

ORGANIZACION DEL ESTADO COSTARRICENSE  
A PARTIR DE 1949

Dr. Jorge Enrique Romero Pérez

Catedrático Miembro del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas, Profesor de  
Derecho Administrativo Facultad de  
Derecho Universidad de Costa Rica

A los estudiantes de Derecho.

- CR Costa Rica
- JP San José
- FD Facultad de Derecho
- RC Revista de la Contraloría General de la República
- RCS Revista de Ciencias Sociales
- RCP Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales
- PAD Partido Acción Democrática
- Costa Costa por el estudio de los problemas nacionales
- CR Contraloría Pública

SUMARIO: Presentación; I. Constitución Política de 1871; II. Guerra Civil de 1948; III. Proyecto de Constitución Política, 1949; IV. Carta Magna de 1949; V. A Modo de Conclusión; VI. Bibliografía.

#### SIGLAS MAS USADAS:

RCJ	Revista de Ciencias Jurídicas
UCR	Universidad de Costa Rica
PLN	Partido Liberación Nacional
PSD	Partido Social Demócrata
CR	Costa Rica
SJ	San José
FD	Facultad de Derecho
RC	Revista de la Contraloría General de la República
RCS	Revista de Ciencias Sociales
RCJS	Revista de Ciencias Jurídico-Sociales
PAD	Partido Acción Demócrata
Centro	Centro para el estudio de los problemas nacionales
CP:	Constitución Política

#### P R E S E N T A C I O N

Este trabajo tiene por objeto brindar una idea resumida del complejo problema de la descentralización administrativa, a partir de la Carta Magna de 1949. Precisamente con estas nuevas reglas del juego de los grupos que mandan en el país, se plantea un nuevo modelo de Estado en Costa Rica.

Eso sí, cabe la precisión que el movimiento descentralizador viene desde el gobierno de González Flores y su ente bancario (banco internacional) pasando por otros esfuerzos de descentralización en el campo de los seguros y de la seguridad social, por ejemplo.

Lo que a nivel jurídico se plasma como un Estado con esferas centralizadas y esferas descentralizadas de poder, en el plano socio-económico y por ende político implicó nuevas tareas y nuevas formas de desarrollarse el fenómeno del poder en Costa Rica. Papel sin duda relevante, jugará toda esa complicada y heterogénea "capa media", "sector medio" o "clase media" costarricense.

Ese Estado desarrollista, del bienestar o Estado social de Derecho significará coordenadas de poder político y económico novedosos al interior de los grupos hegemónicos en el país. Cabalmente, esta investigación tiende a descifrar ese proceso.

## I. CONSTITUCION POLITICA DE 1871

Sin duda, a nivel constitucional, la Carta Magna del 7 de diciembre de 1871, dada en la administración de Tomás Guardia debe ubicarse como un antecedente de la Constitución Política de 1949, ya que los diputados constituyentes optaron por tener como base de la discusión esa normativa y no el proyecto elaborado por la comisión encargada de elaborar un proyecto de Carta Magna (cf. decretos de la Junta de Gobierno N° 19, del 20 de mayo de 1948 y 37 del 25 de ese mismo mes y año). Esto como resultado del decreto N° 2 de esa misma Junta o Gobierno, de fecha 8 de mayo de 1948, por el cual se dejaba sin efecto la Constitución Política de 1871, y sus reformas excepto en lo relativo a las garantías individuales, nacionales y sociales, manteniéndose provisionalmente en vigencia todos los Códigos y Leyes de la República, con la salvedad de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Esta Carta Magna dura 67 años, a pesar de sus 19 reformas. Esta Constitución Política propició la concentración del poder político en el Presidente de la República, a la vez que impidió que el Estado contara con órganos y entes capaces de enfrentar los cambios en la sociedad (1).

El Poder Ejecutivo no tenía controles ni frenos efectivos. El Poder Legislativo carecía de instrumentos legales para sancionar o limitar los abusos del Ejecutivo.

La centralización de poder político en la figura del Presidente de la República era un hecho sin refutación.

Además tenía el poder y el mando sobre el personal de la administración pública; no existía el régimen del servicio civil ni criterios de clasificación y selección de ese personal.

Cabalmente esa centralización de poder político en el Presidente de la República ayudó el abuso del mando, sin que existieran remedios o soluciones jurídicas, como son las jurisdicciones de amparo y de lo contencioso administrativo, entre otras.

Durante toda la década que se inicia en 1940, el Centro para el estudio de los problemas nacionales (*Centro* (2)), como el grupo *Acción*

(1) ORTIZ, Costa Rica: *Estado Social de Derecho*, RCJ, N° 29, 1976, p. 53.

(2) Cf. SURCO, publicación del Centro, a lo largo de todos sus números y nuestro estudio sobre el tema, en torno a la figura importante de Rodrigo Facio Brenes *La social democracia en Costa Rica* (San José: UNED, 2° ed., 1982).

*Demócrata* (3), enfilaron sus críticas al régimen oligárquico personalista, en estas áreas:

- a) *Administración financiera* del gobierno (presupuesto, hacienda pública, tributos, contabilidad nacional, compras del Estado, tesorería nacional, etc.).
- b) *Mecanismo electoral*, en el sentido de democratizarlo y ampliarlo a sectores medios y a la pequeña burguesía.
- c) *Sector de servicios del Estado*, el cual debería estar a cargo, según los sectores reformistas citados, de entes u organismos fuera de la órbita de acción del Poder Ejecutivo, llamados —al modo de Uruguay— entes autónomas (4).
- d) *Controles de legalidad* sobre el aparato del Estado, los cuales se fincarán en la Contraloría General de la República; y, el Poder Judicial, mediante la jurisdicción de amparo y la propia contencioso administrativa.
- e) Reforzamiento institucional de las municipalidades, dado el aplastamiento que hacía el Poder Ejecutivo de ellas en el régimen centralista, al amparo de la Constitución de 1871.

Como se nota de esas áreas de influencia en donde la crítica reformista de sectores pequeño burgueses en ascenso (*Centro y Acción Demócrata*) se hacía más intensa.

La verdad es que el aparato estatal heredado del siglo pasado requería una modernización y ampliación, esencialmente hacia lo que conceptualmente se da en llamar Estado social de derecho, como réplica al Estado liberal de derecho.

Podríamos dar ciertas características del *Estado liberal de derecho*, con el objeto de diferenciarlo, a *grosso modo*, del *Estado social de derecho*; pero sin pretender agotar la conceptualización.

Nuestro *Estado liberal oligárquico de derecho*, tuvo estas notas caracterizadoras:

- a) No intervención en la economía ni en la sociedad;

(3) Cf. nuestro trabajo sobre esta agrupación, *Acción Demócrata* (San José, Ed. Nueva Década, 1983), y, el periódico de este grupo con ese mismo nombre.

(4) Hacemos la observación que el presente trabajo versará sobre el tratamiento que le da la Carta Magna de 1949 a estos entes.

- b) Sus tareas de fiscalización se reducen a las de gendarme o policía, velando por la ley y el orden;
- c) Prevalencia del derecho privado o civil en las relaciones al interior de la sociedad, regulación de la actividad mercantil.
- d) Protección al sector agroexportador, fundamentalmente a los cafetaleros exportadores;
- e) Despreocupación por los problemas sociales; es decir, por la calificada "cuestión social".
- f) Empírico y reglamentista; ya que no tenía, política definida en ningún campo; es decir, cuando se presentaba un problema social, en general, respondía con una medida *ad hoc*, empírica y, las más de las veces, promulgando un reglamento o un decreto para atacar el problema, descuidando otras áreas sociales.

Por lo que se refiere al *Estado social de derecho*, habría que decir que frente al anterior *Estado liberal o gendarme*, preocupado por el liberalismo político, en el sentido de "dejar hacer" y "dejar pasar" al sector dominante en nuestro país (haciendo a un lado los intereses de las clases subalternas) este Estado reformista, interventor o preocupado por lo "social", tiene estos rasgos:

- a) Debilitamiento interno del poder, mediante la división de poderes y de funciones, especialmente vía la separación *efectiva* de los tres Poderes Públicos (Ejecutivo, Judicial y Legislativo) y la puesta en marcha de mecanismos *efectivos* de "control, freno y contrapeso" entre tales Poderes.
- b) *Limitación de la actuación de la Administración Pública*, por la Ley, en el sentido de las normas jurídicas emanadas de la Asamblea Legislativa, configurando el *principio de legalidad* o de sujeción del aparato Estatal a la soberanía de la Ley formal.
- c) *Responsabilidad del Estado* y, la de sus agentes públicos (funcionarios y empleados) en materia civil y penal.
- d) Control del Poder Judicial sobre la actividad del Estado, mediante la jurisdicción de amparo y de lo contencioso administrativo.

El autor en comentario define así la calificación de "social" respecto del Estado:

- (5) Planteamiento de la Iglesia Católica sobre Los Problemas Sociales del Mundo Laboral.

"El Estado social significa un aumento del poder en beneficio de la igualdad, más que de la propiedad o de la libertad. Su finalidad es repartir y utilizar al máximo los recursos de la comunidad en provecho del que más necesita" (7).

