sólo en el momento inicial. Los primeros documentos constitucionales tuvieron ese carácter. El Pacto de Concordia y los dos Estatutos Políticos derivados de él, fueron condensaciones de la Constitución española de 1812 y la Constitución de la República Federal de Centro América fue una mala copia de la Constitución de los Estados Unidos de América. Sin embargo, lo notable es que después de esos primeros modelos, la evolución posterior se realiza, con el procedimiento de prueba y error, como resultado de la propia experiencia, que pone a prueba varios sistemas y busca quedarse con aquello que funciona y descartar lo que no resulta aplicable. De manera que hay un cierto nivel de originalidad, que podría explicarse, por lo menos en parte, en un propósito deliberado de buscar un modelo democrático, y, en el medio circundante, casi podría decirse en Latino América entera, las experiencias democráticas son bastante escasas.

En cambio, al nivel de las leyes importantes y complejas, sobre todo de los grandes códigos, lo que se hace es copiar la legislación de los países desarrollados o, por lo menos, de estados latinoamericanos que tengan un mayor avance cultural. Se copia, generalmente de manera literal, con ligeras modificaciones o con pretensiones de resumen. Poca o ninguna vinculación hay entre esas leyes y la realidad social a la cual pretender aplicarla. Por ello, las ilusiones que se depositan en los códigos al promulgarlos, con la ingenua creencia de que serán capaces de producir progreso y bienestar parecido al que hayan ocasionado en los países desarrollados donde tuvieron origen, resultan generalmente defraudadas. Lo usual, sin embargo, es que el proceso de copia se repita una y otra vez, sin pensar en la necesidad de observar la realidad social para establecer la debida correspondencia entre las normas y su eventual aplicación.

## I. LA FORMACION DEL ESTADO

### 1. Las Constituciones

Los representantes de las provincias que formaban la Capitanía General de Guatemala se reunieron en la capital el 15 de setiembre de 1821 y declararon la Independencia del dominio español. La noticia no llegó a Cartago sino el 13 de Octubre, habiéndose reunido para ratificarla una Junta de Legados, el 29 de ese mes. A escasos 32 días de esa confirmatoria, la Junta de Legados aprobó una Constitución, a la que se denominó Pacto Social Fundamental Interino o Pacto de Concordia. Este creó una Junta compuesta de siete vocales que residirían tres meses continuos de cada año en una de las cuatro principales poblaciones de la provincia, y que concentraba todos los poderes. El documento tuvo de notable dos cosas: la incertidumbre que revela sobre el futuro y la rapidez con que fue aprobado. Respecto de lo segundo, dice Hernán G. Peralta: "Es un hecho incontrovertible: que los españoles de Costa Rica demostraron una inclinación por los regímenes de ley desde la propia independencia. Posteriormente se organizaron civilmente otros pueblos pero originariamente Costa Rica fue la única nación hispanoamericana que se acogió al derecho desde el instante mismo de su emancipación política y que ha conservado esa tendencia, no obstante las corrientes contrarias que en varias ocasiones han logrado intervenirla con la fractura momentánea de su regla de conducta".<sup>(2)</sup> Lo primero quedó en evidencia en el artículo primero del Pacto, que declara: "La provincia de Costa Rica está en absoluta libertad y posesión exclusiva de sus derechos para constituirse en una nueva forma de gobierno y será dependiente o confederada de aquel Estado o potencia a que le convenga adherirse, bajo el preciso sistema de absoluta independencia del Gobierno español y de cualquiera otro que no sea americano". Una forma indecisa que revela la conciencia de la pequeñez; en el Censo de 1801 la población era de 52.291 habitantes de manera que en veinte años lo más que puede esperarse es que la población se hubiera doblado. Sin embargo, esa conciencia no le impide modificar su estructura, y así tenemos que el 10 de enero de 1822 se modificó el Pacto para ingresar Costa Rica al Imperio Mexicano; el 17 de marzo de 1823 se dictó un primer Estatuto para salirse de él y el 17 de abril del mismo año se adoptó un nuevo estatuto. Esos tres documentos provisionales se dejaron sin efecto al entrar Costa Rica

---

(2) *Las Constituciones de Costa Rica* (Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962), p. 3.

en 1824 a formar parte de la República Federal de Centro América y promulgarse, al año siguiente la Ley Fundamental del Estado de Costa Rica. En estos últimos dos documentos, se abandonó el sistema de Juntas colegiadas y se comenzó a usar la fórmula norteamericana de tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A nivel centroamericano el gobierno federal fue el objeto de la lucha entre los dos Presidentes que tuvo la Federación y cada uno de ellos contra los gobiernos estatales; el primer Presidente federal, Manuel de Jesús Arce, decretó la suspensión de la Constitución, tan pronto juró el cargo e inició lucha contra los Jefes de los Estados de la Unión. El segundo, Francisco Morazán, como Jefe de Honduras, derrotó a Arce y asumió la Presidencia de la República para continuar la lucha contra los gobiernos de los estados, pero en 1838 fue derrotado y el Congreso Federal autorizó a los Estados para darse su organización independiente. En cambio Costa Rica, demasiado distante para participar en las luchas entre Estados y la Federación, tuvo once años de paz, bajo varios Jefes de Estado, después de los cuales un golpe puso en el poder a Braulio Carrillo. Este gobernó sin constitución por tres años y, cuando no pudo obtener el apoyo de una Asamblea Constituyente que se reunió en 1838, promulgó en 1841 una Ley de Bases y Garantías, por la cual se declaró gobernante vitalicio.

En 1849 fue derrocado por Francisco Morazán, el ex-Presidente Federal, quien fue proclamado Jefe de Estado costarricense y trató de utilizar el país para reconquistar el poder en todo el Istmo, pero en 1843 fue derrocado y fusilado, lo que significó el cierre de los esfuerzos federativos.

Se produjeron tres documentos constitucionales durante el resto de la década, en 1844, 1847 y 1848, que representaron el esfuerzo de José María Castro para fortalecer el Poder Ejecutivo y que permitieron a su sucesor, Juan Rafael Mora ser electo por tres períodos sucesivos, durante los cuales tuvo que hacer frente a la invasión filibustera de William Walker. Este norteamericano, fue invitado a apoyar una de las fracciones en lucha en Nicaragua, se transformó en Presidente de ese país y trató de conquistar toda Centro América para convertirla en un estado esclavista en la Confederación del Sur de los Estados Unidos.

La guerra contra Walker fue la primera oportunidad para los militares de adquirir poder político y en los años sucesivos se produjeron tres golpes de estado, en 1859, 1869 y 1871. En los tres casos, el golpe fue seguido por la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, que promulgó una nueva Carta fundamental, sin que hubiera mayores diferencias entre ellas.

