

Revista de Ciencias Jurídicas
No. 15 junio 1970
UCR.

LAS LIMITACIONES A LA PROPIEDAD EN NUESTRA HISTORIA CONSTITUCIONAL

Dr. J. LUIS ARIAS

INTRODUCCION

El concepto de derecho de propiedad, contrariamente a lo que suele creerse, es uno de los más variables y contingentes.⁽¹⁾ A través de las diversas épocas históricas, su contenido y límites han cambiado en función de la organización económica y familiar imperante en cada caso. En los tiempos primitivos, según un sector considerable de los expositores, privó el colectivismo, y las formas de apropiación individual se reducen sólo a los alimentos de uso inmediato, los útiles para la caza o la pesca, y el vestido. Algunos, llegan a incluir a la mujer en esta categoría, interpretando algunas

(1) Bibliografía general: Salvat Arganaras, *Derechos Reales*, T. II, T.E.A., Buenos Aires, 1962; Dopsch, *Fundamentos Económicos y Sociales de la Cultura Europea*, Fondo de Cultura Económica, México, 1951; *Enciclopedia Jurídica Española*, F. Seix, Editor, Madrid, 1955, vocablo: "propiedad"; Camps y Arboix, *La propiedad de la tierra y su función social*, Bosch, Barcelona, 1953; Ripert y Boulanger, *Curso de Derecho Civil*, Tomo VI, *La Ley*, Buenos Aires, 1957; Petit, *Tratado Elemental de Derecho Romano*, Calleja, Madrid, 1926; Lubock, *Los Orígenes de la Civilización*, Jorro, Madrid, 1912; Bunge, *Historia del Derecho Argentino*, sin nombre del Editor, Buenos Aires, 1912; *La Evolución de la Humanidad, La Sociedad Feudal*, UTHEA, México, 1958; Guier, *Historia del Derecho*, Editorial Costa Rica, San José, 1968; *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, Madrid, 1922, vocablo: "propiedad"; Cimbali, *La Nueva Fase de Derecho Civil*, Madrid, 1893; Puig Pena, *Tratado de Derecho Civil*, Tomo III, *Revista de Derecho Privado*, Madrid, sin fecha; Ibarrola, *Cosas y Sucesiones*, Porrúa, México, 1964; Maine, *El antiguo derecho*, Madrid, Editora Moderna, sin fecha; Rossignoli, *La familia, el trabajo y la propiedad*, Gili, Barcelona, 1911; Bascunán Valdes, *Elementos de Historia del Derecho*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1954; Hamilton, *Manual de Historia del Derecho*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1948; Dasseau, *Manual de Derechos Reales*, T. E. A., Buenos Aires, 1962; Valiente Noailles, *Derechos Reales*, Depalma, Buenos Aires, 1958; Borrel y Soler, *Derecho Civil Español*, Tomo II, Bosch, Barcelona, 1955; Colin y Capitant, *Curso Elemental de Derecho Civil*, Tomo II, Madrid, Reus, 1942; Aguilar, *Segundo Curso de Derecho Civil*, Porrúa, Méjico, 1967; González, *Estudios de derecho hipotecario y civil*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1948; Momsem, *Historia de Roma*, Aguilar, Madrid, 1956; Doral, *Interés Público e Interés Privado en la "servitus altius non tollendi"*, in *Revista de Derecho Privado*, Madrid, noviembre de 1968, página 923; Martínez, *Limitaciones al derecho*, in *Revista de Derecho Privado*, Madrid, junio de 1967, página 489; Castan Tobeñas, *Derecho Civil Español Común y Foral*, Reus, Madrid 1964, Tomo II; Brenes Córdoba, *Tratado de los Bienes (notas y comentarios de Sotela)*, Editorial Costa Rica, San José, 1963; Carbone, *Droit Civil*, P.U.F., París, 1967; Mazeaud et Mazeaud, *Droit Civil*, Tome Deuxième, París, Montchrestien, 1966; Ghestin, *Cours de Droit Civil*, Deuxième Année de Licence, Montaigne, Bordeaux, 1967; Julliot de la Morandière, *Droit Civil*, Tome III, Dalloz, París, 1965.

costumbres como la de sacrificar a las viudas luego de la muerte del marido. En los albores de la civilización, la propiedad se muestra fundamentalmente individual, en favor del sujeto o de su familia o clan, y con frecuencia revestida también de un alto contenido religioso. Ciertamente, algunos pueblos conservaron diversos matices de colectivismo hasta bien entrados en la historia, como los espartanos, los germanos y los aborígenes americanos, pero no representan más que casos aislados de la tendencia general al individualismo en materia de propiedad. Los romanos tuvieron primero, al parecer, la propiedad familiar, cuya representación ejercía el pater familias. Luego, al promulgarse las Doce Tablas, culmina la lenta evolución hacia la propiedad particularizada, iniciada en el progresivo relajamiento de los vínculos familiares originarios. Más adelante, durante el Imperio, distinguieron entre propiedad privada y pública, y comenzaron a hacerse eco de preocupaciones que hoy llamaríamos de "interés" o "sensibilidad" social. A fines del Imperio, las necesidades de la defensa militar los llevaron a esbozar la distinción entre dominio eminente y dominio útil, a través de la enfiteusis y el colonato. Con ello, no hicieron sino echar las bases de la organización económica e institucional de la Edad Media. En efecto, este último período se caracteriza por la puesta en ejercicio de muy complicadas y sutiles distinciones entre las características del derecho de propiedad. El régimen, en la práctica, funcionó bastante bien para su época, puesto que los invasores germanos lo encontraron acorde con sus concepciones tradicionales dado que, partiendo de la posesión colectiva de los bienes, llegaron a admitir sin dificultad la propiedad colectiva de los mismos. La distinción entre dominio directo y dominio útil permitió la coexistencia de titulares de derechos sobre la cosa con distinto grado de prelación. En realidad, no solían plantearse el problema de la propiedad privada ni, menos aún, cuál podría ser su finalidad específica, ya que las cosas de este mundo se consideraban esencialmente destinadas al bien, entendiéndose como el más perfecto, la salvación del alma. Más tarde, el renacer de los estudios de derecho romano, sumado a la nueva dimensión atribuida al individuo durante el Renacimiento y a los viajes de descubrimiento o de conquista, favorecieron la vigencia del iusnaturalismo, centrado en el estudio y dignificación del ser humano como tal. A finales del siglo XVIII, la nobleza feudal, convertida en cortesana y detentadora del poder político

como consecuencia de su menoscabo económico, se convirtió en el objeto de todos los ataques destinados a sustituir el régimen imperante por otro en que fuera el individuo y no sus antecedentes de linaje, el centro de la atención preferente del Estado.