Agregando que el objetivo del Estado social de derecho es intervenir en la vida económica para favorecer a determinadas personas, clases o grupos, con el objetivo de aumentar el nivel de vida de los que están más abajo en el goce de la propiedad aunque jurídica y supuestamente tengan tanta libertad como el rico. En lo que respecta a las técnicas que usa este Estado social para llevar adelante sus cometidos, bien se puede ubicar ese campo instrumental en los servicios públicos, en las prestaciones de socorro, actividades de fomento, en políticas económicas concretas para lograr esa redistribución de la riqueza (8).

#### b) Guerra Civil de 1948.

Los fraudes electorales de 1942, 1944, 1946 y 1948, cometidos por la administración de Calderón Guardia y Picado, van a servir junto con la represión física a crear un ambiente de inseguridad y de inestabilidad política mayúscula que le darán la oportunidad al grupo jefado por José Figueres de llevar a cabo un movimiento bélico, que se constituiría en una guerra civil en ese año de 1948, la cual trajo como efecto la caída del "antiguo régimen" del Estado liberal oligárquico y el ascenso de grupos medios de pequeña burguesía que controlarán, parte de la maquinaria del Estado y cuyo eje de acción se centrará en la Junta de Gobierno, liderada por Figueres (9).

(6) ORTIZ, cit., p. 56 y *La responsabilidad del Estado en Costa Rica* (San José: RCJ, N° 1, 1963, pp. 133 a 234).

(7) ORTIZ, cit. *Costa Rica*: ... p. 57.

(8) Cit ORTIZ *Costa Rica* ... p. 57.

(9) Indicamos que no tratamos de hacer un estudio de esta guerra civil, sino que la citamos como un antecedente importante que permite explicar la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en 1949, a tal grado que sin esta guerra es probable que tal convocatoria se hubiera atrasado en el tiempo. Empero la historia trata de hechos, y éstos demuestran que tal guerra se dio, como también esa Constituyente. Para efectos del estudio de esa guerra, se puede consultar a SCHIFTER, Jacobo *La fase oculta de la guerra civil en Costa Rica* (San José: EDUCA, 1979) y *Costa Rica, 1948* (San José: EDUCA, 1982); BELL John Patrick *Guerra Civil en Costa Rica* (San José: EDUCA, 1976); ACUÑA, Miguel *El 48* (San José; Ed. Lehmann, 1974); AGUILAR, Oscar *Los hechos políticos del 48* (San José; Ed. Costa Rica 1969), *La Constitución Política de 1949* (San José; Ed. Costa Rica, 1975); CAÑAS, Alberto *Los 8 años* (San José; Ed. Liberación Nacional, 1955); FERNANDEZ, Roberto *La huelga de brazos caídos* (San José; Ed. Liberación Nacional, 1963); ROJAS, Manuel *Lucha social y guerra civil en Costa Rica* (San José; Ed. Porvenir, 1980) por ejemplo.

Esta guerra civil dura aproximadamente un mes y con un resultado de casi mil muertos, al 17 de abril de 1948. Según Ortiz <sup>(10)</sup>, los objetivos de quienes triunfan en la guerra civil mencionada son:

- a) crear contralores que evitaren la concentración del poder público, su abuso y corrupción en cualquier nivel oficial;
- b) crear mecanismos adecuados para proteger la pureza del sufragio y controlar los procesos electorales y así garantizar al máximo la fiel representación de la voluntad popular;
- c) crear un orden económico, social e institucional justo (fundadores de la "segunda República", se autocalificaron los miembros del gobierno de facto que se integra después de terminada la citada guerra, refiriéndose a la primera república, de José María Castro Madriz en 1848, un siglo antes, precisamente).

c) *Proyecto de Constitución Política, 1949.*

Cuando se llevan a cabo las elecciones para integrar la Asamblea Nacional Constituyente, el Partido Social Demócrata, de corte reformista y progresista, obtiene cuatro puestos en propiedad (abogados Fernando Fournier, Rodrigo Facio, Rogelio Valverde; y el dirigente sindical Luis A. Monge Alvarez; como suplentes el prof. Carlos Monge y el abogado Rafael Carrillo).

Esta coyuntura política hizo que los social demócratas no tuvieran votos para lograr que la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) partiera del proyecto de Constitución Política hecho por la comisión *ad hoc* nombrada por la Junta de Gobierno, compuesta por estos abogados; Fernando Volio, Fernando Baudrit, Manuel A. González, Fernando Lara, Rafael Carrillo, Fernando Fournier, Rodrigo Facio, Eloy Morúa; y el profesor Abelardo Bonilla.

Es en el discurso de José Figueres ante la Asamblea indicada, en donde se observa mejor *las razones de una nueva Carta Magna*:

1.—Rechazo al comunismo. 2.—Rechazo a la corrupción política y administrativa. 3.—Interés inmediato en sanear la hacienda pública. 4.—Restablecimiento de las garantías constitucionales. 5.—Puesta en práctica del derecho para lograr la seguridad y la libertad jurídica <sup>(11)</sup>.

(10) Cit. ORTIZ *Costa Rica ...* p. 61.

(11) FIGUERES, José, Discurso ante la *Asamblea Nacional Constituyente* T. I. sobre antecedentes, proyectos y actas de esta asamblea (San José; Imprenta Nacional, 1951, 95 a 103).

El mismo Figueres expresa cuáles son *los objetivos de la Segunda República* que están instaurando: a) restablecimiento de la moral; b) introducción de la técnica en la administración pública y eliminación de la politiquería; c) progreso social sin comunismo; d) mayor conciencia de solidaridad con los otros pueblos del mundo, especialmente de América <sup>(13)</sup>.

En esa alianza de fuerzas de oposición al régimen de Calderón-Picado-Manuel Mora, el grupo reformista agrupado en el pequeño Partido Social Demócrata (fundado en 1945, fruto de la fusión del citado *Centro* y de *Acción Demócrata*) juega, mediante sus diputados (4 titulares y 2 suplentes), un papel cualitativamente relevante. Defendió, en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, el proyecto de Constitución Política <sup>(14)</sup>, pero los grupos conservadores pro-cafetaleros y oligarcas implantan la Carta Magna de 1871 como base de la discusión para la nueva Carta Fundamental.

Además de la nacionalización bancaria, por el gobierno de facto, (golpe dado a los sectores más conservadores del país), otro aspecto que hizo reaccionar a la fracción mayoritaria conservadora de la Asamblea en mención, fue el *artículo 59 del proyecto de Carta Magna* que decía:

"El Estado orientará la economía nacional en beneficio de la colectividad tratando de asegurarle a cada actividad económica los medios adecuados para incrementar la riqueza y hacerla accesible al pueblo. Son de utilidad pública, la producción y distribución de los artículos de primera necesidad".

Sin embargo, lo interesante es que aprobaron una redacción más genérica y amplia, que podría dar lugar a toda una legislación socialista, por ejemplo:

Art. 50 (vigente): "El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza" <sup>(15)</sup>.

Afirma, Ortiz —con razón— que esta norma actual dice más contra la empresa privada y es más claro fundamento constitucional de cualesquiera intervenciones del Estado sobre ésta.

Eso sí, se debe entender este numeral 50 en concordancia con el artículo 46 que protege la libertad de industria, agricultura y comercio <sup>(16)</sup>.

(12) Cit., FIGUERES, p. 100.

(13) Cf. ROMERO, J. E., *Notas sobre el problema de la Constitución Política* (San José; UNED, 2ª ed. 1981).

(14) Cf. *Actas correspondientes*.

(15) Cit., ORTIZ, *Costa Rica ...* p. 61.

(16) *Art. 46* de la Constitución Política: son prohibidos los monopolios de carácter particular y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria (primer párrafo).

En síntesis, se indica este artículo 50 dice lo mismo que el rechazado numeral 59, calificado por los grupos conservadores como revolucionario.

Empero, para este autor este numeral 50 le da potestad al Estado para organizar "su" producción (la estatal) mediante la creación de entes públicos instrumentales con miras a la realización de sus políticas, planes o programas económicos; e igualmente como una potestad del Estado para fomentar y regular la iniciativa privada con miras al "más adecuado reparto de la riqueza", utilizando alicientes, prohibiciones o mandatos de observancia obligatoria para el desarrollo de la empresa privada (17).

No comparto el criterio del jurista Ortiz. Obviamente en protección de la empresa privada, sino que estimo que el espíritu de los constituyentes fue que efectivamente el Estado tuviera instrumentos legales para intervenir en la empresa privada y en la economía con fines de interés público.

El constituyente Facio Brenes lo dice así: "El intervencionismo de Estado es una tendencia contemporánea, que se ha extendido aún en aquellos países de firmes tradiciones democráticas, como en los casos de Estados Unidos, Inglaterra y Francia" (18).

Agregando que "día a día la intervención estatal en los países democráticos ha ido aumentando, como única forma de corregir una serie de injusticias del sistema económico liberal" (19).