La tercera de esas constituciones, la de 1871, pese a no tener con las anteriores más que diferencias de identificación, como las que se dan



en los automóviles europeos de año a año, significó un cambio importante. Pero conviene mirar como un bloque a esos primeros cincuenta años. Diez constituciones son una producción excesiva, que revela inestabilidad y falta de criterios firmes sobre la manera de gobernarse. Cabe, como explicación y no como excusa, tomar en cuenta la inexperiencia anterior. Cuando llegó por correo la Independencia, los costarricenses no habían tenido oportunidad alguna de ejercer funciones públicas, que estuvieron siempre concentradas en el Gobernador, un representante de la Corona, que fue siempre un peninsular, con poderes administrativos, militares y judiciales. Era imposible, en esas circunstancias, que lo hicieran bien. Tenían que aprender y ese aprendizaje supuso adaptar modelos extranjeros a su realidad, determinar cuáles instituciones se conformaban con su idiosincrasia, el tamaño del país y la índole de sus habitantes. Es certero el juicio de Cleto González Víquez, quien dijo: "Nuestro pueblo —que en eso no constituía una excepción en la América hispana— tuvo una época larga en que la república fue una grata ilusión y una dulce mentira. Dichosamente ha ido poco a poco saliendo de ese período de mandatarios de fuerza, que siempre hallaron la manera de imponer su voluntad, a veces bien intencionada y dirigida, frecuentemente torpe y encaminada a venganzas y ruines pasiones, y por fortuna nunca inspirada en la codicia, pero siempre revestida con máscara de legalidad"<sup>(3)</sup>

La máscara de legalidad se fundió con la cara y se incorporó a ella. Tantas veces, después de una fractura, su fe en la necesidad de contar con una Carta Fundamental los hizo reunir una Constituyente para redefinir su estructura gubernamental, que acabaron por encontrar una que funcionara. Para ello probaron muy diversas formas y distintas combinaciones. Agustín Gutiérrez Lizaurzábal, autor del proyecto de la Ley Fundamental y Presidente de la Asamblea de 1825, y Nazario Toledo, que preparó los textos de la década de los ochocientos cuarenta, fueron determinantes en su momento por una mayor formación jurídica. Braulio Carrillo y José María Castro demostraron ser los gobernantes con un criterio muy definido sobre el papel que debía corresponderle al Poder Ejecutivo. Juan Mora Fernández fue quien le dio al Estado costarricense el primer impulso por el camino correcto. Ellos y otros muchos contribuyeron a definir la forma de gobierno como republicano, dirigido positivamente hacia la democracia. La experimentación fue amplia y finalmente se precisó un modelo de los tres poderes tradicionales: un

---

(3) *El Sufragio en Costa Rica ante la Historia y la Legislación* (Editorial Costa Rica, San José, 1978), p. 166-167.

legislativo unicameral, un Presidente con poderes amplios y una Corte con funciones jurisdiccionales. A dicha fórmula se llegó por la vía sólida propia y no por la importación proveniente de otras latitudes.

## 2. Las leyes generales

Al inicio de la vida independiente se continuó con la utilización de las leyes españolas, con dos graves problemas: la variedad y falta de sistema de ellas, y el escaso número de profesionales en derecho que existían. Como apuntó oportunamente Andrés Bello, en su condición de criollo, sujeto al régimen español de Indias: "nuestros códigos son un océano de disposiciones en que puede naufragar el piloto más diestro y experimentado. Leyes de Partidas, Leyes de Toro, Leyes de Indias, Nueva Recopilación, ordenanzas de varias clases, senadoconsultos, decretos del gobierno, leyes de muchos concretos autoridades de los comentaristas, etc."<sup>(4)</sup>

Ello motiva que se utilice en Costa Rica un resumen de las leyes de más frecuente aplicación, papel que corresponde al "*Prontuario de Derecho Práctico u Orden Alfabético*", que se explica a continuación en el mismo título de la siguiente manera: "Contiene la resolución de los casos que comúnmente ocurren de acuerdo con las leyes vigentes y trámites comunes de los juicios civiles, criminales y militares, con las notas correspondientes de las del Estado de Costa Rica", que fue preparado por don Agustín Gutiérrez Lizaurzábal.<sup>(5)</sup> Tiene la distinción de ser el primer libro impreso, en la que vino a ser la primera imprenta que se estableció en Costa Rica. Es la expresión de un fenómeno que se dio en toda América Latina: ante la complicación de la legislación española, se utilizan compendios o resúmenes preparados por abogados, que se citan tanto por litigantes como por los jueces, como derecho aplicable.

La situación no cambia sino hasta 1841 cuando Braulio Carrillo promulga lo que llama "Código General del Estado de Costa Rica". Dicha obra, es una reunión de los códigos civil, penal y de procedimientos, que fueron preparados para Bolivia, y extendidos luego, a la Federación

---

(4) Citado por DAZA, Pedro: "*Andrés Bello y la Unidad de los Países Latinoamericanos*". En FORO INTERNACIONAL SOBRE LA OBRA JURIDICA DE DON ANDRES BELLO. (Fundación La Casa de Bello, Caracas, 1982), p. 37.

(5) Imprenta La Concordia, San José, 1834. El autor se identifica como "Un abogado Centro Americano". Pero su identidad es bien conocida.

Peruano-Boliviana, que representó la máxima expansión del poder del Mariscal Andrés de Santa Cruz, propulsor de la idea. El Código Civil, que es el proyecto propio del gobierno de Santa Cruz, estaba fundado, como todos los códigos civiles de la época, en la tarea llevada a cabo en Francia, bajo Napoleón Bonaparte, con una modificación básica: la sustitución de los capítulos referentes al matrimonio civil por una declaración hecha en el artículo 99, donde se dispuso: "Estando en el Estado, elevado el matrimonio a la dignidad de sacramento, las formalidades necesarias para su celebración serán las mismas que el Concilio de Trento y la Iglesia tienen designadas". De ahí en adelante, todo el régimen matrimonial está tomado del Derecho Canónico y la competencia corresponde a los tribunales eclesiásticos. Lo redactó una comisión de Magistrados de la Corte Suprema. Recuérdese que en Chuquisaca, hoy Sucre, funcionaba la Audiencia para el Virreinato de Perú y luego de la Plata, y que esa Audiencia se transformó en Corte Suprema de Bolivia.

El Código Penal de Santa Cruz lo que hizo fue adaptar el Código español de 1822. El Código de Procedimientos fue preparado por una Comisión nombrada en 1826 bajo el gobierno de José Antonio Sucre, pero cuya vigencia se inició al mismo tiempo que el Civil, el 1° de enero de 1831. Eran tres códigos separados y la tarea desarrollada por Carrillo y sus colaboradores se limitó a reunirlos en una sola ley, aunque cada uno de los códigos mantuvo una numeración separada. Que se hubiera copiado el Código Civil no tiene nada de extraordinario. Desde la promulgación del Código Civil francés, dicho texto había causado un enorme impacto tanto en Europa como en América Latina. De la conmoción en Europa dan buena cuenta no sólo los países que se apresuraron a copiarlo sino también la polémica desarrollada en Alemania entre Federico Carlos de Savigny y Anton Thibaut cuyos ensayos representan la diferencia entre el romanticismo y el racionalismo.

La distancia física entre los países de vigencia del modelo seguido y la copia costarricense sí llama la atención, salvo si se toma en cuenta que en 1841 no se había producido otro Código Civil, en los países recién independizados de España, puesto que el chileno que fue el modelo más copiado, no se promulgó sino hasta 1855. Piénsese además que el problema del matrimonio era el mismo en toda América española.

En 1858, se siente la necesidad de hacer una segunda edición del Código General y para ese efecto va don Rafael Ramírez a New York para cuidar de ella. Es fama que el señor Ramírez introdujo tal número de reformas de su iniciativa personal, que, a su regreso, para no perder la edición, se sintió necesidad de pasarla por el Congreso.