La crisis, gestada paciente y dolorosamente durante siglos, estalló durante las jornadas de la Revolución Francesa.⁽²⁾ Una de las preocupaciones esenciales de la burguesía de la época para impedir el retorno al Antiguo Régimen, fue precisamente destruir la distinción secular entre dominio útil y dominio directo, manteniendo la vigencia de sólo el primero de ellos. Se buscaba, fundamentalmente, la erradicación de las llamadas "manos muertas" y la inmovilización de bienes a lo largo de generaciones sucesivas para garantizar privilegios de abolengo o de ministerio religioso. Ello, condujo, entre otras cosas, a la renuncia masiva de sus títulos por parte de los nobles, y a la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", votada el 26 de agosto de 1789, que forma el preámbulo de la Constitución Francesa de 1791. El documento, en síntesis, comprende dos categorías de disposiciones. En primer término, los llamados "derechos fundamentales del hombre", libertad, seguridad, resistencia a la opresión, igualdad y consentimiento previo del pueblo en materia de impuestos. Luego, plantea principios de organización política: soberanía nacional y separación de poderes. Pero sobre todo y fundamentalmente, en la primera categoría de enunciados establece con grado preferente, el derecho de propiedad, con el carácter de "absoluto, inviolable y sagrado", además de "inherente a la naturaleza misma del hombre".⁽³⁾

Napoleón se autodenominó "continuador" y "mejor exponente" de la obra liberalizadora de la Revolución. En su "Code Civil" de 1804 se nota la preocupación esencial por restaurar la unidad jurídica de la Nación, venida a menos durante la Monarquía, y por impedir bajo cualquier forma el retorno a los vicios del Antiguo Régimen.⁽⁴⁾ Todos los principios generales de la "Declaración" son incorporadas aquí con el carácter de partes obvias a la vida civil. Sus tendencias políticas responden al triunfo de la Revolución y de

(2) Mazeaud et Mazeaud, op. pág. 1061 (traducción libre del autor).

(3) Duverger, Institutions Politiques, P.U.F., Paris, 1968, ps. 424 y s. (traducción libre del autor).

(4) Radbruch, Introducción a la Filosofía del Derecho, Fondo de Cultura Económica, México, 1955, ps. 74 y s.

la burguesía sobre los privilegios heredados de la época feudal, a los principios de libertad personal, de igualdad de todos ante la ley, de libertad de contratación y de propiedad libre de gravámenes.

En materia de propiedad no hizo sino dar forma jurídica a lo que parecía ser expresión del consenso popular y de los postulados de la Revolución. Pero tal parece que al hacerlo fue más lejos de la elaboración realizada sobre el particular por los mismos romanos, de ordinario tan comedidos en sus posturas.⁽⁵⁾ En efecto, el Código define la propiedad en el artículo 544 como:

"el derecho de disfrutar y disponer de las cosas del modo más absoluto, con tal que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos".⁽⁶⁾

lo cual se complementa con la fórmula del artículo 545:

"Nadie puede ser obligado a ceder su propiedad, si no es por causa de utilidad pública, y mediando una justa y previa indemnización".⁽⁷⁾

Además, en el primer párrafo del artículo 537 quedó dicho que:

"Los particulares tienen la libre disposición de los bienes que les pertenecen, salvo las modificaciones establecidas por las leyes".⁽⁸⁾

Con ello, quedaron consagrados hasta nuestros días como atributos de la propiedad la de ser absoluta (en cuanto otorga un poder ilimitado, soberano sobre la cosa), exclusiva (con lo que se faculta al titular para impedir el goce de la cosa por los demás) y perpetua (en la medida en que no está sujeta a limitación de tiempo y puede durar tanto como persista la cosa).⁽⁹⁾

Ciertamente, la "Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano" y el "Code Civil" consagraron el fin de la desigualdad jurídica del Antiguo Régimen, estableciendo la igualdad y la libertad políticas para contrarrestar la opresión proveniente del Estado,

(5) Arias Ramos, Derecho Romano, Tomo I, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1960, ps. 210 y s.

(6) Traducción libre del autor. Versión de Dalloz, París, 1968.

(7) Idem.

(8) Idem.

(9) Castán Tobeñas, op. cit. Tomo II, Vol. I, ps. III y s.

pero ninguno de los dos se ocupó de las desigualdades económicas y de la opresión que puede resultar de ella.⁽¹⁰⁾

Con tales instrumentos jurídicos, era inevitable la descarada explotación de las grandes mayorías desposeídas, en favor de unos pocos —suficientemente conocida de todos— que caracteriza en términos generales al siglo XIX. La reacción inevitable contra tal estado de cosas se orientó fundamentalmente contra el derecho de propiedad, en su concepción napoleónica, y la desigualdad entre los contratantes, lo cual condujo, en cuanto al arrendamiento de servicios, al nacimiento del Derecho Laboral, por ejemplo:⁽¹¹⁾

No es propia la ocasión para ocuparnos de enumerar y analizar cada una de las posturas doctrinales que contribuyeron a atemperar el rigorismo napoleónico en materia de propiedad. Sin embargo, podemos sentar la premisa de que hoy asistimos al ocaso de los elementos que la caracterizaron originalmente. Un estudio somero de la propiedad, tal y como se regula en los Códigos Civiles o el parecer general de las gentes sobre el particular, parecieran indicar que ella sigue siendo absoluta, inviolable y perpetua, lo cual es, en el fondo, una representación muy lejana de la realidad institucional de la vida jurídica actual. Y además, un resabio de la vieja fórmula napoleónica. Una fórmula que tuvo sus razones históricas y circunstanciales y un problema concreto al cual combatir, ninguno de los cuales subsiste hoy. En cierta forma, la vigencia a ultranza del planteo civilista francés ha condicionado todo el desarrollo posterior de las relaciones humanas, y ha estado en la génesis de todos los conflictos de clase.

Y lo cierto es que, en última instancia, hay que admitir los caracteres del dominio con atenuaciones y aclaraciones. La nota de absoluto hoy no puede entenderse en el sentido de despótico ni puede oponerse a que la propiedad sufra limitaciones impuestas en aras del interés general. Lo de exclusivo debe explicarse diciendo que nada impide que coexistan respecto de una misma cosa diversos derechos, distintos del de propiedad. Lo de perpetuo, hoy, no va sin perjuicio de que se pueda condicionar la existencia del derecho sobre la cosa a otras causas de naturaleza muy dispar.⁽¹²⁾

(10) Duverger, op. cit., p. 425 (traducción libre del autor).

(11) Castán Tobeñas, obra y tomo citados, p. III.

(12) Idem, p. 154 y s.

Precisamente, nuestro trabajo pretende dar una visión global de la evolución de las limitaciones a la propiedad privada en nuestra historia constitucional. Indagaremos especialmente cuándo y dentro de qué límites se produjeron normas de ese tipo, que testimonien la evolución a que nos referimos desde el principio de estas notas.

Dejaremos de lado conscientemente el estudio de ciertas propiedades cuya característica distintiva es la de pertenecer preferentemente al Derecho Público, como el monopolio estatal de las telecomunicaciones, de las riquezas del subsuelo y de los hidrocarburos. No nos ocuparemos de ellas porque nuestra directriz, como dijimos, es examinar si el Constituyente en cada caso se hizo eco del cambio universal en lo que mira a la propiedad privada.