Facio fue claro en su visión sobre la limitación a la propiedad privada y a los excesos del liberalismo económico; y, su pensamiento quedó plasmado en las *actas de la Constituyente* y en sus anteriores escritos, entre ellos el mencionado sobre *economía costarricense*, en la cual manifestó que propugna por un Estado liberal constructivo, que no atenta contra la propiedad privada, sino que trata de organizarla para hacerla más útil a la comunidad y más segura para el individuo. No se trata de liquidar la libertad económica, sino que su intervención por el Estado, tiende a garantizarla, gracias a un sistema de preventivos y limitaciones (20).

Por supuesto que Facio no dejaba de darse cuenta que la simple planificación económica en régimen capitalista, tanto pueden ponerse al servicio de la libertad del hombre como de la imposición del Estado; lo mismo puede adoptarse para fortalecer la democracia o para terminar con ella y establecer la dictadura (21).

(17) Cit., ORTIZ, *Costa Rica* ... p. 62.

(18) Acta N° 50, T. I. de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, cit., p. 586.

(19) Idem., p. 587.

(20) FACIO BRENES, Estudio sobre economía costarricense, cit., p. 163.

(21) FACIO BRENES, *Planificación económica en régimen democrático* (San José: Revista de Ciencias Sociales, N° 4, 1959, p. 25).

Por lo que atañe a Ortiz, llegó a afirmar, a pesar del artículo 45 de la *Carta Magna*, vigente, que la Corte Suprema de Justicia, por Resolución de las 8 hrs. del 29 de noviembre de 1973 había dejado sin contenido el concepto de propiedad y su tutela constitucional (22). Por supuesto que consideramos que esta afirmación no es cierta, desde nuestro punto de vista, ya que el Poder Judicial consideró que tal artículo no tiene alcances absolutos, sino que tiene limitaciones y está sujeto a la interpretación de los jueces, como toda norma jurídica puesta a debate en un proceso. En este sentido resulta muy sugestiva la distinción que hizo la Sala Primera del Poder Judicial, cuando distingue, al interior de ese numeral 45, los conceptos de *interés público* y de *interés social* (Resolución de las 10 hrs. del 14 de abril de 1983), dándole prioridad a los requerimientos del *interés público* sobre el *interés social*, de grupos o de sectores de la población (23).

1) *El proyecto de Constitución y las instituciones autónomas* (24).

La idea de un personal capacitado, técnico y especializado, fuera del marco de los intereses políticos partidarios y lejos de la influencia del Poder Ejecutivo, prevaleció durante la década de los años 40 y se hizo patente tanto en el proyecto de Constitución Política, como en la redacción aprobada sobre instituciones autónomas.

Fue también una reacción contra el personalismo hipertrofiado en-cubado a la sombra de la Constitución Política de 1871, como lo expresa el ideólogo de ese movimiento reformista, Facio Brenes:

"La Constitución de 1871 sirvió para que el personalismo natural del costarricense se desarrollara y predominara sobre todo, o por lo menos no sirvió para ponerle coto. La Constitución del 71 permitió la existencia de un Ejecutivo hipertrofiado y omnidecisivo, con mando sobre los empleados públicos, las finanzas, los Ministros, el Congreso, el proceso electoral, la Corte, las Municipalidades, los Designados a la Presidencia, etc., etc.

La influencia oficial se hizo determinante, el clima político, permanente; se fue formando una fauna de políticos profesionales que expulsaron de la escena nacional a los verdaderos valores" (25).

(22) ORTIZ, E. *Propiedad, empresa e intervención* (San José: RCJ, N° 35, 1978).

(23) Cf. ROMERO, J. E. *El reglamento* (San José: RCJ, N° 47, 1982, p. 67).

(24) Cf. FACIO BRENES, Rodrigo *La Constitución Política de 1949 y la tendencia institucional* (San José: Revista de la Universidad de Costa Rica, N° 13, 1956).

(25) FACIO BRENES, Acta N° 48 del T. I., cit., p. 554. Y, en *Obras de Rodrigo Facio*, (San José: Ed. Costa Rica, T. IV, 1982, p. 165).

Art. 260: "las funciones técnicas permanentes del Estado para cuyo desempeño se requiere el manejo directo, discrecional, continuo de recursos financieros, así como las funciones propias del dominio industrial del Estado, estarán bajo la dirección de instituciones que gozarán de autonomía y tendrán responsabilidad propia.

La autonomía funcional les confiere a las instituciones autónomas independencia en materia de gobierno y administración: las decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia sólo podrán emanar de sus Juntas Directivas y ninguna podrá serles impuesta por el Poder Ejecutivo ni desconocida por él; su funcionamiento se ceñirá exclusivamente al mandato de las leyes y al de sus reglamentos internos.

La responsabilidad propia les impone a los Directores de las instituciones autónomas, la obligación de actuar conforme a su criterio en la dirección de las funciones puestas bajo su competencia, dentro de lo dispuesto por las leyes y reglamentos respectivos y los principios de la técnica, así como la obligación de responder por su gestión en forma total e ineludible".

Sin duda aquí están presentes las notas caracterizadoras que los reformistas del *Centro* (1940-1945) y *Acción Demócrata* (1943-1945), fusionados en el *Partido Social Demócrata*, (1945-1959) deseaban darle a los entes descentralizados con grado de autonomía en materia de gobierno y administración.

Tales notas son:

- a) Régimen de empleo público técnico, idóneo y tecnificado (personal apto para el cargo especializado).
- b) Régimen autonómico de instituciones fuera del control del Poder Ejecutivo con recursos financieros propios, desvinculación jerárquica del Poder Central, potestad reglamentaria y esfera de competencia propia.
- c) Concepto de autonomía funcional, en el sentido de potestad para darse las pautas de administración y gobierno correspondientes con una autoridad (Junta Directiva) específica que le da el rumbo a cada institución autónoma.
- d) Esfera de competencia propio y específico, de tal suerte que no exista traslape de funciones o superposiciones funcionales entre una entidad y otra.

(26) ROMERO, J. E. *El Partido Social Demócrata, reformismo y poder constituyente* (San José: inédito, 1980). Cf. CAZANGA, Osvaldo, *El Partido Social Demócrata de Costa Rica. Una experiencia política* (San José; Revista de Filosofía N° 46, 1979, pp. 173 a 184).

- e) Régimen de responsabilidad tanto para el ente administrativo como para sus jerarcas de mayor rango.
- f) Sistema especializado de entes autónomas con funciones propias, para atender servicios públicos y proteger el interés público, bajo un régimen de derecho administrativo.

Se trata de entes estatales bajo un régimen de derecho público.

En este sentido vale la pena recordar lo que Facio afirma respecto de las instituciones autónomas.

Efectivamente, ya antes de este proyecto de 1949, existían varios entes administrativos de ese corte, como el llamado Banco Internacional de Costa Rica (banco del Estado) bajo el régimen de González Flores en 1914, Banco de Seguros siendo Presidente Ricardo Jiménez en 1924 (27). Posteriormente, la Caja Costarricense de Seguro Social, durante el gobierno de Calderón Guardia (1941). Añade Facio que nuevas instituciones autónomas aparecieron después. "Y, lo que es más importante y significativo, aparte de la eficiencia administrativa y funcional lograda por ellas en el desempeño de las diferentes actividades que la ley les confiara:

"Cuando la gran crisis entre el pueblo y gobernantes presidencialistas se desencadena y se ponen en juego todos los recursos del Poder Público para doblegar la resistencia del primero, las instituciones autónomas se mantienen, en lo que se refiere a sus funciones oficiales, en una digna y vigilante neutralidad, dando así un testimonio impresionante y definitivo sobre el valor moderador e inmunizador de la institucionalización de las funciones públicas" (28).

Este reformista y triunfador de la guerra civil de 1948, ideólogo importante del movimiento progresista del país, pasa a indicar que "por todo ello las instituciones autónomas tenían ganado su derecho a ser formalmente reconocidas por el nuevo texto constitucional, como en efecto lo fueron en 1949" (29).

Toda esa corriente reformista que se plasma, no del todo, pero en lo más relevante sí, responde concluye Facio a una "gran aspiración del pueblo costarricense: a reeducar al pueblo y a los gobernantes en una filosofía menos personalista y más institucional" (30).

(27) Administración de Ricardo Jiménez *El Banco Nacional de Seguros* (San José: Imprenta Nacional, 1925).

(28) FACIO BRENES, *La Constitución Política de 1949 y la tendencia institucional*, cit., p. 111.

(29) Idem.

(30) *Ibidem*, p. 113.

Por su lado Ismael Vargas, miembro de *Acción Demócrata* y después del *Social Demócrata*, (y fundador del Partido Liberación Nacional) expresa que la fundación del Banco Internacional de Costa Rica, por decreto-ley N° 16 del 9 de octubre de 1914, institucionalizó un texto importante, ya que dijo que los miembros de la Junta Directiva ejercerán su cometido con absoluta independencia del Poder Ejecutivo y serán por lo mismo los únicos moralmente responsables por la administración del Banco. En tanto que el Poder Ejecutivo, no tendrá intervención alguna en la administración del citado banco. Lo que la Secretaría (hoy ministerio) de Hacienda hará es solamente vigilar la marcha general de esa institución. Cuando este banco se reorganiza por ley N° 16 del 5 de noviembre de 1936, se mantiene esa potestad independiente de ese ente.