Mientras tanto, en 1853 se promulgó un Código de Comercio, que era copia del Código español de 1829, que había sido formulado por el mercantilista español Pedro Sáenz de Andino. Este, a su vez utilizó como modelo el Código Francés de 1807 y extrajo gran cantidad de materiales de las Ordenanzas de Bilbao y de la jurisprudencia de los Consulados españoles.<sup>(6)</sup>

### 3. Las leyes económicas

Si se dejan de lado las leyes puramente tributarias, la legislación de este período sobre materia económica puede considerarse dividida en cuatro grupos:

- a) *Actividades monopolizadas por el Estado costarricense*, que constituían una herencia del régimen español. Fueron ellas fundamentalmente dos: el cultivo y comercialización del tabaco y la fabricación de licores. En el caso del tabaco, la situación colonial era de control desde la semilla hasta la comercialización; pero se llega gradualmente a la liberalización de los cultivos, a partir de 1849, 1850, cuando dicha actividad comienza a ser sustituida en importancia por el café. En cambio la fabricación de licores como monopolio estatal, se mantuvo casi a la época presente, cuando los convenios de integración centroamericana hizo imposible la continuación del monopolio.
- b) *Actividades no monopolizadas pero cuidadosamente reguladas durante la época española y continuadas en la misma forma*: Es el caso de la Minería, que, en la época colonial se consideró parte del dominio eminente del Estado. A los pocos años de la Independencia, en 1829, se promulgaron unas detalladas Ordenanzas de Minería, posiblemente copiadas de la legislación española, puesto que sustituyeron a las Ordenanzas Españolas de 1783. Dicha ley se mantuvo vigente casi inalterada hasta el Código de Minería de 1953, lo que revela que la actividad minera careció de importancia en el resto del siglo XIX.
- c) *Actividades económicas que fueron objeto de estímulos por parte del Estado: pero su desarrollo se dejó a la iniciativa privada*. Los estímulos fueron dirigidos a la agricultura en general y dentro de ella, al café que comenzaba a desarrollarse, al ganado que presentaba una situación deficitaria y al cacao que había venido a menos, después del auge durante el período colonial. El principal

---

(6) KOZOL CHYK, Boris, y TORREALBA, Octavio: *Curso de Derecho Mercantil* (San José, 1974), p. 106.

estímulo fue el otorgamiento de derechos de propiedad sobre tierras baldías –que se llamaron “gracias”– y la ausencia de leyes regulatorias sobre la actividad. Como bien lo sintetizan Salas y Barahona: “Con la independencia... se inició la preocupación por poblar tierras y fundar pueblos. En los cuarenta años subsiguientes se dictaron numerosas disposiciones, leyes, decretos, resoluciones, etc., que concedieron parcelas con la condición de que se fundara en ellas un hogar, se construyera una casa y se dedicaran a un cultivo.”<sup>(7)</sup>

En el caso del café, sorprende que hay en realidad pocas disposiciones legales. Ello, de acuerdo con Carolyn Hall, se debe a que el fomento del cultivo se hizo con base en órdenes municipales. Fueron los municipios los que distribuyeron tierras y matas de café, así como los que dictaron disposiciones para evitar el merodeo de los cultivos.<sup>(8)</sup>

- d) Tuvieron igualmente ese carácter **las leyes que buscaron crear vías de comunicación** que permitieran vencer el aislamiento del Valle Central y crearle lazos con el exterior. La mayor facilidad de comunicación con la costa del Pacífico orientó los esfuerzos en esa dirección y, desde luego, la falta de capitales hizo que los estímulos gubernamentales fueran también concesiones de tierras.

#### 4. La profesión de abogado

Algo significativo de ese primer período, es el pequeño número de abogados que existían en la Provincia –luego Estado– de Costa Rica. Un buen ejemplo lo tenemos en la organización de la Asamblea Constituyente de 1824, la cual como dijo la Junta Superior Gubernativa, “no podía desempeñar sus funciones con la regularidad, solidez y acierto que corresponde a los grandes fines de establecer una sabia administración que afiance la libertad, seguridad y prosperidad del Estado, sin el auxilio, dirección y consejo de discretos jurisconsultos de que carece esta provincia”.<sup>(9)</sup>

Todavía más importante es lo que ocurre con don Agustín Gutiérrez Lizaurzábal y con don Víctor de la Guardia. Don Agustín,

---

(7) SALAS, Oscar, y BARAHONA, Rodrigo: *Derecho Agrario* (Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 1973), p. 324.

(8) HALL, Carolyn: *El Café y el Desarrollo Histórico Geográfico de Costa Rica* (Editorial Costa Rica, San José, 1976), p. 35-36.

(9) FERNANDEZ, Ricardo: *La Independencia* (Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia, 1971, San José), p. 140-141).

habiendo nacido en Guatemala, se estableció en León en 1803 y ahí residió hasta 1822, cuando se trasladó a Nicoya donde vivió hasta 1824, pocos meses antes de ser electo miembro de la Asamblea Constituyente. Don Víctor de la Guardia nació en la ciudad de Panamá; la independencia lo sorprendió en Granada; en 1823 se trasladó a vivir a Bagaces donde recibió la noticia en 1824 de que había sido nombrado Diputado. La incorporación de Gutiérrez y Guardia a la sociedad costarricense era tan reciente que justifica el título que les da el historiador Fernández Guardia de "forasteros".<sup>(10)</sup> En esas condiciones la justificación de que ambos hayan sido electos a la Constituyente es que ambos eran abogados.

La escasez de abogados se refleja todavía en actuaciones posteriores. En 1841, cuando Braulio Carrillo emprende la tarea de codificación, contrata a un sacerdote salvadoreño, para trabajar en la parte procesal, que siempre se realiza con los modelos bolivianos. En 1843, don José María Castro Madriz busca una solución más estable, al fundar la Universidad de Santo Tomás y en ella se crea una Escuela de Derecho que inicia los estudios jurídicos en Costa Rica.

## II. LA EPOCA LIBERAL

El éxito del cultivo del café, primordialmente en el Valle Central, creó un capitalismo agrario, formado básicamente por los dueños de los beneficios que procesaban la fruta y por los exportadores que representaban a las firmas primero inglesas y luego alemanas, que controlaban la comercialización. Las distintas manifestaciones del sistema jurídico demuestran no sólo la viabilidad del Estado sino una solidez cada vez mayor.

### 1. La Constitución perdurable

*Ello se refleja, primero que nada en el campo constitucional. Como ya se dijo, lo que ocurrió en 1870 fue una repetición de lo anterior. Se produjo un golpe de Estado y para legitimar el nuevo gobierno, se procedió a convocar a una Asamblea Constituyente, que mostró una independencia demasiado fuerte para los intereses del dictador, por lo cual éste la disolvió y convocó para elección de una nueva Constituyente*

---

(10) FERNANDEZ, Ricardo, cit., p. 148-149.

que redactara una nueva Carta Fundamental. Esta se promulgó el 7 de diciembre de 1871. Su propulsor, el General Guardia, no le tuvo mucho respeto y en 1876, cuando un sustituto que se consideró temporal trató de afirmarse en el poder, la suspendió y no hubo Constitución hasta que, fracasados dos intentos de reunir una Asamblea, en 1877 y en 1880, no le queda otra alternativa a Guardia que restablecer la vigencia de la Constitución de 1871. Lo hizo por decreto de 26 de abril de 1882, con una serie de modificaciones, que incluyeron la eliminación de la pena de muerte. Ese decreto puede considerarse el testamento del dictador, que falleció meses después.