Llevaremos adelante la exposición cumpliendo el siguiente orden. En primer lugar, nos ocuparemos de los antecedentes constitucionales. Luego, de las disposiciones vigentes sobre la materia. Por último, esbozaremos unas "Conclusiones".

EL TEXTO CONSTITUCIONAL

Al igual que en los demás países cuyas constituciones tomaron como modelo principal, en el plano dogmático, la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", nuestro Constituyente se ocupó, desde el principio, en dedicar atención preferente al derecho de propiedad. Los puntos de vista sobre el particular evolucionaron muy lentamente durante todo el siglo pasado y más allá del primer tercio del presente, y puede afirmarse que se mantuvo un esquema básicamente igual en todos los casos. Pese a que los textos fueron relevados sucesivamente, hasta la última sustitución por el artículo 45 de la Constitución del 8 de noviembre de 1949, han mantenido una cierta vigencia, remozada en cada caso con detalles adicionales que más los complementan que los desvirtúan. El planteamiento de fondo proviene desde los albores de la Independencia.

Sección Primera — Antecedentes

El texto, en cada una de nuestras cartas políticas, ha sido el siguiente:

Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica (25 de enero de 1825), Capítulo 1º "De los Derechos y Deberes de los Costarricenses":

"Artículo 4º—Sus propiedades son inviolables; pero el Estado puede exigir el sacrificio de alguna por razón de interés público legalmente comprobado indemnizándola previamente".⁽¹³⁾

Ligeramente más comprensiva, pero siempre dentro del mismo marco individualista es la Ley de Bases y Garantías del 8 de marzo de 1841, que en el Artículo Segundo "De los costarricenses", afirma:

"Inciso 1º—...

Inciso 2º—(aparte segundo) para que su propiedad no sea tomada aún para usos públicos, sin que previamente se justifique necesidad o motivo de provecho común; y en este caso se les indemnice su valor, según el juicio de peritos nombrados uno por el propietario y otro por la autoridad".⁽¹⁴⁾

(13) Zeledón, Digesto Constitucional de Costa Rica, Colegio de Abogados, San José, 1946, P. 53.

(14) Idem, p. 90.

La Constitución Política del Estado de Costa Rica del 9 de abril de 1844 es un poco más explícita sobre el particular:

"Artículo 1º—De los derechos de los costarricenses.

Todos los costarricenses nacen libres e independientes, y tienen ciertos derechos inalienables e imprescriptibles, y entre éstos se enumeran con más especialidad... el de propiedad.

Artículo 13.—Ningún poder podrá tomar la propiedad particular ni turbar absolutamente al propietario en el libre uso de sus bienes; si no es por una necesidad pública acreditada, y previa indemnización por un precio razonable convenido, o a tasación de peritos nombrados por las partes.

Artículo 14.—Todos pueden libremente disponer de sus bienes, con tal de no emplearlos en objeto alguno contrario a la ley".⁽¹⁵⁾

Nos interesa por el momento destacar como detalle notorio que, a diferencia de sus congéneres, faculta al Estado y al particular para convenir directamente el precio, sin sujeción al parecer de peritos.

Constitución Política del 10 de febrero de 1847:

Título I — Sección I, "De los derechos naturales y civiles de los costarricenses.

"Artículo 7º—Ninguna autoridad podrá tomar la propiedad particular, ni turbar absolutamente al propietario en el libre uso de sus bienes, si no es por una necesidad pública acreditada, y previa indemnización por un precio razonable a tasación de peritos nombrados por las partes";⁽¹⁶⁾

Destacamos nada más que marca un cierto retroceso, al establecer la propiedad como derecho "natural" de los costarricenses.

En lo sucesivo, se repite el mismo esquema:

Constitución Política (27 de diciembre de 1859).

Título IV — Sección 2ª "De las garantías individuales":

"Artículo 25.—La propiedad es inviolable: a ninguno puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, y previa

(15) Idem, p. 103.

(16) Idem, p. 128.

indemnización a justa tasación de peritos nombrados por las partes, quienes no sólo deben estimar el valor de la cosa que se toma, sino también el de los daños consiguientes que se acrediten".⁽¹⁷⁾

Constitución Política (15 de abril de 1869, Título V, Sección 2ª — De las garantías individuales:

"Artículo 24.—La propiedad (es) inviolable: a ninguno puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, y previa indemnización, a justa tasación de peritos nombrados por las partes, quienes no sólo deben estimar el valor de la cosa que se tome, sino también el de los daños consiguientes que se acrediten. En caso de guerra, no es indispensable que la indemnización sea previa".⁽¹⁸⁾

Esta última Carta Política, introduce como novedad que no será necesaria la indemnización previa en caso de guerra.

Tales fueron, pues, los antecedentes de la Constitución Política del 7 de diciembre de 1871, cuyo artículo 29, adicionado con un segundo párrafo en 1943, constituye el artículo 45 de la actual, del 8 de noviembre de 1949, que será examinada con más atención en breve.

A guisa de paréntesis, y para completar esta revisión rápida de los textos constitucionales anteriores relacionados con nuestro tema, habremos de decir que la Constitución del 8 de junio de 1917, en general muy moderna para su época y precursora de distintas innovaciones, se muestra en esta materia más bien de corte "clásico", individualista y liberal. En efecto, en el Capítulo II "De las garantías individuales", Artículo 15, decía:

"La propiedad es inviolable y nadie podrá ser privado de la suya sino en virtud de sentencia judicial, y por causa de utilidad pública legalmente comprobada, previo pago del precio actual y de los daños y perjuicios consiguientes que se acrediten, todo según dictamen de peritos.

En caso de guerra o de revolución intestina y nada más que para atender a la defensa nacional o al restablecimiento del orden público, podrá la autoridad administrativa decretar la necesidad de la expropiación previa. En estos casos, la propiedad inmueble podrá ser

(17) Idem, p. 171.

(18) Idem, p. 189.

temporalmente ocupada, sólo por necesidades militares o para destinar sus productos al ejército. El Estado es siempre responsable por las expropiaciones que practique el Ejecutivo por sí o por medio de agentes suyos.

Ninguna ley podrá disponer que la propiedad particular pase a ser del Estado; en caso de que se le atribuya por su dueño un valor inexacto para efectos de tributación y que el Estado, por sí o por medio de terceros, ofrezca tomarla por el avalúo y una bonificación cualquiera.