Lo mismo se dio con la creación del Banco de seguros por ley N° 12 del 30 de octubre de 1924, también reorganizado en ese año de 1936, presentó esa independencia administrativa y funcional de la Junta Directiva con relación al Poder Ejecutivo. Asimismo, la ley N° 71 del 22 de octubre de 1943, mediante incorporación a la Carta Magna del Art. 63, se refiere al gobierno y administración de los seguros sociales, en donde se esboza el principio de la autonomía para la Caja Costarricense de Seguro Social (31).

Según Vargas, las notas que ya tenían las instituciones autónomas, con anterioridad a 1949, y que se incorporan a la Carta Magna de ese año, son:

- a) Sentido de *personalidad jurídica de derecho público*, por el cual se crean potestades independientes del Poder Central administrador, pero sin romper la unidad de la función administrativa del Estado como un todo.
- b) *Gobiernos colegiados o pluripersonales*, en las llamadas Juntas Directivas de cada ente autónomo, lo cual implica que las decisiones se toman por mayoría de los miembros de tales cuerpos.
- c) *Presupuesto propio*, cuya inversión está sometida a los controles que sus leyes orgánicas y reglamentos establecen (posteriormente con la elevación a rango constitucional de la Contraloría General de la República, se le encarga el control jurídico contable de la Hacienda Pública, Arts. 183 y 184 de la actual Carta Magna).
- d) *Potestad reglamentaria y disciplinaria*, por las cuales se reglamentan las leyes orgánicas de cada institución y se establecen reglas de empleo público para cada una de ellas.

(31) VARGAS, Ismael, *Las instituciones autónomas y la potestad reglamentaria en la Constitución Política de Costa Rica* (San José: Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales N° 1, 1956, pp. 131 y 132).

- e) *Esfera de acción limitada, concreta y específica*. Lo cual implica un rango de competencia propio, con el objeto de evitar traslapes y duplicidad de funciones públicas.
- f) *Capacidad para auto-determinar su orientación general* y su política. Potestad de definición política-administrativa y de gobierno (32).

En esas funciones queda esclarecido el sentido de autonomía funcional, en materia de gobierno, y administración.

En el proyecto de Carta Fundamental, citado, su artículo 261 establece una lista de entes autónomos, del siguiente modo:

- a) Banca central (33), los otros bancos del Estado y las instituciones aseguradoras.
- b) El sistema nacional de salud.
- c) Los ferrocarriles nacionales y las demás empresas de transporte, propiedad del Estado.
- d) Las centrales productoras de electricidad y otras formas de energía, propiedad del Estado.
- e) El Consejo Nacional de Producción.
- f) Los demás organismos o empresas del Estado que una ley extraordinaria determine, por reunir las características que el artículo anterior 260 presenta, o, porque a causa de su relación con alguna institución autónoma establecida o por establecerse, merezcan y requieran las garantías de la autonomía funcional y de la responsabilidad propia (creación de entes autónomas).

Se trata de una lista de números apertus, pues no está cerrada, sino abierta, en su creación de tales entes, mediante el Poder Legislativo.

En lo que atañe a las reglas del juego de las Juntas Directivas de los entes autónomos en el proyecto de cita, el artículo 262, afirma que ellas son:

- a) La Ley formal determinará los casos en que funcionarios públicos ocuparán, ex-oficio cargos en tales Juntas.

(32) VARGAS, cit., p. 132.

(33) FACIO, Rodrigo *La moneda y la banca central en Costa Rica*, (San José: Ed. Costa Rica, T. II de las obras de este autor, 1973).

- b) El nombramiento de los miembros de esas Juntas que no se encuentran en el caso anterior, debe ser hecho por el Consejo de Gobierno dentro de las ternas que le presentarán los organismos que, en cada caso, determine la ley, para este efecto, la ley orgánica de cada institución deberá tomar en cuenta los organismos cuyas actividades estén en relación directa con las funciones de la institución.
- c) Los directores que no lo sean ex-oficio, serán designados por un período de seis años, pudiendo ser reelectos.
- d) Los directores desempeñarán su cometido con absoluta independencia del órgano que los hubiere nombrado. Igual independencia tendrán los directores que ocupen esas funciones por razones de su cargo.
- e) Los directores que lo sean en virtud del cargo que desempeñen perderán éste cuando de acuerdo con el inciso segundo del numeral 162 (de este proyecto) <sup>(34)</sup> fuere declarada alguna responsabilidad.
- f) Los directores y gerentes, sin perjuicio de las otras sanciones legales que pueda corresponderles, responderán personalmente con sus bienes por los daños y perjuicios que le irroguen a la institución que dirija, cuando cometan actos contrarios a la ley; y no podrán participar en actividades electorales, salvo, con la emisión del voto.

Los principios que incorporan, constitucionalmente, a esas reglas del juego, son:

- a) Directores o miembros de las Juntas Directivas idóneas para el desempeño de sus funciones.

(34) *Art. 162, inciso 2º:* Fuera de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución y la ley, corresponde a la Corte Suprema de Justicia declarar si hay lugar a formación de causa contra el Presidente o Vice Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Diputados, Ministros diplomáticos (embajadores), Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, Contralor y Subcontralor general de la República y Directores de las instituciones autónomas, y juzgar a los mismos de acuerdo con la ley. La declaratoria de haber lugar a formación de causa, implicará la suspensión del funcionario respectivo; y, la sentencia condenatoria, la pérdida de su cargo. En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores (el primero se refiere a la declaratoria, por la Corte citada, de la incapacidad física o mental de quien ejerza la Presidencia de la República o del abandono de ésta por su titular), la resolución afirmativa requiere voto secreto no menor de las dos terceras partes del total de los Magistrados que integran dicha Corte, emitido en sesión especial.

- b) Períodos largos de 6 años, pudiendo ser reelectos en sus cargos, de tal modo que la elección de Presidente de la República cada cuatro años (artículo 219 del proyecto) no influya en la elección de tales directores.
- c) Intento de excluir de la politiquería electoral el gobierno y la administración de los entes autónomos.
- d) Independencia funcional, administrativa y de gobierno de las Juntas directivas de los entes citados, aunque sin perder la unidad estructural del Estado como un todo.
- e) Régimen de responsabilidad, incluso personal, de parte de los directores en mención cuando así lo merezcan, al tenor de la ley.
- f) Impedimento de que los directores de las autónomas participen en actividades político-electorales.
- g) Principio de legalidad, subordinación a la Ley de parte de la entidad autónoma y de sus directores.

Por lo que respecta a las leyes orgánicas o reguladoras de la actividad del ente autónomo; aquellas emanadas del Poder Legislativo, Poder público encargado de su creación (artículo 265 del proyecto, que luego analizaremos), deben contener, además de las que se deriven del numeral 262 anterior, los siguientes elementos:

- a) Definición precisa de las funciones del ente.
- b) La prohibición absoluta de que los fondos de la institución sean empleados en actividades distintas de las propias e inherentes a
- c) Obligación de publicar, por lo menos una vez al año, un informe de labores y acerca de su situación financiera.
- d) Sin perjuicio de la autonomía funcional de la responsabilidad propia de cada ente autónomo, debe establecerse los alcances y los procedimientos de coordinación que necesariamente deben existir entre el Poder Ejecutivo y cada ente respectivo; así, como con las demás instituciones que tengan actividades conexas o relacionadas con la del ente en cuestión.
- e) Las normas jurídicas especiales o propias de la condición del personal superior, técnico y del administrativo subalterno, las cuales

no podrán en ningún caso limitar o disminuir los derechos y garantías establecidas en el Título sobre Servicio Civil (35).