Los sustitutos de Guardia, primero Próspero Fernández y Bernardo Soto después, habían sido militares del dictador de los doce años, pero lejos de mantener un gobierno militar, sirvieron de punto de entrada al Gobierno de un grupo de intelectuales, formados como abogados en la Escuela de Derecho, que le cambian el sentido al régimen político.

Debe decirse que la Constitución de 1871 careció de diferencias importantes con sus antecesoras del grupo de las "legitimadoras". Sólo cambió la estructura del Congreso que volvió a ser unicameral, el período presidencial que se aumentó a cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediata y el régimen municipal que pasó a tener una sola municipalidad por provincia. Lo sorprendente fue que mantuvo su vigencia hasta 1948, aunque tuvo dos eclipses temporales adicionales: del 11 de setiembre de 1892 al de mayo de 1894, por suspensión que decretó don José Joaquín Rodríguez, quien gobernó por decreto por esos dos años, y del 27 de enero de 1917 al 1° de mayo de 1920, a raíz del golpe de estado que le diera don Federico Tinoco a don Alfredo González Flores. Tinoco repitió el procedimiento de convocar a una Constituyente que promulgó una nueva Constitución, que se distinguió por hacer la primera mención de los derechos sociales. Sin embargo, como el régimen asumió características cada vez más autoritarias la mala situación económica, un movimiento revolucionario desde Nicaragua que fracasó pero aumentó la hostilidad contra el gobierno, y el asesinato del Ministro de Guerra y hermano del Presidente, culminaron en una protesta cívica que obligó a la renuncia de Tinoco. Se restableció la Constitución de 1871, que mantuvo su vigencia hasta 1949. Nunca llegó a tener más de treinta años de vigencia ininterrumpida pero caracteriza y configura todo el período liberal.

Durante ese período, Costa Rica perfiló su actual fisonomía. El país real (habitado, cultivado, con grupos sociales en relación constante y comunicación lenta pero estable con otros países que a principios del siglo XIX), se encontraba reducido al Valle Central con salida al mar Pacífico por Puntarenas, se extendió hasta el Océano Atlántico, a cuya

orilla desarrolla la industria bananera, gracias a la construcción del ferrocarril que impulsó Guardia, y hacia el Norte y el Sur, por medio de una colonización espontánea, dedicada a la ganadería y la agricultura de subsistencia.

Mientras tanto en el Valle Central la actividad cafetalera transformó el régimen de la tierra, la estructura social y la economía del país. La clase social alta pasó a formar "una burguesía agraria, de cara al mercado externo",<sup>(11)</sup> pero, como ya se dijo, se concentró en el beneficio y la actividad exportadora, permitiendo que la propiedad de la tierra y el cultivo se distribuyera entre grandes y pequeños agricultores. La producción se cuadruplicó entre 1840 y 1890, pasó de 5 millones a 20 millones de kilos.<sup>(12)</sup> Las exportaciones que comenzaron en 1820 a Panamá, en 1832 fueron a Valparaíso y a partir de 1843 se hacían directamente a Inglaterra, para centrarse a partir de finales de siglo en Alemania. Gracias a esas tareas, la más pobre colonia española de Centro América se transformó en la república más próspera de la región.

Igualmente significativo fue el esfuerzo educativo. En 1847 se organizó la Secretaría de Instrucción Pública y en 1849, por medio de un Reglamento Orgánico se hizo el primer intento de organizar un sistema de enseñanza, manejado por las Municipalidades, como se había operado desde la Independencia. En la Constitución de 1869 se declaró gratuita y obligatoria la enseñanza primaria y ese mismo año se dictó un Reglamento de Instrucción Primaria, que estableció un plan general de educación. En las reformas liberales, el esfuerzo educativo toma especial vigor, se proclama el carácter laico de la educación y por un corto período se elimina la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas, asume el Poder Ejecutivo la dirección de ella que estaba antes en las Municipalidades, y se conforma una organización completa de la educación primaria y secundaria, aunque el Ministro de la reforma, Mauro Fernández, entra en conflicto con la Universidad y procede a cerrar esta. En 1888, queda tan solo la Escuela de Derecho, que pasa a ser administrada por el Colegio de Abogados, quien la mantiene en funcionamiento hasta 1941.

La perdurabilidad de la Constitución se explica porque el modelo de estructura gubernamental demostró tener suficiente flexibilidad para los gobernantes de la época, todos los cuales se movieron dentro de un

---

(11) Como la define Torres, Edelberto: *Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano* (Educa, San José, 1970).

(12) Hall, Carolyn: *El Café y el Desarrollo Histórico de Costa Rica*, op. cit., p. 42.



liberalismo común, pudieron demostrar sus diferencias de personalidad y desarrollar su estilo de gobierno. En segundo lugar, el poder efectivo correspondía no sólo a la persona del Presidente sino a una oligarquía con un grado creciente de apertura, carente de una conformación monolítica, y a la cual, el perfeccionamiento de las instituciones electorales, llevó gradualmente a hacer necesario que los partidos buscaran el apoyo político de las clases populares, tanto urbanas como rurales. Finalmente, en el sentido puramente formal, se descubrió el sistema de reformas parciales a la Constitución, por lo cual, el proceso de ajuste entre las normas y la realidad adoptó una nueva forma. En los 67 años de vigencia, se produjeron 19 modificaciones parciales, dos de las cuales tuvieron una significación especial: la primera fue la lenta mejora de las instituciones electorales, que se llevó a cabo desde 1895 a 1936. La segunda fue la introducción del Título sobre Garantías Sociales, realizada en 1943, que ya anuncia el final de la época liberal.

## **2. Los códigos del liberalismo**

Como parte de la diferente mentalidad, se planteó la sustitución del Código General, para entonces objeto de múltiples reformas, por un grupo de leyes, cada una de las cuales cubría una de las ramas del derecho codificado, dentro del modelo francés.

El 27 de abril de 1880 se emitió el Código Penal que casi en su totalidad fue copia del Código chileno de 1875. En agosto de 1882, el Congreso autorizó al Poder Ejecutivo para crear una Comisión que redactara un Código Civil y uno de Procedimientos Civiles. Fue presidida por un abogado guatemalteco, don Antonio Cruz y formada por los abogados José Joaquín Rodríguez, Ascensión Esquivel y Bernardo Soto. Actuaron como Secretarios Ricardo Jiménez, Cleto González Víquez y Ricardo Pacheco. Lo interesante es que salvo este último, todos los otros fueron luego Presidentes de la República. La comisión trabajó cinco años y además de los dos Códigos preparó las leyes del Registro Civil, Ministerio Público, Notariado, Tribunales y Registro Público.

El Código Civil se fundamentó en el proyecto de Código Civil español elaborado en 1851 por don Florentino García Goyena y se tuvo en cuenta el Código de Bello. El Código costarricense es de 1888 y el español no fue aprobado sino hasta el año siguiente. El propósito ideológico de un nuevo código civil queda en evidencia pues se establecen tanto el matrimonio civil como el divorcio vincular, así como la libertad de la mujer casada para contratar, sin necesidad de solicitar permiso de su marido. Igualmente se fija un límite al monto que pueden

recibir por herencia las órdenes religiosas, y se prohibieron los legados a los confesores. Como una muestra conciliadora, sin embargo, se le da validez jurídica también al matrimonio católico. Se establece el Registro Civil y se dan sus bases fundamentales. En el libro sobre los bienes se introduce el Registro Público de la Propiedad, con base en la ley española de hipotecas, de 1861, que se adiciona con la institución de las cédulas hipotecarias tomadas del Derecho Alemán; para los libros de Obligaciones y Contratos, el modelo pareciera haber sido el libro *Cour de Droit Civil* de Aubry y Rau.