Las minas podrán denunciarse aún en terrenos de particulares, pero no podrán explotarse, ni se adjudicarán, sin haber sido pagados antes al dueño de la superficie el valor del terreno que hubiere de ser ocupado y los daños y perjuicios que se le ocasione, todo según disponga la autoridad y valoren peritos".⁽¹⁹⁾

Como se observa, la disposición transcrita no aporta nada esencialmente nuevo con relación a la idea dominante en materia de propiedad. Sigue considerándola inviolable y absoluta al igual que sus predecesoras. Ello no obstante, contiene un rasgo característico y único en nuestra historia constitucional. Establece la institución de la requisa, entendiéndola como la transferencia forzosa en favor de una persona de derecho público del uso de una cosa, y por razones militares únicamente.⁽²⁰⁾

Sección Segunda — El texto vigente

Ahora nos ocuparemos específicamente del texto constitucional que brinda respaldo al establecimiento de limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad. Dedicaremos un poco más de atención a las circunstancias ambientales en que se produjo su puesta en vigencia, antes de examinar el texto propiamente dicho.

Sub-sección Primera

Consideraciones previas

En nuestro Derecho, el artículo 45 de la Carta Constitucional vigente plantea una serie de problemas motivados por la

(19) *Idem*, p. 231.

(20) Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo, Volumen II*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, p. 270 y s.; Villegas Basavilbaso, *Derecho Administrativo, Tomo VI*, T.E.A., Buenos Aires, 1956, p. 301 y s.

imprecisión de sus términos y por establecer un distinción cuyos contornos son difíciles de precisar. El esfuerzo por definir sus alcances y el sentido de las expresiones que lo componen conduce a resultados desalentadores, dado que los términos empleados han tenido una difusión tan vasta, que parecen lugares comunes.

Situados dentro de esta óptica, la tarea se hace ardua en algunos aspectos. El principal de ellos, es la falta de documentación "fehaciente" sobre lo que fue la voluntad del Constituyente y el sentido que tienen sus palabras. Aún más, pareciera que el precepto se quedó rezagado ante las corrientes innovadoras que después se plasmaron en fórmulas legales. El Estado rebasó los límites de la norma constitucional que regulaba sus relaciones con los particulares en punto al derecho de propiedad, por lo menos antes de 1943.

El texto actual, formalmente emitido en 1949, consta de dos partes, histórica e ideológicamente bien diferenciadas, pero cuyo marco de fondo sigue siendo la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789. Y, en todo caso, no es otra cosa que una solución de compromiso más, de las tantas que caracterizaron a la renovación institucional que siguió a la Guerra Civil de 1948. El compromiso, en materia tan especialmente delicada como ésta del derecho de propiedad, consistió en mantener el texto de la antigua Constitución de 1871, de corte individualista liberal, con el retoque que lo dotó de un segundo párrafo de tendencia social cristiana en los años 1942 y 1943.

Sobre los trabajos del Constituyente de 1871 no existe documentación importante desde nuestro punto de vista. Bástenos recordar que se produjo en una etapa de crisis, durante la dictadura del General Guardia, como un esfuerzo por dotar al país de un marco jurídico plausible que encubriera una situación de facto y censurable.⁽²¹⁾ Ello mismo explica que carezca de interés cualquier trabajo sobre su génesis dogmática, ya que responde a la costumbre generalizada en esos años de dictar una nueva carta política después de cada golpe militar, con el fin de justificar el atentado contra el régimen anterior.⁽²²⁾ Así pues, Guardia no hizo más que procurarse un marco de legalidad, después del golpe militar

(21) Periódico "La República", 27 de abril 1970, ps. 24 y 25, artículo de G. Meléndez.

(22) Zeledón, *op. cit.*, p. 309 y s.

con que derribó a don Jesús Jiménez, quien a su vez había dictado una constitución luego de derrocar a don José María Castro.⁽²³⁾ En todo caso, en lo que mira al derecho de propiedad, su enfoque es absolutamente clásico, y repite los conceptos esbozados desde el Pacto Social Fundamental Interino de 1821.

El segundo párrafo del actual artículo 45 se elaboró durante las legislaturas ordinarias de 1942 y 1943, siguiendo el trámite establecido por la Constitución de 1871 para sus reformas, de modo que vino a ser una adición, dotando de un segundo párrafo al artículo 29 de esa época. En nuestro criterio, ese agregado, bastante tímido y de tendencia ideológica distinta de la del primero, en cierta forma vino a desquiciar el sistema y a constituirse en fuente de dudas posteriores. En efecto, su interpretación no se ofrece muy clara y pareciera más bien formar un precepto aislado sin conexión firme con el párrafo que lo precede.

Por las fechas en que se concibió el segundo párrafo en comentario, puede colegirse que su promulgación coincidió con la de las llamadas "Garantías Sociales". En el Mensaje Presidencial de 16 de mayo de 1942, el Poder Ejecutivo propone al Congreso una reforma a la Constitución de 1871, incluyendo en el título III una "Sección Tercera" que se llamará "De las garantías sociales" compuesta de quince artículos. Al aprobarse más adelante, en julio de 1943, esta Sección vino a ser la génesis de nuestra legislación laboral y de seguridad social vigentes. En términos generales, se hace eco de la preocupación manifestada en la Constitución de 1917 por la suerte de las clases trabajadoras y débiles económicamente. Preceptúa como obligación del Estado procurar el mayor bienestar a los costarricenses y declara al trabajo un deber social y no mera mercancía sujeta a las vicisitudes del tráfico contractual privado. Al mismo tiempo, incorporó al Código Político la institución de los Seguros Sociales, que ya había sido creada por Ley N° 17 de 1° de noviembre de 1942, financiada mediante la triple contribución forzosa de los trabajadores, los patronos y el Estado. Al efecto, otorgó plena autonomía a la Caja Costarricense de Seguro Social para la administración y gobierno de su cometido, sustrayéndola a la tutela original ejercida por el Poder Ejecutivo.⁽²⁴⁾

(23) Idem, p. 308.

(24) Idem, p. 314 y s.

Finalmente, la reforma en comentario incluía la del artículo 29, relativo al derecho de propiedad, agregándole un segundo párrafo.

Y, en este punto también, el problema de las fuentes "fehacientes" se planteó con agudeza. El país se encontraba en una etapa de crisis motivada por el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, que motivó el cierre de nuestros mercados tradicionales de exportación y la diversificación acelerada de la actividad agrícola.⁽²⁵⁾ Sobrevino de modo inevitable la escasez y el alza desmedida de los precios de todos los artículos de consumo básico, de suerte que las clases populares manifestaban como preocupación dominante la de la carestía de la vida.⁽²⁶⁾ Esto condujo a que la atención pública se orientara hacia dos objetivos principales, mediante un adecuado sistema de propaganda: por una parte, el desarrollo de los acontecimientos bélicos, en vista de que el equilibrio de las fuerzas en choque era inestable y más bien parecía inclinarse en favor del nacional-socialismo y sus aliados; por otra parte, en lo interno se destacaba la actuación "enérgica" del gobierno para sancionar a los comerciantes que, supuesta o ciertamente, estuvieran especulando con artículos de consumo básico.⁽²⁷⁾ El Estado se convirtió en importador y expendedor de los artículos llamados "de primera necesidad". Al mismo tiempo, campeaba una especie de "psicosis de quintacolumnismo", en que se presentaba todo el ambiente como plagado de agentes de los llamados "países totalitarios" atentando solapadamente contra los intereses nacionales.⁽²⁸⁾ Se llegó a extremos de muy lamentable recuerdo con las revocatorias de nacionalidad a ciertos costarricenses descendientes de extranjeros y su deportación, así como con la confiscación o administración de sus bienes. Además, se desarrollaba una campaña política por definir al candidato del Partido gobernante primero, y luego para estigmatizar al del contrario.⁽²⁹⁾

Tal era, descrito a grandes rasgos, el clima general del país cuando se propuso la reforma en comentario. Fácil es concluir

(25) Por ejemplo, llamados en el diario "La Tribuna" durante marzo-abril de 1942 para sembrar árboles de caucho por parte del "Comisionado de los Estados Unidos".