- (35) El título sobre el régimen del servicio civil, institución defendida por el Centro y Acción Demócrata, es el XIV del proyecto y está presente en los numerales 268 a 272 del mismo. El artículo 268 dice que el servidor público (agente público: funcionario y empleado del Estado) es aquel que trabaja para cualquiera de los poderes del Estado, los municipios, la Universidad de Costa Rica o las instituciones autónomas, según lo determine la ley sobre servicio civil. Los principios que se establecen para este régimen de empleo público (cf. nuestro trabajo sobre *Convenciones colectivas en el sector público*, San José, Revista de Ciencias Jurídicas N° 44, 1981) son estos: (desglose del Art. 268) 1) los servidores públicos están al servicio de la Nación y no de una fracción política determinada; 2) todo servidor público tendrá atribuciones señaladas en la ley o en el reglamento; 3) el derecho a ser admitido como *servidor público* no tiene más condiciones que las que imponga esta Constitución o las leyes; 4) los nombramientos y promociones de servidores públicos se harán a base de méritos y de eficiencia comprobados, los cuales, siempre que sea posible, se determinarán mediante el sistema de exámenes y atestados (se le llama de "oposición"); 5) los servicios públicos serán atendidos con criterio técnico y sólo por el personal necesario; 6) no tendrá derecho a remuneración el *trabajador* nombrado o promovido contra las prescripciones de la ley; 7) los servidores públicos tienen derecho a permanecer en sus cargos mientras los desempeñen con eficiencia y probidad y de acuerdo con lo dispuesto en esta Constitución. Las correcciones disciplinarias, las suspensiones, traslados o despidos, sólo se impondrán en casos taxativamente determinados por ley o reglamento, como medio de proteger a los *trabajadores* contra toda represalia de orden político-electoral o que implique discriminación racial o limitación racial o limitación de la libertad religiosa o de cualquier otro derecho que les conceda la ley; 8) los servidores públicos son responsables ante el Estado por los daños y perjuicios que ocasionaren por dolo, negligencia, omisión, abuso o falta de probidad administrativa en el ejercicio de sus cargos; 9) será civilmente responsable cualquier servidor público que en el ejercicio de su cargo, y con incumplimiento de los deberes que éste impone, perjudique a tercero. El Estado será subsidiariamente responsable; 10) en toda investigación parlamentaria o administrativa sobre irregularidades, omisiones o delitos, debe dársele oportunidad al servidor público de presentar sus descargos y articular su defensa; 11) respecto de los delitos que cometieren los servidores públicos se observarán las siguientes disposiciones: podrán ser acusados por cualquier persona, sin necesidad de fianza; el término para la prescripción de las acciones por delitos, lo mismo que las penas impuestas a los responsables de ellos, no empezará a correr sino después del período presidencial en que fueren cometidos. Estas disposiciones tendrán aplicación en los casos de enriquecimiento sin causa justa de los funcionarios; 12) los servidores públicos civiles no podrán ser militarizados, salvo en casos de calamidad nacional manifiesta o de movilización por causa de defensa nacional, y únicamente por el tiempo que duren esas causas; 13) cuando no les esté vedado por esta constitución, los servidores públicos pueden ejercer actividades electorales o de política militante, excepto durante las horas de trabajo. En los sitios destinados a tareas oficiales, esta excepción se extiende también a los particulares; 14) ningún servidor público será constreñido a contribuir para el pago de deudas políticas ni a suscribir memoriales. No podrá sufrir perjuicio alguno por su negativa a participar en esa clase de actividades; 15) tendrá protección especial el personal de departamentos técnicos de los Ministerios de Estado.

Las leyes orgánicas, que regirán tales entes, deben *contener esos principios con rango de ley formal*, es decir, emanada del Poder Legislativo.

*Esos principios reguladores, son:*

- a) Uso debido de los recursos financieros del ente, lo cual implica una sana administración financiera.
- b) Informe anual de labores, en donde se le den datos al administrador del rumbo, tareas, inversión y otros aspectos importantes del ente.
- c) Establecimiento y realización de la dirección política, de la coordinación y relación debida entre el Poder Central y el Poder Descentralizado, dando así eficacia a la estructura unitaria del Estado en su totalidad organizacional y funcional.
- d) Sin que ello signifique constreñir ni lesionar la autonomía administrativa y de gobierno de cada ente autónomo.
- e) Un adecuado régimen de empleo público, es decir, de aquellas normas de derecho laboral administrativo, que regulan las relaciones del Estado en tanto patrono y la de sus trabajadores (o, agentes públicos, funcionarios y empleados) en cuanto asalariados de la Administración Pública, partiendo de lo que establezca, como un *minimum* de garantías y derechos el respectivo régimen de servicio civil (36).

Los principios informadores de este régimen ya se han indicado en la nota 82, de tal modo que agreguemos nada más que este sistema de derecho laboral administrativo o de las normas del derecho administrativo aplicables a la relación laboral Estado (patrono) y sus trabajadores, ya venían siendo discutidas desde las agrupaciones citadas *Centro y Acción Demócrata*.

Este proyecto también establecía que toda reforma referente a este régimen de empleo público, se debía regular por ley con votación extraordinaria (Mayoría calificada), según el numeral 270.

Sin duda el funcionamiento cabal, idóneo y técnico, apolítico de cada ente autónomo estaba vinculado a que el personal de la institución autónoma, estuviere protegido por un régimen jurídico laboral que le diera estabilidad, seguridad y tranquilidad para el desempeño de sus funciones,

(36) Cf. GUTIERREZ, Luis y ZAMORA, Eugenia, *El Tribunal del Servicio Civil*, (San José; Revista de Ciencias Jurídicas, N° 43, 1981; pp. 125 a 162).

ya que anteriormente, en el sistema presidencialista, personalista y centralizado, el Presidente de la República, de turno, podría nombrar y remover libremente al personal de la administración pública, lo cual era un abuso, una arbitrariedad y un despilfarro de recursos humanos y financieros.

En materia presupuestaria, la Contraloría General de la República (37) los presupuestos ordinario y extraordinario de cada ente autónomo, será hecho por cada entidad; pero aquellos de inversión o gasto administrativo, necesitan la aprobación de la Contraloría; ejerciendo ésta la fiscalización o control ex-port (mediante auditorajes) sobre la ejecución y liquidación de aquellos (numeral 264 del proyecto).

Se sabe ya que la creación del ente autónomo, según el numeral 261, inciso octavo, pertenece, como reserva de ley —o, materia de competencia legislativa—, al Poder Legislativo, el cual por mayoría calificada las hace nacer al ordenamiento jurídico.

De este modo, también en respeto de los entes autónomos, el numeral 265 del proyecto dice que no se podrá discutir en la Asamblea Legislativa ningún proyecto de ley relativo a materias encomendadas a una institución autónoma, o que tengan relación directa con ellas, sin que la respectiva institución haya rendido un dictamen al respecto, y éste debe ser leído en el seno del Poder Legislativo y publicado en el Diario Oficial. Para cumplir con este mandato, el Poder en mención le remitirá al ente autónomo respectivo, el proyecto de ley correspondiente para que en el término de ocho días el ente se pronuncie sobre tal proyecto. Si el dictamen del ente es favorable al proyecto o si no hay informe de la institución pasados esos 8 días, el Poder Legislativo podrá aprobar el proyecto de ley de marras, por mayoría simple; pero, si el dictamen indicado, es negativo al proyecto de ley de que se trate, la mayoría para aprobar, por la Asamblea Legislativa, ese proyecto de ley, tendrá que ser calificada.

Siendo el Poder Legislativo soberano, bien puede refundir dos o más entes autónomos en un solo, adscribir unos o otros, segregarlos, con el objetivo de interés público de mejorar su funcionamiento técnico o financiero; o, despojarlos del carácter de entes autónomos, cuando han perdido las características indicadas en el numeral 260 del proyecto o abandonadas las concretadas en el artículo 261 *idem*. Todo ello, de conformidad con el artículo 266 del proyecto.

(37) Artículo 210 a 214 del proyecto. El numeral 210 afirmaba que esta entidad fiscalizadora sería un departamento auxiliar de la Asamblea Legislativa, en la vigilancia de la hacienda pública y de la correcta ejecución del presupuesto nacional, pero gozaría de absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

Este proyecto, a diferencia de la Carta Magna de 1949, definitiva, si contemplaba los entes semiautónomos, cuando su numeral 267 expresa que la ley establecerá el régimen de las instituciones semiautónomas y de los departamentos técnicos permanentes, coordinando las garantías de independencia funcional en materia técnica contenidas en el presente título XIII, con la necesaria *subordinación* económica y administrativa de tales entes y departamentos técnicos, con relación a los Ministerios de Gobierno.

b) *Constitución Política de 1949.*

Ya en su versión definitiva, los numerales anteriores relativos a los entes autónomos, se redujeron a tres: artículos 188 a 190.

La redacción aprobada fue la siguiente:

*Art. 188:* Las instituciones autónomas del Estado, gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión.

*Art. 189:* Son instituciones autónomas:

- 1) los Bancos del Estado
- 2) las instituciones aseguradoras del Estado
- 3) las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que crease la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.

*Art. 190:* para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución autónoma, la Asamblea Legislativa oirá previamente la opinión de aquella.

Por lo que atañe a los entes autónomos ya presentes en la Constitución Política, ellos son:

- a) el Patronato Nacional de la Infancia.

*Art. 55:* la protección especial de la madre y el menor estará a cargo de una *institución autónoma* denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de las otras instituciones del Estado.

- b) Caja Costarricense de Seguro Social.

*Art. 73:* se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez y muerte y demás contingencias que la ley determine.

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una *institución autónoma*. No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos ni las reservas de los seguros sociales. Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se registrarán por disposiciones especiales.

c) *Universidad de Costa Rica.*

*Art. 84:* La Universidad de Costa Rica es una *institución* de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobiernos propios.

¿Qué sucede con las municipalidades?

El Art. 170 de la Carta Magna establece que las municipalidades son autónomas:

"las corporaciones municipales son autónomas".

Las municipalidades son entidades territoriales, cuya competencia está reducida al cantón respectivo, en virtud del mandato constitucional de que:

"la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley" (art. 169).

La Carta Magna de 1949 dio esta otra innovación de que las municipalidades son autónomas, en virtud del declinamiento que tenían y de su sometimiento al Poder Ejecutivo.