Por todo ello puede sostenerse que no fue un caso de simple copia. Los juristas que lo prepararon, si bien tomaron ejemplos y modelos diversos, llegaron a sus propias decisiones para dar un código que estimaron adecuado. El hecho de haber tardado tres de los cinco años de tarea, en su preparación, constituye buena prueba de que se hizo un trabajo lento y cuidadoso. Contribuyó enormemente a su prestigio el hecho de que se hizo un comentario completo en una obra que sirvió a los jueces, a los abogados y a los estudiantes de derecho. Alberto Brenes Córdoba la compuso en tres tomos: *Tratado de las Personas, Tratado de los Bienes y Tratado de las Obligaciones*, escritas durante el primer tercio del siglo XX. La claridad y sistematización de la obra, la carencia de alternativas, y la dedicación a la judicatura y a la enseñanza del derecho de su autor, hicieron del profesor Brenes Córdoba el verdadero protagonista del Código, más que sus redactores que brillaron en otros campos, sobre todo en el político. Como resultado de todos esos factores el Código Civil adquirió el papel de centro del derecho costarricense, que no vino a quedar disminuido sino con su desmembración, por surgir la Ley de Sociedades, la de Adopción, la de Terrenos Baldíos, el Contrato de Prenda y los Códigos de Comercio, de Trabajo, y de Familia. Ello tuvo además una consecuencia de gran trascendencia: los abogados asumieron un papel central en la vida costarricense. De las nueve personas que ocuparon la Presidencia de la República en los primeros cuarenta años de este siglo, seis fueron abogados y dos de ellos, Ricardo Jiménez y Cleto González Víquez, sirvieron, el primero tres períodos y el segundo dos. No hay duda que la personalidad de ambos hombres públicos jugó un papel destacado. Pero como se trataba además de dos brillantes juristas, muchas de sus actuaciones de gobernantes resultaron coloreadas por su formación jurídica, por lo cual el desarrollo del estado de derecho se fortaleció y aumentó la positividad de las normas jurídicas. Si a ello se agrega que, si bien fueron agregándose otras escuelas de educación superior durante todo el período que va desde 1888 hasta 1941, la Escuela de Derecho mantuvo ininterrumpidamente abiertas sus puertas y obtuvo que sus maestros fueran lo más distinguido de la época, no solo profesional sino también intelectualmente, se comprenderá, el enorme impacto que ejerció sobre la vida costarricense.

La posibilidad del divorcio vincular y la creación de un Registro Civil que venía a centralizar la actividad de las parroquias católicas, le dieron un significado político al Código Civil al colocarlo en el foco del enfrentamiento entre los liberales y la Iglesia Católica. En 1888, además del Código, se produjeron la secularización de los cementerios, la eliminación de la enseñanza religiosa en las escuelas, la prohibición de las procesiones públicas, y como se estimaran que ellos eran quienes dirigían la resistencia de los católicos, la expulsión del Obispo Thiel y de los jesuitas. Pasada la efervescencia, se inició la campaña política para el reemplazo del Presidente Soto. El candidato liberal fue Ascensión Esquivel y por los opositores fue José Joaquín Rodríguez, quien recibió fuerte apoyo de la iglesia y triunfó en la primera elección. Los liberales contemplaron la posibilidad de usar el ejército, en vista que se produjo un acercamiento pacífico de la ciudad de San José por los partidarios de Rodríguez, pero el Presidente Soto prefirió entregar el poder al tercer Designado a la Presidencia, don Carlos Durán y llamar a las segundas elecciones, donde triunfó Rodríguez. Fueron las primeras elecciones disputadas, triunfó la oposición y el Gobierno aceptó la derrota. El 7 de noviembre de 1889, día en que ello ocurrió, es considerado por eso el día oficial del nacimiento de la democracia costarricense.

### 3. El contrato-ley

Dentro de la regulación jurídica de la vida económica, si bien los casos que fueron estudiados durante el primer período continuaron operando, aparece una nueva figura que adquiere una enorme importancia: el contrato-ley.

La aparición de esa figura es circunstancial: Tomás Guardia, el dictador de los doce años, se propuso darle al país una comunicación segura y rápida con la Costa Atlántica. Siendo como era el ferrocarril el medio de transporte de mayor posibilidad, busca construir uno que conecte el Valle Central con la costa que permite el acceso a Europa y al Este norteamericano. Para ello contacta a Henry Meiggs, quien había desarrollado recientemente los ferrocarriles peruanos y chilenos. Se firma un contrato en Lima, el 20 de junio de 1871, que fue luego aprobado en San José, el 18 de agosto de ese año.<sup>(13)</sup> En dicho contrato Meiggs se

---

(13) En toda la referencia a la relación entre Minor C. Keith y sus familiares con el Gobierno de Costa Rica seguiré la excelente biografía de STWEWART, Watt: *Keith and Costa Rica* (The University of New Mexico Press, Albuquerque, 1964).

comprometía a construir el ferrocarril para el Gobierno que pagaría el precio de la obra. Dado que a la sazón no había Congreso, el General Guardia no necesitó que el contrato fuera ratificado por nadie. Sin embargo, lo importante es que Henry Meiggs cedió el contrato a su sobrino, Henry Meiggs Keith quien puso la operación en manos de su hermano Minor C. Keith. Este último, se transformó en una de las fuerzas económicas más importantes de Costa Rica primero y de la América tropical después. No solo construyó los ferrocarriles de la zona Atlántica costarricense, sino que aprovechó las tierras con que el Gobierno le pagó por los ferrocarriles para sembrarlas de banano y organizó una compañía para el transporte naviero hacia los mercados norteamericanos y su comercialización. Dicha compañía, la United Fruit Company, se extendió por todo el Caribe y a su poder económico, unió un creciente poder político.

La celebración de contratos con el Estado se consideró como necesaria para la actividad ferrocarrilera y luego para las grandes plantaciones de banano. Con la justificación de las grandes inversiones se pedían tratamientos especiales del Estado, como exoneraciones de impuestos o garantías de que los existentes o fijados no se elevarían durante la vigencia del contrato. Por ello se estimó necesario que dichos contratos fueran aprobados por el Poder Legislativo. Dicho criterio se generalizó luego para otras actividades de inversión extranjera como la electricidad. Se sostuvo que siendo contratos consensuales, para modificarlos era necesario tener el consentimiento de la compañía contratante, lo que suponía una limitación a la posibilidad de acción legislativa. Dicha tesis todavía se sostuvo en 1960, en un juicio sobre la posibilidad de aplicar la Ley de creación del Aguinaldo a la Compañía Bananera de Costa Rica en virtud de las exoneraciones contenidas en los contratos bananeros.<sup>(14)</sup> Puede tenerse dicho criterio como muestra de la primacía del Derecho Civil sobre materias de Derecho Público, que no comenzó a ser modificado sino hasta muy avanzado el desarrollo del Estado Benefactor.