(26) "La Tribuna", 2 de marzo de 1942.

(27) "La Tribuna", abril de 1942.

(28) Cf. Diarios de marzo de 1942.

(29) "La Tribuna", marzo-junio de 1942.

que la tensión del país se hallaba centrada alrededor de otros puntos de interés, circunstanciales y locales, y no sobre la importancia institucional que revestía la reforma a la Constitución. El interés relativo que motivó la propuesta del Ejecutivo, se dirigió en especial a analizar la oportunidad de la nueva legislación laboral o la conveniencia de la proyectada autonomía en favor de la Caja Costarricense de Seguro Social.⁽³⁰⁾ Los opositores sostenían que las condiciones económicas del país no aconsejaban el establecimiento de la primera, y que, en cuanto a la segunda podría llegar a ser fuente de problemas por una gestión desacertada o deshonesta de sus directores.⁽³¹⁾ En cuanto al derecho de propiedad, los comentarios son más bien escasos, y casi siempre matizados con intereses político-electorales. Sus opositores calificaron la proposición de "socialista", "comunista" o "importación exótica de otros regímenes incompatibles con nuestro modo de ser", pero no hicieron un análisis serio y detallado de todos sus alcances.⁽³²⁾ Los patrocinadores, orientaron su quehacer resaltando principalmente el aspecto de "modernización" del texto fundamental en materia de propiedad, educiendo que preceptos parecidos se encontraban ya en las constituciones de otros países latinoamericanos. Pero tampoco se ocuparon de explicar satisfactoriamente el sentido y alcances de la adición en comentario.⁽³³⁾

Un factor de interés, tal vez el más importante en esta puesta en vigencia sin dificultad del segundo párrafo del artículo 29, fue la intervención abierta y simultánea en favor de la tesis gubernamental por parte de la jerarquía eclesiástica y las tendencias políticas de izquierda, representadas por el Partido Comunista. Casi inmediatamente después de haber sido propuesta por el Ejecutivo, los Obispos Sanabria, Solís y Odehdal, calificaron la reforma de "expresión legítima de los postulados católicos en materias sociales".⁽³⁴⁾ Con ello, evidentemente, se granjearon la animosidad de los opositores, quienes extendieron hasta ellos el calificativo de socialistas o comunistas. A lo que respondió Monseñor

(30) "La Tribuna", 21 de mayo de 1942.

(31) "Diario de Costa Rica", 29 de mayo de 1942.

(32) "Diario de Costa Rica", 30 de mayo de 1942.

(33) "La Tribuna", 29 de mayo de 1942.

(34) "La Tribuna", 24 de mayo de 1942.

Sanabria escribiendo: "Me asustan los caminos de la izquierda, pero nunca me han asustado los caminos de la justicia".⁽³⁵⁾

A pesar de ser relativamente reciente, esta etapa de nuestra historia, es difícil de analizar exhaustivamente, y conduciría a una complejidad que rebasa los límites de estas notas. Creemos que, por primera vez en nuestra historia, la prensa perdió su carácter habitualmente moderado y lanzó a unos costarricenses contra otros, al punto de conducirlos en dolorosa confrontación a la Guerra Civil de 1948. De ahí que, como decíamos, el problema de las fuentes se ofrece difícil. Buena parte de la documentación original de los funcionarios públicos se extravió en las vicisitudes propias del choque militar. Además, muy pocas personas de las que por razón de su cargo vivieron de cerca la génesis de la reforma, pueden o quieren recordar esos hechos con detenimiento. Las actas de la Asamblea Legislativa —"Congreso Constitucional", en aquella época— nos aportan muy pocas luces, pues en unos casos se perdieron, y en otros, se limitan a consignar el "aprobado por unanimidad" propio del sistema imperante.⁽³⁶⁾

Indagamos especialmente por qué, al momento de emitirse la legislación laboral y de seguridad social, se pensó también que fuera necesario reformar el texto relativo a la propiedad. Al parecer primó la tesis de que era preciso hacerlo porque el texto original de 1871 se avenía mal con la naturaleza de las nuevas corrientes encaminadas a favorecer a las mayorías desposeídas. El texto vigente, de concepción clásica, predicaba todavía el carácter inviolable de la propiedad, con lo que presentaba un valladar a la intervención del Estado en los mecanismos económicos, destinada a regular las relaciones entre patrones y trabajadores. En otros términos, para dar armonía a toda la reforma, era necesario flexibilizar el texto del artículo, con el fin de que toda la innovación no pareciera inorgánica.

Sub-sección Segunda

El texto vigente

Como dijimos, el artículo 45 de la Carta Política vigente (8 de noviembre de 1949) consta de dos párrafos. El primero, pro-

(35) "La Tribuna", 30 de mayo de 1942.

(36) Asamblea Legislativa, Expediente original de la ley N° 24 de 7 de julio de 1943.

viene con ligeras variantes de la Constitución de 1871, en la que formaba el artículo 29. El segundo, proviene de la reforma del 2 de julio de 1943.

A. Primer párrafo.

"Artículo 29 (de la Constitución de 1871).—La propiedad es inviolable; a ninguno puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, y previa indemnización a justa tasación de peritos nombrados por las partes, quienes no sólo deben estimar el valor de la cosa que se tome, sino también el de los daños consiguientes que se acrediten. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa."