En este sentido hablaron en el seno de la Constituyente Chacón Jinnesta (las municipalidades siempre han estado supeditadas al Poder Ejecutivo), Mario Leiva (lo que se pretende es que las municipalidades vuelvan a ser lo que eran antes y no simples apéndices del Poder Ejecutivo), Baudrit Solera (las municipalidades han sido órganos del Ejecutivo), Monge Ramírez (es necesario acabar con la influencia perniciosa del Ejecutivo en la marcha de las corporaciones municipales) y Zeledón Brenes (es necesario darle a las municipalidades autonomía para que vuelvan a ser fuente de la democracia<sup>(38)</sup>).

(38) *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente*, N° 78, 80 y 81, tomo II de la publicación ya citada, 1955, Imprenta Nacional, pp. 208, 220 y 229.

Ya en la Constitución Política de 1844, en su numeral 178 se dijo que siendo los intereses particulares de los pueblos de diferente naturaleza de los generales del Estado, el poder municipal que los representa es independiente de otro alguno en tanto que no toque en ejecución de disposiciones generales; pero queda sujeta a la responsabilidad que en su caso declare el senado.

El gobierno local está presente en todas las Cartas Magnas, de nuestro país. Y, en esa Carta de 1844 se esboza el principio de la autonomía de la administración local respecto del Poder Ejecutivo<sup>(39)</sup>.

Esta autonomía daba a las municipalidades es de gobierno o política y por otro lado se refiere a la descentralización por región (es decir, por cantón).

Las municipalidades no tienen autonomía organizativa, ya que para ello requieren texto constitucional expreso. Aunque sí tienen la autonomía administrativa y de gobierno.

El proyecto de Carta Magna decía que las municipalidades eran órganos de la soberanía nacional, de carácter autónomos y la Constitución de 1871 afirmaba que en cada cantón habría una municipalidad (Art. 135).

Por lo menos estos entes territoriales menores que son las municipalidades, tienen una autonomía administrativa y política o de gobierno.

Empero, el ejecutivo municipal de que habla la Constitución Política de 1949 (Art. 169), será de nombramiento del Poder Ejecutivo, con lo cual la subordinación a este Poder quedó gravitando, a la par de la subordinación al Poder Legislativo y al diputado de la región, mediante otros mecanismos, el de las partidas específicas. Como se sabe, con la emisión del Código Municipal<sup>(40)</sup> (1970) el ejecutivo pasó a ser de nombramiento del Concejo municipal lo cual deja en nada la potestad del veto que el ejecutivo municipal tiene, de acuerdo con el Art. 173 de la Carta Magna (los acuerdos municipales podrán ser objetados por el funcionario que indique la ley, en forma de veto razonado), ya que bien puede indisponerse con el órgano que lo nombró (el citado Concejo) y perder así su cargo. Por ello se ha venido impulsando la idea de que el citado ejecutivo sea de nombramiento popular, al igual que los regidores.

(39) MURILLO, Mauro, *Bases constitucionales del derecho municipal costarricense* (San José: en "Derecho constitucional costarricense", Juricentro, 1983, pp. 249 a 252) y en la misma obra, del mismo autor este otro ensayo bajo el nombre de *La descentralización administrativa en la Constitución Política*, pp. 297 y 301).

(40) ROMERO, J. E. *El Código Municipal y el IFAM* (San José; IFAM, 3ª ed. 1978).

Por lo que respecta a los otros entes autónomos, cabe apuntar que son instituciones autónomas por servicio, ya que tiene a su cargo la prestación de *servicios* públicos (41).

Lo que cabría decir, es que no se podría dar un concepto de institución o ente autónomo, *per se*, por su naturaleza, sino apelando a la calificación que hagan los diputados de ese ente y de su tramitación legislativa, como proyecto de ley o su sujeción a la calificación constitucional (42).

Desde su perspectiva, Rubén Hernández, nos expresa que frente a la legislación o la potestad de legislar del Poder Legislativo, no existe autonomía, ya que la Asamblea Legislativa puede modificar, extinguir, fusionar, etc., instituciones o entes descentralizadas (43).

Sólo la Universidad de Costa Rica, mediante su Estatuto Orgánico, tiene la potestad de autolegislar, en materia estrictamente relacionada con su competencia (la educación superior) (Art. 84 ya citado, de la Carta Magna).

Para todas las demás instituciones, el Poder Legislativo puede reformar, derogar, interpretar, etc., las leyes orgánicas de cada ente autónomo.

Respecto de las *instituciones semiautónomas* que el proyecto de Carta Magna indicaba, sólo el Art. 49 de la Constitución aprobada hacía mención de ellas, para después de la reforma mediante ley N° 3124 del 25 de junio de 1963, mediante la cual se eliminó la mención a estas instituciones, que en la práctica se dieron como el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado, creado como tal ente, en la Administración de Mario Echandi, por el expediente de una ley corriente, que necesitaba la mayoría simple de los diputados.

En el fondo se trata de instituciones autónomas, que no observaron en su nacimiento la mayoría calificada de diputados para ser aprobadas.

(41) ROMERO, J. E. *El servicio público* (San José; Ed. Facultad de Derecho, UCR, 4ª ed. 1983).

(42) El otro trabajo hemos hecho un análisis del cambio que sufrió este régimen constitucional, con la reforma del Art. 188 al eliminar la autonomía en materia de gobierno, porque se le subordina a la ley, quedando tan solo la independencia administrativa, la cual, a su vez, quedó liquidada por la ley de presidencias ejecutivas, la ley de autoridad presupuestaria, etc. Cf. ROMERO, J. E. *La descentralización y la centralización administrativas* (San José; RCJ, N° 43, 1981, pp. 163 a 189).

(43) HERNANDEZ, Rubén, *Lecciones de derecho constitucional* (San José; Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1974, mimeo, pp. 258 y 259).

Este régimen de descentralización funcional (44) se puso en juego en nuestro país como un intento expreso de debilitar el Poder Ejecutivo, punto este que no tiene la menor duda.

#### *Breve delimitación conceptual.*

##### 1) *Centralización.*

En materia de delimitaciones conceptuales, el jurista Ortiz, expresa que la centralización es la concentración total de competencias públicas en un solo centro de acción, concretamente el Estado como sujeto (45) y en la sede del Poder Ejecutivo.

Nunca ha existido una centralización única y pura en la realidad, se habla de ella para fines didácticos, contraponiéndole a la *descentralización*, por ejemplo. En este sentido, se puede decir que lo que ha existido es esta última, en mayor o menor grado.

##### 2) *La Descentralización.*

La descentralización, por su parte, es una atribución de competencias, a título último, definitivo y exclusivo en virtud de una norma expresa del ordenamiento jurídico. Por ello se dice que *descentralizar* es transferir o crear una competencia en otro sujeto. Los entes públicos menores son los *sujetos del derecho administrativo*, que upeden ser susceptibles de ser entes descentralizados (46).

3) La esencia de la *descentralización* es conferirle a un sujeto, llamado ente público menor (respecto el Estado, que es el ente público mayor) personalidad con competencia exclusiva a ese centro de acción distinto del ente público mayor, de conformidad con una normativa jurídica explícita.

##### 4) *Desconcentración.*

Por su lado, la *desconcentración* se da en el ámbito de un mismo ente jurídico, en favor de órganos inferiores de él. Se transfieren legalmente competencias a un órgano distinto del jerarca, siempre de la organización del ente concreto. Quien recibe los beneficios de la *descon-*

(44) GARRIDO, Fernando, *La descentralización administrativa*, (San José; Universidad de Costa Rica, 1967, pp. 83 a 130).

(45) ORTIZ, Eduardo, *Derecho administrativo* (San José; Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, T. III, 1970, p. 6), y cf. del mismo autor *Los sujetos del derecho administrativo* también en mimeo, 1971, misma fuente de impresión, p. 6.

(46) ORTIZ, cit., *Los sujetos...* p. 6.

centración es un órgano; mientras que los centros de personalidad jurídica descentralizada, se llaman entes (47).

Ejemplos de estos órganos desconcentrados, son entre otros: la Tesorería Nacional (Art. 185 de la Constitución Política), Consejo Superior de la enseñanza oficial (Art. 81, ídem), Registro Civil (Art. 104, íbidem) (48).

5) El órgano desconcentrado está sometido a la jerarquía de la estructura organizacional a la que está adscrito. Sus actos agotan la vía administrativa, pero está sujeto al jerarca, quien ejerce sus facultades como tal.

6) El ente descentralizado no está sujeto a órdenes ni a jerarca alguno. Tiene independencia funcional y administrativa, como en materia de gobierno (49).

#### 7) Tutela administrativa.

Todo ente público menor es creado por el Estado, ente público mayor. Le da nombre, competencia, y cometidos (50).

La tutela administrativa es la relación de subordinación entre el ente público mayor y los entes públicos menores. El Estado tiene potestades para fiscalizar y dirigir a los entes públicos menores, con el objeto de que cumplan con su cometido: el interés público.

Como son conceptos correlativos, el hecho de que el proyecto de Constitución citado y la Carta Magna de 1949, no digan nada respecto a la tutela administrativa, en forma expresa, no significa que ella no exista. Al contrario, por el hecho de consagrarse el régimen de autonomía, existe dicha tutela.

Los actos de contralor del Estado, sobre los entes públicos menores se ejercen mediante la Contraloría General de la República (51) en vía

(48) MURILLO, Mauro, *La descentralización administrativa*, cit., p. 268.