#### 4. El Estado benefactor

En la década de 1940 a 1950 muchas cosas cambiaron en Costa Rica. Tantas que debe hablarse de una época diferente. Como en el resto del mundo, el liberalismo mostró sus inconveniencias y debilidades, en

---

(14) WOODBRIDGE, Paul: *El Contrato Ley* (Editorial Costa Rica, San José, 1972), p. 158-161.

las épocas de crisis. En el siglo XX, fueron tres: la Primera Guerra Mundial, 1914-1918, la Gran Depresión, 1929-1932, y la Segunda Guerra Mundial, 1939-1945. Costa Rica sufrió los efectos de todas esas crisis. La última de ellas señaló la muerte del liberalismo y estuvo marcada por la aprobación de la legislación social (título de Garantías Sociales en la Constitución, Seguro Social, y Código del Trabajo). Aprobadas esas leyes, el gobierno de entonces trató de usarlas como justificación para suprimir la libertad electoral, anulando las elecciones de 1948, después de que en 1944 se había cometido un fraude. Ello provocó en 1948 una Guerra Civil, después de la cual se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, que promulgó una Carta, que ha regido a Costa Rica durante los últimos cincuenta años.

### **a) La nueva fórmula constitucional**

La Asamblea Constituyente rechazó el proyecto presentado por la Junta de Gobierno presidida por José Figueres, el jefe del movimiento revolucionario triunfador, por considerarlo "socialista", pero los diputados social-demócratas lo transformaron en mociones que obligaron a la Constituyente a discutir tanto el proyecto de la Junta como el texto de 1871, que la mayoría había decidido fuera la base de los debates. Surgió, como resultado, una Constitución de compromiso de las ideas políticas en juego, sean el liberalismo y los planteamientos socialdemócratas.

Hubo muchas novedades: como la Revolución se había hecho en defensa de la libertad de sufragio, se independizó la administración de las elecciones del Legislativo y el Ejecutivo y se le otorgó a un ente nuevo, el Tribunal Supremo de Elecciones, al que se dotó de todos los atributos de un poder de Estado. El Ejecutivo dejó de ser unipersonal para considerarse integrado por el Presidente de la República y sus Ministros, teniendo además dos Vicepresidentes elegidos junto con el Presidente. Se introdujo el Servicio Civil. Se dictaron una serie de disposiciones sobre Hacienda Pública y se creó una Contraloría General de la República para vigilarla. Se confirmó la eliminación del Ejército como institución permanente, que había decretado la Junta de Gobierno. Se incluyó además un régimen de especial estabilidad para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y se constitucionalizó la facultad de ésta para ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes. Finalmente, se crearon las bases para las instituciones autónomas del Estado que iban a caracterizar la nueva estructura gubernamental.

Por la vía de las reformas parciales, se produjeron después nuevos avances: en 1975 se eliminó la disposición que permitía eliminar la

participación en los procesos electorales de los partidos que fueran calificados de antidemocráticos, se disminuyó la mayoría de edad de los veinte a los dieciocho años, se estableció la contribución adelantada del Estado a los gastos de los partidos políticos, se estableció y se utilizó cada vez con mayor frecuencia la investigación por comisiones parlamentarias de toda clase de actos de gobierno, se eliminó toda posibilidad de que quienes hubieran servido la Presidencia de la República pudieran ser candidatos a ella nuevamente. Los esfuerzos para debilitar la figura del Presidente de la República fueron abandonados cuando se sintió la necesidad de crear un régimen de planificación para el sector público y se sometió a éste a todas las instituciones autónomas del Estado. Se le otorgó al Poder Judicial, un porcentaje constitucional que permitió dotarlo de mejores medios e instalaciones. Sin embargo, la modificación más importante de la estructura del Estado costarricense se dio en 1988, cuando se creó, como parte de la Corte Suprema de Justicia, una Sala Constitucional, que asumió tanto el control de la constitucionalidad de todos los actos del Estado, así como las acciones de habeas corpus y de amparo. Si hasta entonces, esas funciones se habían cumplido con timidez o conservatismo, la Sala Constitucional asumió sus tareas con un activismo, que la convirtió en poco tiempo en una de las piezas centrales del régimen jurídico actual.

Sin duda alguna, la mayor virtud de la Constitución es su estabilidad. Ya tiene la vigencia ininterrumpida más larga de la historia de Costa Rica. La de 1871 tuvo tres interrupciones por lo que restándoles al período 1871-1948, años de su inicio y derogación, dan sesenta y seis años de vigencia total pero sin que nunca alcanzara treinta continuos, frente a los cuarenta y nueve que lleva la actual. En América Latina, de las constituciones vigentes, solo la de Argentina, promulgada por primera vez en 1851, y la de México, de 1917, tienen una fecha anterior de inicio. Sin embargo, ambas han tenido épocas de menor positividad. Han habido doce elecciones populares y sólo en dos de ellas, el partido en el poder ganó dos procesos sucesivos. El eliminar la prohibición de que participaran partidos totalitarios, léase el Partido Comunista, no significó ningún problema y produjo un aumento de legitimidad de las administraciones subsiguientes. Con ellas, se afirmó la estabilidad del sistema democrático.

#### **b) Más y nuevos códigos**

La utilización del nombre de código que había estado reservada para el grupo de leyes básicas del ejemplo napoleónico, se amplió a una

serie de nuevas materias. Algunas fueron modernizaciones de los códigos tradicionales, como el Código de Comercio de 1964, que fue redactado por una comisión, siguiendo el Código de Honduras pero dejando por fuera la ley marítima que iba a ser materia de una Ley Uniforme Centroamericana, que todavía no se ha producido. Dicho código, correspondiendo a la ideología de sus redactores, fue un código plenamente liberal.

En agudo contraste con la ley comercial, el Código de Trabajo se promulgó en 1943, con un carácter altamente intervencionista. Su fundamento es la legislación mexicana, especialmente el artículo 123 de la Constitución, aunque tomó bases de otras legislaciones y refundió en él, la Ley de Accidentes de Trabajo y un proyecto de legislación cooperativa. Atacado inicialmente como un proyecto comunista, el Código adquirió estabilidad en el período posterior, tanta que después han existido tres proyectos para sustituirlos, ninguno de ellos haya logrado siquiera ser discutido por la Asamblea.

En materia penal se ha producido un avance, tanto en materia sustantiva como procesal, que ha tenido una orientación latinoamericana. El Código Penal de 1924 había sido sustituido por el de 1941, al que siguió otro de 1971, que ha sido objeto de sustanciales reformas. La reforma más importante se ha dado en el campo procesal, donde en 1975 se sustituyó el sistema escrito por el juicio verbal, teniendo como modelo el Código de la provincia argentina de Córdoba, y en 1996, se produjo un nuevo Código cuya aplicación apenas se ha iniciado.

Hay una serie de leyes, que llevan el nombre de códigos, como el de la Infancia, el Electoral, el de Educación, el Municipal, el de Minería, el Tributario. De importancia frente a la legislación anterior, es el de Familia, de 1971, porque representa una separación del Libro I del Código Civil, que adquirió una fisonomía totalmente distinta, al servir para marcar la debida igualdad entre los sexos.

La conclusión que se impone es que la mayor complejidad de la legislación corresponde a una sociedad cada vez más grande y diversificada. Sin embargo, lo que no cambia es la utilización de modelos extraños, y la poca tarea de preparación de los textos para que se conformen a la realidad.