Hasta aquí, no presentamos nada esencialmente nuevo y que tenga importancia a los efectos de limitar el ejercicio de la propiedad. Es más, creemos que la facultad expropiatoria concedida en favor del Estado no constituye en sentido estricto una limitación al ejercicio del dominio, sino más bien una transferencia coactiva en favor de otra persona (de Derecho Público) de la propiedad ejercida por un particular.⁽³⁷⁾ En el fondo, es un tipo especial de transmisión forzosa del derecho y no una limitación propiamente dicha, de una familia genérica que comprende, por ejemplo, la ejecución forzosa para el pago de deudas, o la porción hereditaria legítima garantizada a ciertos parientes del causante. La característica esencial es la de disponer medios legales idóneos destinados a sustituir el consentimiento o aquiescencia del titular privado para que se opere el traspaso. Ciertamente nos encontramos en presencia de una de las tantas potestades de imperio del Estado, que puede decidir unilateralmente si expropia o no el bien del particular, pero que no puede interpretarse siempre como eventualidad pendiente sobre el derecho de este último. Este, puede impugnar la procedencia de las gestiones del Estado en su contra y, en el peor de los casos, verá su patrimonio transformado en su equivalente en dinero, ya que universalmente se acepta que en todo procedimiento de este género debe mediar una justa indemnización. Por otra parte, la expropiación viene a significar la salida del bien en cuestión del libre comercio entre los hombres, lo cual podría tomarse como el perecimiento total para el particular propietario de la cosa

(37) Idem a nota 20; además, J. C.; Morales, La Expropiación, Facultad de Derecho, Panamá, 1964.

sobre la que se ejerce el derecho de propiedad.⁽³⁸⁾ Y es de todos conocido que los derechos reales se extinguen con la pérdida o destrucción total de la cosa sobre la cual se ejercen. A nuestro juicio, pues, la facultad expropiatoria no puede calificarse de limitación al ejercicio de la propiedad, sino más bien de condición de extinción de este último en contra del particular.

Dentro de este orden de ideas, habremos de concluir que, antes de 1943, nuestro Derecho carecía de autorización expresa en la Constitución para imponer limitaciones al dominio. Indudablemente tales limitaciones debieron producirse, pero ya no fundadas en consideraciones sobre los límites o finalidades del dominio, sino más bien en la llamada potestad de imperio de la Administración. Así por ejemplo, la Ley N° 52 de 12 de marzo de 1923, sobre protección de la Salud Pública, y los numerosos reglamentos a que dio lugar, como el N° 12 de 24 de mayo de 1937 (relativo a los requisitos profesionales e higiénicos para el ejercicio de la barbería), o el Decreto N° 16 de 20 de junio de 1931 (Reglamento sobre Alimentos y Bebidas) se explican por la potestad mencionada, para controlar la seguridad, salubridad u ornato públicos, y no entendiéndolas como limitación al ejercicio del derecho de propiedad fundada en conveniencias colectivas. Creemos innecesario insistir en que no estamos en presencia de limitaciones al dominio, sino de normas de otra naturaleza, cuyo análisis exhaustivo se alejaría de los límites de estas notas.

Básicamente, es el mismo enfoque contenido en el Código Civil de 1888, individualista y liberal, que dispone en su artículo 266:

"La propiedad y cada uno de los derechos especiales que comprende, no tienen más límites que los admitidos por el propietario y los impuestos por disposiciones de la ley".

B. Segundo párrafo.

En el Mensaje Presidencial del 16 de mayo de 1942, se propone al Congreso una reforma a la Constitución de 1871, para modificar el artículo 29 en los siguientes términos:

(38) Castán Tobeñas, obra y tomo citados, p. 163.

"Artículo 29.—El Estado reconoce la propiedad privada, sin más limitaciones que las impuestas por el superior interés de la colectividad, las cuales serán establecidas por la ley. Esta determinará la inviolabilidad de la propiedad privada en el concepto dicho: a ninguno puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, y previa indemnización a justa tasación de peritos nombrados por las partes, quienes no sólo deben estimar el valor de la cosa que se tome, sino también el de los daños consiguientes que se acrediten. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa".⁽³⁹⁾

A nuestro juicio, el cambio es de fondo, respecto a la postura tradicional en la materia. Por primera vez en nuestra historia, pareciera negarse el carácter de absoluto, inviolable e inherente a la naturaleza humana de la propiedad, empleando muy sutilmente la fórmula "El Estado reconoce"; que sugiere una cierta prepotencia de este último. No se declara sujeto o en condiciones de inferioridad respecto a aquélla, sino que en pleno goce de sus poderes, y con conciencia de ellos, manifiesta que la reconoce. Ya no se está en presencia de algo inherente a la naturaleza del hombre sino de una cosa que el Estado tolera. Y que tolera sólo en la medida en que soporte limitaciones "impuestas por el superior interés de la colectividad", las cuales, por otra parte, quedan al arbitrio del legislador. Nos parece que, esa primera frase del párrafo, de importancia capital, no queda desvirtuada por el siguiente, ya que éste se reduce a señalar los requisitos para sustraerla de manos del particular, y no precisamente para condicionar su ejercicio. "Reconocer" no forzosamente significa un acto de sumisión, sino que también puede ser la actitud de quien se siente superior y anterior a algo y no ve menoscabo para su autoridad en permitir su existencia.

La explicación de motivos, sin embargo, fue bastante tímida:

"La reforma del artículo 29 de la Constitución no atenta, sino que robustece y da eficacia, al principio de que el Estado Costarricense reconoce la existencia de la propiedad privada como base de todo nuestro sistema social. El nuevo concepto que introduce constituye una sana limitación al poder abusivo que se haga del derecho de propiedad. Véase lo que al respecto dice la Encíclica 'Quadragesimo Anno':

'Los hombres deben tener cuenta, no sólo de su propia felicidad, sino también del bien común, como se deduce de la índole misma del dominio, que es a la vez individual y social, según queda dicho. Determinar por menudo esos deberes cuando la necesidad lo pide y la ley natural no lo ha hecho, eso atañe a los que gobiernan el Estado. Por lo tanto la autoridad pública, guiándose siempre por la ley natural y Divina, e inspirándose en verdaderas necesidades del bien común, puede determinar más extensamente lo que es lícito o ilícito a los poseedores en el uso de sus bienes.' (Doctrina Social de la Iglesia, de G. C. Rutten, página 269).

Y seguidamente agrega: 'He ahí también por qué el Sagrado Pontífice León XIII declaraba que el Estado no tiene derecho a agotar la propiedad privada con un exceso de cargas e imposiciones: 'El derecho de propiedad individual emana, no de relaciones humanas, sino de la misma naturaleza; la autoridad pública no puede, por tanto, abolirla; sólo puede atemperar su uso y conciliarlo con el bien común.' (Encíclica *Rerum Novarum*).

Al conciliar así el derecho de propiedad con las exigencias del bien común, la autoridad pública no se muestra enemiga de los propietarios; antes bien, les presta un apoyo eficaz; porque de este modo seriamente impide que la posesión privada de los bienes produzca intolerables perjuicios y se prepare su propia ruina, habiendo sido otorgada por el Autor providentísimo de la naturaleza para subsidio de la vida humana. Esa acción no destruye la propiedad privada, sino que la defiende; no debilita el dominio privado, sino que lo fortalece.'

Dicho principio se confirma en el artículo 96 del 'Código Social de Malinas' (op. cit. página 356), así: 'En la medida que la necesidad lo reclama, la autoridad pública tiene el derecho, inspirándose en el bien común, de determinar a la luz de la ley natural y Divina, el uso que los propietarios pueden o no hacer de sus bienes.