(49) Reiteramos la observación que dejamos para más adelante, la matización que se dio, a partir de 1968, con la reforma del Art. 188 de la Carta Magna y la pérdida de autonomía administrativa de los entes así calificados.

(50) ORTIZ, *Los sujetos...* p. 17.

(51) Art. 183 de la Carta Magna: La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores (párrafo primero).

(47) ORTIZ, cit., *Los sujetos...* p. 7.

administrativa; y, en vía administrativa; y, en vía judicial, por medio de la jurisdicción contencioso administrativa (52).

*El Estado, tiene estas limitaciones respecto de los entes públicos menores:* a) no puede dar órdenes ni cursar instrucciones concretas y específicas al ente menor. Puede emitir directrices o pautas generales para el ente menor, el cual puede separarse de ellas mediante un razonamiento, si sucede lo contrario, el Poder Ejecutivo puede destituir a los directores del ente descentralizado, de acuerdo con la actual Ley de la Administración Pública (53).

Ello por cuanto el Estado como estructura organizacional es un ente mayor unitario y sistemático en su actuación.

El Estado es una totalidad estructurada y como tal es la persona de mayor rango en un sistema jurídico. El Ordenamiento Jurídico, le da al Estado, las potestades de control y dirección respecto de toda la Administración Pública, mediante el Poder Público denominado Poder Ejecutivo y concretamente su órgano Presidente de la República. Ello prefigura la *tutela Administrativa*, ya que el Poder Ejecutivo, por medio del citado Presidente es el *tutor* (asimilación al derecho privado de tutor y su pupilo, pero se trata de una figura de homologación, nada más; ya que cada una de ellas tiene su naturaleza y efectivos diversos) respecto de sus "pupilos" los entes públicos menores y toda la Administración Pública.

La Dirección no significa ordenar o dar órdenes. El Poder Ejecutivo no puede darle órdenes a los entes públicos menores.

La dirección significa una relación de subordinación, no jerárquica (ni propia ni impropia). Estamos frente a una relación de confianza y

(52) Art. 49 de la Constitución Política; se establece la jurisdicción contencioso administrativa como función del Poder Judicial y con el objeto de proteger a toda persona en el ejercicio de sus derechos administrativos, cuando éstos fueron lesionados por disposiciones definitivas de cualquier naturaleza, dictadas por el Poder Ejecutivo o sus funcionarios, las Municipalidades y toda institución autónoma o *semiautónoma* del Estado, actuando como persona de derecho público y en uso de sus facultades regladas. Con la reforma hecha por ley N° 3124 de 25 de junio de 1963, este artículo quedó así: Establécese la jurisdicción contencioso administrativa como atribución del Poder Judicial, con el Objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público. La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos. La Ley protegerá, al menos los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados. (Entre otras cosas, se eliminó la referencia anterior a las instituciones semiautónomas, que en la Carta Magna de 1949, aparecían citadas nada más en este numeral).

(53) Artículo 26, en cuanto a las atribuciones del Presidente de la República, inciso b) dirigir y coordinar las tareas del Gobierno y de la Administración Pública, en su conjunto (Poder Central y Poder Descentralizado).

no jerárquica. Así queda plasmado en el numeral 100 de la citada Ley de Administración Pública (54).

Pero no sólo, como principios generales del derecho administrativo y como principio de una sana administración, (ahora insertos en nuestro Ordenamiento legal, como normas escritas en la Ley de Administración Pública) están la dirección y la coordinación, sino otros principios propios del derecho administrativo.

Por lo que corresponde a la coordinación, ésta le corresponde al Presidente de la República y al Ministro del ramo, en áreas de su competencia (salud, transportes, etc.). Pero no en forma única y exclusiva, ya que el Presidente de la República, por sí solo puede llevar a cabo esa coordinación (Art. 26, inciso b, de la Ley de Administración Pública, LAP, en concordancia con el numeral 27 de esa misma ley) (55).

8) La *coordinación* es una actividad administrativa que tiende a lograr la armonía de la acción de diferentes órganos estatales para cumplir con los fines públicos que le son propios (56).

La *coordinación* de la actividad del Estado, en su conjunto, es necesaria para evitar la duplicidad y la repetición de tareas y funciones en más de un órgano o ente público. Esto lo mide y lo determina el Poder Ejecutivo, tanto en su órgano Presidente de la República, como en el otro órgano de ese Poder (el citado Presidente y el ministro del ramo respectivo).

Con esa *coordinación* se desea que el Estado actúe unitariamente y en forma de buena orientación hacia los fines públicos establecidos por el Ordenamiento Jurídico (definido éste como las normas escritas más las no escritas de carácter jurídico).

Asimismo, se trata —también— de evitar abusos y arbitrariedades del Poder Ejecutivo, en este sentido el numeral 3 de la Ley de Administración Financiera de la República (LAFR) manda que la coordinación

(54) Art. 100: 1. Cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas en forma reiterada y grave, sin ustificar la inobservancia. 2. El órgano director en todo caso no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias. 3. El órgano director tendrá también potestad para coordinar al dirigido con otros, siempre dentro de los límites antes indicados.

(55) 1. Corresponderá a los ministros conjuntamente con el Presidente de la República (...) dirigir y coordinar la administración central y la descentralizada.

(56) ROJAS, Magda, *El Poder Ejecutivo en Costa Rica* (San José; Juricentro, 1980, pp. 163 a 165).

se establece para evitar posibles duplicaciones y omisiones en la labor conjunta encomendada a la Administración Pública, como un todo (57).

b) Otro aspecto importante de la limitación del ente mayor respecto de los entes menores de derecho público, es que aquel sólo puede sustituir a éstos, cuando los entes menores no actúan violando sus deberes y mandatos expuestos del ordenamiento legal. Aquí estamos frente al llamado *contralor sustitutivo*, pues trata de suplir la grave inercia del ente menor. Esta excepción, sólo puede darse como un remedio excepcional, cuando medie un calificado interés público perjudicado por la inercia del ente menor (58).

c) El ente ejerce su libertad jurídica y su competencia determinada por Ley; y, por tanto, el Estado —ente público mayor— no puede revocar o reformar los actos emanados del ente menor; con la única salvedad para que ello suceda es que una Ley autorice al Estado a hacer esa revocación o reforma, lo cual es excepcional (59).

#### 9) *Institución autónoma.*

Se trata de un ente público menor estatal dirigido por cuerpos colegiados (que son órganos de ese ente), con plenos poderes para administrar servicios (entes descentralizados por servicios) nacionales, con independencia jerárquica de la Administración central (Poder Ejecutivo), con personería y patrimonios propios (60).

Sus notas caracterizadoras son:

a) Pluripersonalidad directiva (órgano Junta Directiva).

(57) ROJAS, Magda, cit., p. 165.

(58) ORTIZ, Eduardo, *Los sujetos...*, p. 27.

(59) ORTIZ, cit., p. 27.

(60) Cf. ALFARO RAMOS, Eduardo *La tutela administrativa y el nombramiento y remoción de los directores autónomos* (San José: tesis de grado de la Facultad de Derecho, UCR, tesis N° 19, 1966, p. 40, citando al administrativista Julio PRATI, en su escrito inédito "autonomía") HERRERA MORA, Manuel Emilio *Las instituciones autónomas* (San José: tesis de grado de la Facultad de Derecho, UCR, 1952, tesis N° 459). ORTIZ, Eduardo *De la descentralización pública* (San José: tesis de grado, Facultad de Derecho, UCR, 1956, tesis N° 679). COTO PACHECO, Rodolfo *Consideraciones sobre el régimen de instituciones autónomas costarricenses* (San José: tesis de grado de la Facultad de Derecho, UCR, 1960, tesis N° 250). ARIAS VALVERDE, Oscar *La tutela administrativa en la descentralización funcional costarricense* (San José: tesis de la Facultad de Derecho, UCR, 1982, tesis N° 539). DEMICHELLI, Alberto *Los entes autónomos* (Montevideo, tesis de grado de Derecho, 1924).

- b) Personalidad jurídica propia.
- c) Especialidad orgánica.
- d) Patrimonio propio.
- e) Poderes de administración (potestad reglamentaria).
- f) Contralor, ejercido por la Contraloría General de la República, vía administrativa; y, en vía jurisdiccional la sede contencioso administrativa <sup>(61)</sup>.

#### 10) *Institución semiautónoma.*

Salvo lo dispuesto en el proyecto de Carta Magna (Art. 267), ya citado, que es una mera indicación, como lo que decía el artículo 49 (antes de la reforma de 1963, ya transcrita), no está incorporada clara y precisamente en la Carta Magna de 1949.

Se trata de una especie de descentralización administrativa, que respecto de las instituciones autónomas carece, por lo menos de una de las notas características de éstas.

En forma simple, se puede decir que una institución semiautónoma es un ente autónomo, al cual le falta al menos una (pueden ser más) de las características *supracitadas*, cualquiera que sea.

Al igual que el ente autónomo, la institución autónoma es creada por el Poder Legislativo.