### c) **La regulación económica**

Como prueba de una mayor madurez del régimen jurídico, éste eliminó los contratos leyes, sin tener que decretar expropiaciones, por la vía de las reformas regales y los pronunciamientos judiciales.

En 1966, con base en un estudio sobre los contratos bananeros realizado por el Lic. Carlos Manuel Coto Albán, el Poder Ejecutivo realizó una modificación al contrato Soto-Keith en el cual se aumentó el tributo que debía pagar la Compañía Bananera, monto que se dedujo del impuesto de la renta que debía pagar en los Estados Unidos, cuyo Gobierno colaboró para hacerla posible. Obtenida una mayor participación del Gobierno en los resultados del negocio bananero, se produjo una revisión similar en relación con el ferrocarril y finalmente una venta de las acciones de Compañía Nacional de Fuerza y Luz, a una institución del Estado. Finalmente, al tramitarse en 1969-1970 un contrato-ley con la Compañía Alcoa para una explotación de alúmina en el Valle del General, que produjo por un lado una protesta estudiantil que constituyó la versión costarricense de los movimientos de la época, y haber decidido la compañía concesionaria que las prestaciones otorgadas por sus negociadores hacían poco rentable el contrato, dadas las condiciones del mercado, se decretó la invalidez del contrato y se llevó a cabo una reforma constitucional que hizo imposible que volvieran a aprobarse esos contratos.<sup>(15)</sup>

#### **d) Las instituciones autónomas**

Sin embargo, el cambio más importante en la regulación económica, es la fórmula usada para la participación ampliada del Estado en la actividad económica: el crecimiento de las instituciones autónomas.

La primera de ellas fue creada, no por coincidencia ni fortuitamente, por Alfredo González Flores, en su gobierno de 1913-1917. Al negarle los bancos privados un préstamo al Gobierno, éste fundó el Banco Internacional de Costa Rica, al que se le dieron capacidad de emisión y poderes para la solución de los problemas fiscales, financiar a los pequeños agricultores y defender la pequeña propiedad cafetalera, a la que luego se agregó la organización de Juntas Rurales de Crédito, para ampliar el crédito a nivel cantonal.<sup>(16)</sup>

---

(15) La reforma consistió en agregar un párrafo 6 al artículo 124 de la Constitución con el siguiente texto: "La aprobación legislativa de contratos, convenios y otros actos de naturaleza administrativa, no dará a esos actos carácter de leyes, aunque se haga a través de los trámites ordinarios de éstos". La ley se aprobó en 1975 y en su aprobación, tuvo un importante papel la obra mencionada en la nota anterior.

(16) La creación se hizo por Decreto Nº 16 de 9 de octubre de 1914. Las funciones de las Juntas Rurales se le encomendaron por Decreto Nº 33 de



La segunda se llevó a cabo en 1924, en plena época liberal, cuando se decretó el monopolio de los seguros como respuesta a una corriente de incendios para solventar la mala situación de los comerciantes, la necesidad de mantener las reservas formadas para responder a los seguros y la creación de un seguro de riesgos profesionales. Lo novedoso de un monopolio estatal de seguros hizo necesaria una batalla internacional para lograr programas de reaseguro.<sup>(17)</sup>

Ya la tercera institución es creada al inicio de la época del Estado Benefactor. Se denomina Caja Costarricense de Seguro Social, creada para administrar los seguros de enfermedad, vejez, invalidez y muerte, como parte del desarrollo realizado en virtud del acuerdo celebrado entre el Presidente Rafael Angel Calderón Guardia (1940-1944) y el Partido Comunista.<sup>(18)</sup>

El grupo de instituciones anteriores a la Guerra Civil de 1948 se completa con la Universidad de Costa Rica, establecida el 26 de agosto de 1941 para reportar la Universidad de Santo Tomás, cerrada durante la reforma educativa de finales del siglo XIX. La creación de la nueva universidad resulta de la tarea realizada por Luis Demetrio Tinoco, Ministro de Educación del gobierno de Calderón Guardia, con fundamento en el estudio preparado por el chileno Luis Galdames, de la Misión Educativa enviada al principio de la década de los treinta.<sup>(19)</sup>

Como puede verse, antes de 1948, ya se había utilizado la fórmula de encomendar funciones estatales a organismos descentralizados, a los que se dotaba de autonomía de funcionamiento y se les asignaban recursos propios. Sin embargo, no se les había concebido como una fórmula generalizada de organización de un sector de la Administración Pública. Ello solo se hace por la Comisión Redactora del proyecto de nueva Constitución Política, nombrada por la Junta de Gobierno que

---

30 de diciembre de 1914. Sobre la creación véase GIL, Rufino: *Ciento cinco años de vida bancaria en Costa Rica y algunos hechos sobresalientes de nuestra economía* (San José, 1858), p. 79-117.

- (17) MONGE, Carlos: *Nuestra historia y los seguros* (Editorial Costa Rica, San José, 1974).
- (18) Creada inicialmente por Ley Nº 17 de 1º de noviembre de 1941, antes del pacto, adquiere su fisonomía por Ley Nº 17 de 22 de octubre de 1943.
- (19) TINOCO, Luis Demetrio: *La Universidad de Costa Rica: trayectoria de su creación* (Editorial Costa Rica, San José, 1983). GALDAMES, Luis: *La universidad autónoma* (Editorial Borrasé, San José, 1935).

asume el poder, después del triunfo en la guerra civil de 1948. El principal defensor de esa tesis, Rodrigo Facio, hizo varias explicaciones de los fines perseguidos. Puede considerarse como una de las más suscintas, la hecha en 1956, en los siguientes términos: "lo que se busca con ellas es igualmente claro: es permitir la ampliación administrativa del Estado en una época que requiere cada vez más la intervención de éste en lo económico y lo social, pero evitando que tal ampliación se traduzca en un acrecentamiento de la autoridad política del Poder Ejecutivo".<sup>(20)</sup>

El rechazo del proyecto de la Junta no fue obstáculo para que se dejara en el texto definitivo una base para las instituciones autónomas, autorizándose su creación por ley aprobada por dos tercios del total de Diputados. Los gobiernos posteriores, fundamentalmente los del Partido Liberación Nacional, procedieron a crear un número importante de ellos. Se le dio ese carácter a los bancos que fueron nacionalizados, otorgándoseles además el monopolio de recibir depósitos del público.<sup>(21)</sup> Para completar la estructuración de la banca nacional, se promulgó luego la Ley del Sistema Bancario Nacional y se creó el Banco Central, separándolo del Banco Nacional.<sup>(22)</sup>

Se crearon el Consejo Nacional de Producción para garantizar precios mínimos a los productos agrícolas de consumo básico y el Instituto Costarricense de Electricidad para asumir la generación eléctrica y ejecutar programas de electrificación que sustituyeran los programas de escasez mantenida por el consorcio norteamericano que controlaba la energía de la zona central del país.<sup>(23)</sup>

El desarrollo institucional permitió un más rápido crecimiento del país. Sin embargo, al destinarse muchos recursos a las nuevas entidades, se debilitó el Poder Ejecutivo y se sintió la necesidad de balancear el proceso de descentralización con el inicio de políticas de planificación central. El mismo padre del programa de instituciones autónomas, Rodrigo Facio, fue el primero en hablar, después de repetir

---

(20) *La Constitución Política de 1949 y la Tendencia Institucional*. En Revista de la Universidad de Costa Rica, año 1956, p. 109.