Con el propósito de dar respaldo constitucional a ciertas medidas, que también os anuncié, tendientes a resolver nuestro problema agrario, fomentando la pequeña propiedad, base de nuestra paz social y de la tranquilidad que al respecto lograron nuestros antepasados, es urgente flexibilizar el texto del artículo 29 en estudio, y adaptarlo a las necesidades del momento histórico que vivimos. Nuestra política se define en dos conceptos esenciales: absoluto respeto a la propiedad privada, dentro del marco de las necesidades públicas y mantenimiento de la

(39) R. A. Calderón Guardia, Mensaje Presidencial, Imprenta Nacional, San José, 1942, p. 14.

pequeña propiedad, dando el derecho a nuestros campesinos de cultivar aquellas parcelas incultas o abandonadas por sus propietarios originales.

Estas ideas no son nuevas en América: las recogen los artículos 87 de la Constitución Cubana (cuya vigencia data de octubre de 1940); 26, párrafo segundo de la Colombiana según reforma del Acto Legislativo N° 1 de 1936; y 10 de la Constitución Política de Chile".⁽⁴⁰⁾

Inmediatamente después de la lectura del Mensaje en el Congreso, el mismo 16 de mayo de 1942, un grupo considerable de diputados acoge y hace suyas las proposiciones del Presidente de la República, dejando presentado en el acto un "Proyecto de Reforma" a la Constitución de 1871, cuyo texto es el mismo que el propuesto por el Ejecutivo.⁽⁴¹⁾

El 12 de junio de 1942, una Comisión nombrada al efecto, rinde su informe. Propone para el artículo 29, mantener el primer párrafo, y adicionarlo con un segundo que se leerá así:

"Por motivos de necesidad pública, podrá el Congreso, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponerle a la propiedad, cargas u obligaciones de interés social".⁽⁴²⁾

Llama poderosamente la atención el hecho de que la Comisión no explicara las razones que tuvo para desechar la redacción del Ejecutivo, y adoptar la que propuso. Tampoco hace mención alguna al sentido que tiene la disposición, ni a sus alcances, sino que sin que tuviera nada que ver, su dictamen sobre el particular se extiende en consideraciones sobre la Ley de Expropiaciones de 1896.⁽⁴³⁾

En este punto particular se hizo especialmente notoria la falta de documentación a que nos referimos anteriormente.

Posteriormente, se acordó sustituir la expresión "cargas u obligaciones" por el término "limitaciones".

Dicho informe fue discutido el 16 de junio del mismo año, y se aprobó. Entre el 17 y el 20 del mismo mes se le dieron los tres debates, manteniendo siempre la redacción propuesta por la

(40) Idem, p. 4 y 5.

(41) Expediente original de la ley, Asamblea Legislativa, p. 8.

(42) Idem, p. 12.

(43) Idem, p. 12.

Comisión y el más completo mutismo sobre su sentido y alcances. El 30 de junio, se produjo la votación definitiva del "Proyecto", con el texto que ya conocemos.

El 1° de mayo de 1943, el Ejecutivo vuelve a proponer la reforma a la Constitución de 1871, con la redacción del artículo 29, idéntica a la adoptada por la Comisión y aprobada por el Congreso en 1942.⁽⁴⁴⁾

La exposición de motivos justifica las "Garantías Sociales" afirmando que "protegen en forma especial a la familia, como base que es de la Nación, ... estimulando el más adecuado reparto de la riqueza y reglamentando el trabajo sobre bases de equidad".⁽⁴⁵⁾

Concretamente, sobre el artículo 29, dice el Mensaje Presidencial que:

"Tiende a intensificar la producción nacional, dividiendo lo más posible la propiedad, a efecto de que el solar costarricense baste al sustento de todos los ciudadanos."⁽⁴⁶⁾

El 6 de mayo se nombra en Comisión a los mismos diputados del 3 de junio de 1942, los cuales rinden su informe el 10 de junio, conservando para el artículo 29 la redacción que ya conocemos. De nuevo, sus razonamientos se reducen a la Ley de Expropiaciones. Entre el 14 y el 23 de junio se conoce en Segunda Legislatura el "Proyecto", el cual se aprueba "por unanimidad". Finalmente se publica la versión definitiva, con el texto transcrito, en La Gaceta N° 147 de 7 de julio de 1943.

En consecuencia, a partir de esa fecha, la norma constitucional relativa a la propiedad tuvo el siguiente texto:

"Artículo 29.—La propiedad es inviolable: a ninguno puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, y previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa.

(44) Idem, p. 23.

(45) R. A. Calderón Guardia, Mensaje Presidencial, Imprenta Nacional, 1943, p. 7.

(46) Idem.

Por motivos de necesidad pública, podrá el Congreso, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponerle a la propiedad limitaciones de interés social".⁽⁴⁷⁾

Desgraciadamente, la reforma coincidió con la gestación de la grave crisis que llevó al país a un choque armado en 1948, y hasta donde llegan nuestros conocimientos, nadie se ocupó de hacer un análisis exhaustivo de la disposición. No fue sino años más tarde, con ocasión de la Asamblea Constituyente de 1949, cuando se planteó indirectamente el problema de su significado.

En efecto, después de la Guerra Civil, la Junta Fundadora de la Segunda República propuso como modelo a la Constituyente un "Proyecto de Constitución Política" que sirviera de base de discusión.⁽⁴⁸⁾ En realidad, dicho "Proyecto" viene a ser, con ligeros retoques, el trabajo realizado por una "Comisión" nombrada al efecto por dicha Junta.⁽⁴⁹⁾ En lo que a nosotros interesa, dicho documento estaba concebido en los siguientes términos:

"Artículo 54.—La República reconoce y garantiza la propiedad privada, sin perjuicio del dominio eminente del Estado sobre todos los bienes existentes en el territorio nacional".⁽⁵⁰⁾,

que debe armonizarse con lo dispuesto en el Capítulo V — "La Economía y la Propiedad del Estado", Artículo 109, que decía:

"El dominio eminente del Estado sobre todos los bienes existentes en el territorio nacional, le confiere de manera exclusiva las siguientes facultades:

1º) Imponer limitaciones a la propiedad privada para que ésta cumpla su función social.

2º) ... " ⁽⁵¹⁾

(47) Años más tarde, la reforma fue calificada de "medida del más bajo linaje por parte de Calderón Guardia, como una exigencia de los comunistas para prestarle su apoyo", in Asamblea Nacional Constituyente de 1949, Tomo I, Imprenta Nacional, San José, 1953, p. 607.

(48) El 1º de febrero de 1949. Asamblea Nacional Constituyente, Tomo I, p. 24 y s.

(49) Asamblea Constituyente, Actas, Tomo I, p. 619 y s.

(50) Idem, p. 645.

(51) Idem, p. 650.