La institución semiautónoma que creó comentarios y polémicos cuando se creó fue el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado, durante la administración de Mario Echandi. Este no tenía mayoría calificada en el Poder Legislativo para que naciera ese Servicio como ente autónomo, entonces lo bautizó como semiautónomo, para lo cual necesitaba la mayoría simple y así se promulgó la ley N° 2726 del 14 de 1961 <sup>(62)</sup>. Empero, se trata de un ente autónomo, sustancialmente, aunque fuere calificado como semiautónomo <sup>(63)</sup>.

(61) COTO, Rodolfo, cit., p. 29. ORTIZ, Eduardo, *La autonomía Administrativa*, (San José: RCJ. Nos. 8 y 9, de 196C y 1967, respectivamente).

(62) Ofiplan. Manual de organización administrativa. (San José: 3ª Ed. 1982, p. 309. A partir de la Ley N° 5915 del 12 de julio de 1976, se llama Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

(63) MURILLO, Mauro, *La descentralización administrativa...* cit., p. 291 a 296.

#### V.—*A modo de conclusión.*

La Constitución Política de 1949, quebró el Estado liberal de Derecho, esencialmente al nacionalizar la banca quitándole así una palanca importante a la fracción cafetalera, agroexportadora y bancaria, de fortalecimiento económico y de control político <sup>(64)</sup>.

Además con el nacimiento de todo un sector de servicios públicos y de actividades económicas y financieras a cargo del Estado en su conjunto, creándose así el Estado social de derecho, o forma de Estado intervencionista, benefactor o protector, como una modalidad de Estado de una formación económica social capitalista.

La quiebra del Estado absolutista estuvo representada por la división de Poderes Públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), con la teoría de frenos y contrapesos entre esos poderes, al tenor de la clásica tesis de Montesquieu, en su conocida obra *El espíritu de las leyes*, analizada en forma sugestiva por Louis Althusser <sup>(66)</sup>.

Pero a su vez, el Estado liberal oligárquico queda quebrado, además por el poder descentralizado, que diluye más el poder del Ejecutivo en favor de entes públicos menores.

Pero esa quiebra del Estado liberal oligárquico no es para debilitar el Estado capitalista como una totalidad, sino para modernizarlo, para fortalecerse como entidad política de dominación social, en el sentido más amplio. Recordando aquí lo que Poulantzas expresa acerca de que "la teoría del Estado capitalista no puede ser aislada de una historia de su constitución y de su reproducción" <sup>(67)</sup>.

Ese nuevo modelo político de dominación, fruto de la guerra civil de 1948 y el nuevo pacto entre las fracciones del bloque en el poder <sup>(68)</sup>, da

(64) Cf. ROVIRA, Jorge, *Estado y Política en Costa Rica, 1948-1970* (San José: Porvenir, cap. dos, pp. 39 a 65, 1983).

(65) ESPINOZA ESQUIVEL, Juan Rafael, *Introducción al estudio del Estado capitalista* (San José: tesis de grado en Derecho, UCR, 1977).

(66) ALTHUSSER, Louis, *Montesquieu La Política y la Historia* (Barcelona Ariel, 1974).

(67) POULANTZAS, Nicos. *Estado, poder y socialismo* (Madrid: Siglo XXI, 1979, p. 23).

(68) Cf. GRAMSCI, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, Política y Obras de Gramsci* (1975. PORTELLI, Hughes *Gramsci y el bloque histórico* (México: Siglo XXI, 1973). BUCI-GLUCKSMANN, Christien *Gramsci y el Estado* (México: Siglo XXI, 1978).

lugar a un Estado social de derecho, impulsado fuertemente por la reestructuración del aparato estatal mediante la configuración del poder descentralizado o instituciones autónomas.

Hemos presentado la técnica operatoria del Derecho administrativo (como derecho regulador de la Administración Pública y de sus relaciones interinstitucionales como en sus relaciones con los administrados) y del Derecho Constitucional, como instrumentos de las fracciones burguesas que llevan el pacto adelante dentro de la perspectiva de una nueva configuración de fuerzas políticas y económicas, al margen de los sectores derrotados en la guerra civil de 1948, es decir aquellos que estuvieron ubicados en el Partido Republicano Nacional (conformando el calderonismo) y el Partido Vanguardia Popular.

## VI. BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

- ACUÑA, Miguel, *El 48* (San José: Lehmann, 1974)
- AGUILAR, Oscar, *Los hechos políticos de 1948* (San José, Ed. Costa Rica, 1969); *La Constitución Política de 1949. Antecedentes y proyecciones* (San José: Ed. Costa Rica, 1975)
- ALFARO, Eduardo, *La tutela administrativa y el nombramiento y remoción de los directores autónomos* (San José: Tesis, Facultad de Derecho, UCR, 1966).
- ALTHUSSER, Louis, *Montesquieu: la política y la historia*, (Barcelona: Ariel, 1974)
- ARIAS VALVERDE, Oscar, *La tutela administrativa en la descentralización funcional costarricense* (San José: tesis de grado, Derecho, UCR, 1982)
- BELL, John P., *Guerra civil en Costa Rica* (San José: Educa, 1976)
- CAZANGA, Osvaldo, *El Partido Social Demócrata de Costa Rica* (San José: Revista de Filosofía, UCR, N° 49, 1979)
- CAÑAS, Alberto, *Los 8 años* (San José: Ed. Liberación Nacional, 1955)
- COTO, Rodolfo, *Consideraciones sobre el régimen de instituciones autónomas costarricenses* (San José, tesis Derecho, UCR, 1960)
- DEMICHIELLI, Alberto, *Los entes autónomos* (Montevideo, tesis, Derecho, 1924)
- ESPINOZA, Juan *Introducción al estudio del Estado capitalista* (San José: tesis, Derecho, UCR, 1977)
- FACIO BRENES, Rodrigo, *La Constitución Política de 1949 y la tendencia institucional* (San José: Revista de la UCR, N° 13, 1956); *La moneda y la banca central en Costa Rica* (San José: Ed. Costa Rica, 1973); *Estudio sobre economía costarricense* (San José: Ed. Soley y Valverde, 1942); *Planificación económica en régimen democrático* (San José: Revista de Ciencias Sociales, UCR, N° 4, 1959)

FERNANDEZ, Roberto, *La huelga de brazos caídos* (San José: Ed. Liberación Nacional, 1963)

GARRIDO, Fernando, *La descentralización administrativa* (San José: UCR, 1967)

GRAMSCI, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, política y Estado moderno* (México: Ed. Juan Pablos, 1975)

GUTIERREZ, Luis; y ZAMORA, Eugenia, *El Tribunal del servicio civil* (San José: RCJ, N° 43, 1981)

HERNANDEZ, Rubén, *Lecciones de derecho constitucional*, (San José: UCR, 1974)

HERRERA, Manuel, *Las instituciones autónomas* (San José tesis, Derecho, UCR, 1952)

MOLINA, Carlos, *El pensamiento de Rodrigo Facio y sus aportes a la ideología de la modernización capitalista en Costa Rica* (Heredia: UNA, 1983).

MURILLO, Mauro *Bases constitucionales del derecho municipal costarricense. La descentralización administrativa en la Constitución Política de 1949* (San José: Iuricentro, en Derecho constitucional costarricense, 1983).

ORTIZ, Eduardo *Los sujetos del derecho administrativo* (San José: UCR, 1971) *Costa Rica: Estado Social de derecho* (San José: RCJ, N° 29, 1976) *Propiedad, empresa e intervención* (San José: RCJ, N° 35, 1978) *La responsabilidad del Estado en Costa Rica* (San José: RCJ, N° 1, 1963) *Derecho administrativo (lecciones)* (San José: UCR, 1970).

PORTELLI, Hugues *Gramsci y el bloque histórico* (México, Siglo XXI, 1978)

POULANTZAS, Nicos *Estado, poder y socialismo* (Madrid: Siglo XXI, 1979)

ROJAS, Magda *El Poder Ejecutivo en Costa Rica* (San José: Iuricentro, 1980)

ROJAS, Manuel *Lucha social y guerra civil en Costa Rica* (San José: Ed. Porvenir, 1980)

ROMERO PEREZ, Jorge Enrique *Convenciones colectivas en el sector público* (San José: RCJ, N° 44, 1981) *El servicio público* (San José: UCR, 1983) *El código municipal y el IFAM* (San José, IFAM, 4ª ed. 1978) *Partido Acción Demócrata* (San José: Ed. Nueva Década, 1983) *El Partido Social Demócrata y el poder constituyente* (San José: inédito, 1980) *El reglamento* (San José: RCJ, N° 47, 1982) *Notas sobre el problema de la Constitución Política* (San José: UNED, 3ª ad. 1981) *La social democracia en Costa Rica* (San José: UNED, 2ª ed., 1982).

ROVIRA, Jorge *Estado y política en Costa Rica. 1948-70* (San José: Ed. Porvenir, 1983)

SCHIFTER, Jacobo *La fase oculta de la guerra civil en Costa Rica* (San José: Educa, 1979)

VARGAS, Ismael *Lecciones de derecho constitucional* (San José: UCR, 1965) *Las instituciones autónomas y la potestad reglamentaria en la Constitución Política de Costa Rica* (San José: UCR, Revista jurídico-sociales, N° 1, 1956)