(21) Decreto-Ley Nº 71 de 21 de junio de 1948.

(22) Ley Nº 1552 de 23 de abril de 1953 y Ley Nº 1644 de 26 de setiembre de 1953.

(23) Decreto-Ley Nº 22-160 de 10 de setiembre de 1948 y Decreto-Ley Nº 449 de 8 de abril de 1949.

la anteriormente citada observación, de que "en este recomendable proceso de descentralización de la función pública, se ha echado un poco al olvido la necesidad de coordinación y especialmente, cuando se piensa en términos de planificación, este aspecto del régimen autonómico se revela con caracteres de verdadera seriedad".<sup>(24)</sup> Con base en esas ideas, se reformó la Constitución para establecer que por ley se podían diferenciar distintos grados de autonomía y se inició el nuevo fortalecimiento del Poder Ejecutivo. Dentro de los programas de la última década, se habla de eliminación de instituciones autónomas, aunque los esfuerzos hasta ahora han estado limitados a entidades pequeñas y a la eliminación del monopolio de los depósitos del público, obligando a los bancos del estado a competir con bancos particulares, nacionales y extranjeros.

El desarrollo institucional produjo un necesario crecimiento del derecho administrativo y su importancia. Se expresó éste, tanto en el crecimiento de la legislación (Ley General de la Administración Pública, Ley de la Contratación Administrativa y nueva Ley del Juicio Contencioso Administrativo) como de la actividad judicial en ese campo, que desplaza el derecho privado como centro de la actividad jurídica.

#### e) **La multiplicación docente**

Desde 1841 hasta 1970, por ciento treinta años, la formación de abogados estuvo concentrada en una sola institución, la Escuela de Derecho, que fue pieza central de la Universidad de Santo Tomás, sobrevivió al cierre de ésta, gracias al patrocinio del Colegio de Abogados de Costa Rica, y entró en 1943 a formar parte de la Universidad de Costa Rica. Durante la época liberal fue el centro de la vida académica del país y el vivero de la clase gobernante. La diversificación educativa que produjo el rápido y vigoroso desarrollo de la Universidad de Costa Rica disminuyó la importancia de la profesión jurídica y de su institución formadora.

Sin embargo, el crecimiento económico significó en primer término, el aumento considerable de la matrícula estudiantil en sus aulas, y llevó luego al reconocimiento de la imposibilidad del Estado de mantener el monopolio de la enseñanza superior, dando nacimiento a la educación superior privada, en todos los campos y dentro de ellos, en la

---

(24) *Planificación Económica en un Régimen Democrático*. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, Nº 4, setiembre de 1959.

formación de abogados. En 1986 abrió sus puertas la primera escuela de derecho privada y doce años después ya hay diez. Ello ha producido un incremento considerable de abogados que en 1990 eran 5.221 y en 1998 llegan a los 10.000.

El crecimiento en el número de profesionales ha coincidido con un proceso de expansión del Poder Judicial y un aumento de la actividad económica, lo que ha disminuido el superávit que se hace cada vez más sensible, sin que ello signifique una mejora de la calidad profesional. Más bien, puede hablarse de un deterioro.

Por otro lado, se ha dado un absoluto descuido de la obligación estatal de garantizar la calidad de la educación universitaria privada y exigir programas mínimos de estudio. Por el contrario, se ha extendido a la educación privada, la misma liberalidad que se hizo regla con la educación superior pública, la cual ha disfrutado siempre de la más absoluta autonomía. Por ello, han fracasado una y otra vez los esfuerzos para exigir un examen de incorporación al Colegio de Abogados, que signifique el cumplimiento del deber estatal de garantizar a la comunidad la competencia de los profesionales a quienes se autoriza para el ejercicio liberal. Ello hace temer un deterioro profesional, cuyas consecuencias resultan difíciles de prever.

## **Conclusiones**

Desde luego, hacer conclusiones en materia como la presente resulta difícil. Se ha presentado, de manera esquemática, el desarrollo de un sistema jurídico, en un estado que fue primero una provincia de un estado global como el imperio español, pero en el cual, doscientos años de actividad jurídica, determinaron una más clara fisonomía, producto de factores tanto externos como internos, con respuestas propias a circunstancias particulares pero con mantenimiento de influencias exteriores, tanto en la materia de las leyes como en los desarrollos particulares.

Lo propio tiene una manifestación más clara en el campo público, donde la implantación temprana de la democracia determina una búsqueda de instituciones jurídicas compatibles con la sociedad democrática. Por ello, aunque indudablemente existen copias, lo cierto es que buena parte de las instituciones son propias y ello produce la circunstancia de que se inicien o adquieran especial fuerza, instituciones que luego van a extenderse por el resto de la región. La autonomía o independencia de la función electoral y el reforzado papel de la función constitucional son tal vez los más claros ejemplos.

# BIBLIOTECA FACULTAD DE DERECHO

En cambio, en manera de leyes generales, como los códigos, no se ha logrado salir del campo de las copias. Cada vez se busca una mayor adaptación pero todavía estamos lejos de una completa independencia.

## BIBLIOGRAFIA

En el presente trabajo he seguido la norma de no hacer citas de trabajos parciales o generales míos. Sin embargo, quiero dejar constancia de haber utilizado los siguientes:

1. *"El Desarrollo del Sistema Jurídico"*. En Revista Judicial.
2. *"El Funcionamiento del Sistema Jurídico"*. (Editorial Juricentro San José, 1986).
3. *"Libertad, Derecho y Desarrollo Político. Tres Reflexiones sobre el artículo primero de la Constitución Política"*. Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica. También en Revista del Instituto Centroamericano de Derecho Comparado, No. 3-4, Tegucigalpa, Honduras, 1967.
4. *"Una Convergencia de Iusnaturalismos. El sustrato filosófico de la Constitución de 1825"*. En Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica. No. VI, noviembre de 1965. También en Estudios Jurídicos. Universidad de Chihuahua. Noviembre-diciembre 1965.
5. Alberto Brenes Córdoba. En *Tratado de los Bienes*, de dicho autor, anotado por Rogelio Sotela Montagné, (Editorial Costa Rica, San José, 1964).
6. *"La Constitución Norteamericana como Ley Importada"*. Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica. No. 53, mayo de 1988.
7. Santa Cruz y Carrillo. *Opinión sobre una Vieja Polémica*. Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica. No. 69, mayo 1990.
8. *"Derecho Privado y Modernización. El Esfuerzo Latinoamericano"*. Anuario Jurídico de la Escuela de Derecho. Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela, No. 17, 1992.
9. *Prólogo, y "42 Años. Realidad de la Constitución Política"*. En Jiménez, Mario Alberto: *Desarrollo Constitucional de Costa Rica* (Editorial Juricentro, San José, 1992). 4a. edición con un prólogo un capítulo adicional por Carlos José Gutiérrez.

10. *"El Poder Conservador. Inicio del Control de Constitucionalidad en Costa Rica"*. (Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica. No. 74, Enero de 1993).
11. "Evolución de la Justicia Constitucional en Costa Rica". En Seminario de Justicia Constitucional (Editorial Juricentro, San José, 1993).
12. *"Las Constituciones Legitimadoras"*. En Revista de Derecho Público. Universidad Autónoma de Centro América, No. 1, 1996.