La exposición de motivos manifiesta sobre el particular que la propiedad "cuando se ejerce dentro de límites justos", es fundamento esencial de la vida en sociedad", y que es "indispensable reglamentar mejor las obligaciones del Estado ante ella, de modo que sea especial deber suyo desarrollar la pequeña propiedad..." Todo, para que "queden perfectamente balanceados los derechos que el individuo y el Estado tienen sobre la riqueza", otorgando a la propiedad privada "todas las garantías posibles".⁽⁵²⁾

Y a continuación agrega:

"Las disposiciones de este capítulo no establecen un Estado socialista ni mucho menos; pero dejan a los órganos del Estado en disposición de tomar —si la mayoría ciudadana lo cree conveniente— todas aquellas medidas compatibles con una sociedad individualista como la nuestra.

Ya el derecho de la época feudal reconocía al Rey lo que se llamó el dominio eminente o directo sobre los bienes de su reino. Al venir los regímenes democráticos del siglo XIX, muchos de ellos reservaron ese derecho en forma expresa al Estado como heredero de los derechos anteriores del Monarca. Leyes españolas de la época de la Revolución de Riego, lo expresaron así en forma clara; y la jurisprudencia francesa también expuso la misma tesis en forma insistente durante todo el siglo pasado. En los tiempos modernos, la Constitución de Honduras admite en forma expresa ese mismo derecho del Estado.

Y nosotros hemos creído que el reconocimiento de ese derecho es el que en realidad viene a justificar todas las facultades que al Estado se le ha reconocido siempre o se le van atribuyendo en los últimos tiempos. Es así como quisimos admitir expresamente ese dominio eminente del Estado que, sin mencionarlo, nuestras anteriores constituciones, ha sido sin embargo el fundamento de gran parte de nuestra legislación..." ⁽⁵³⁾

Desde el principio, dicha proposición atemorizó a la mayoría de los Constituyentes, y contribuyó a que más tarde fuera desechado el "Proyecto" y se tomara como base de trabajo la misma Constitución de 1871.⁽⁵⁴⁾ En efecto, sus críticos más acerbos vieron en

(52) Idem, p. 623.

(53) Idem, p. 625 y s.

(54) Idem, p. 615.

ella la posibilidad del establecimiento de un socialismo de Estado⁽⁵⁵⁾ —espectro que siempre han invocado nuestros conservadores para mantener el statu quo— y se malogró toda la renovación institucional. En definitiva, no se obtuvo más que reanudar la vigencia de la Carta Política anterior, con cambios de cierta importancia, pero de estructura anticuada al fin.

Sobre el "Proyecto" se produjeron dos dictámenes de comisión.⁽⁵⁶⁾ El de mayoría, recomendaba prescindir de él, invocando el socorrido socialismo de Estado, fundándose en dos razones principales: 1) que la Constitución de 1871 no era anticuada, y 2) que el pueblo en las últimas elecciones de Constituyentes, se había pronunciado en contra de tal Proyecto. El de minoría, recomendaba mantenerlo y desechar definitivamente la antigua Carta Política.⁽⁵⁷⁾

Los defensores de la tesis de minoría insistieron con brillantes discursos en la bondad de su punto de vista, manifestando que el Proyecto no hacía sino consagrar con rango constitucional lo que se había venido practicando en el país, y que, en el fondo, se mantenía la disposición de 1871 con la reforma de 1943. Resaltaron que se trataba únicamente de la modernización de la norma, citando en apoyo de su tesis disposiciones semejantes de numerosas cartas políticas latinoamericanas.⁽⁵⁸⁾

Los esfuerzos, sin embargo, fueron vanos. El 8 de abril de 1949, por 24 votos a favor y 21 en contra, se acordó desechar definitivamente el Proyecto, y mantener como base de estudio la Constitución de 1871.⁽⁵⁹⁾

Algunos meses después, el 7 de julio de 1949, la fracción Social Demócrata presentó moción para que el artículo 29 de 1871 se leyera así:

"La República reconoce y garantiza la propiedad privada. Pero con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros

(55) Idem, p. 493 y s.

(56) Idem, p. 449.

(57) Idem, p. 451.

(58) Idem, p. 516 y s.

(59) Idem, p. 615 y s.

de la Asamblea Legislativa, podrá imponerle limitaciones para que se cumpla su función social.

Podrá también decretarse la expropiación por causa de utilidad pública o de necesidad social, previa indemnización a justa tasa de peritos.

En épocas de guerra o de emergencia interior, la indemnización por motivo de expropiación podrá no ser previa, pero el decreto de expropiación deberá necesariamente disponer que el pago se hará, con los intereses legales correspondientes, a más tardar dos años después de terminadas las hostilidades o concluido el estado de emergencia".⁽⁶⁰⁾

Los discursos en defensa de dicha propuesta insisten nuevamente en el aspecto modernización del texto relativo a la propiedad, apoyándose en normas parecidas de otros países, pero ninguno se adentra realmente en el análisis del texto ni de la reforma de 1943. Sus opositores de nuevo invocaron el peligro del establecimiento de un socialismo de Estado, contrario a las "genuinas tradiciones del pueblo costarricense".⁽⁶¹⁾

Finalmente, la moción fue desechada. Al día siguiente, se acordó mantener el texto del artículo 29. En el ordenamiento definitivo, esa norma vino a quedar bajo el número 45 de la Constitución actual:

"La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.

Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social".⁽⁶²⁾

(60) Idem, Tomo II, p. 465.

(61) Idem, Tomo I, p. 471 y s.

(62) Idem, Tomo II, p. 488.

Conclusiones

Tal es, en apretada síntesis, la evolución del derecho de propiedad en nuestra historia constitucional. Son prácticamente ciento veinte años de vigencia del esquema clásico napoleónico, según el cual había de considerársele absoluto, inviolable y sagrado en favor del titular, sin ninguna autorización para limitarlo en favor del interés colectivo. Ciertamente, tales limitaciones se produjeron, pero en atención a otros fundamentos jurídicos distintos del concepto mismo del derecho, que se mantuvo inalterable. La evolución en ese particular, no es aventurado pensar que favoreció la hegemonía de la burguesía agrícola tradicional, a la cual no dejaba de garantizar vigencia continuada.

En los últimos treinta años, se modernizó un tanto la disposición, poniéndola tímidamente a la altura de sus congéneres del Continente. Pero tal vez por temores político-electorales, nunca se explicó satisfactoriamente su sentido, ni los límites en que debe entenderse. Aún más, la reunión en un solo artículo de dos párrafos históricamente diferenciados, deja sin resolver una serie de interrogantes. Se afirma en el primero que la propiedad es inviolable, y que sólo podrá privarse de ella al particular mediante comprobación de un interés público al efecto. Sabemos que la expropiación en sí misma no es un atentado contra la inviolabilidad, pues la institución se encamina a sustituir por dinero la cosa de que se priva a su dueño original, y el dinero es por definición, fungible, representativo de casi todos los valores, especialmente de los corporales. De modo que se compagina mal el precepto genérico del principio que declara inviolable a la propiedad y la autorización del segundo párrafo para imponerle limitaciones. Además, en el primero se condiciona la expropiación al "interés público legalmente comprobado", y en el segundo, se subordina la imposición de limitaciones a la existencia de una "necesidad pública". Limitaciones que, en todo caso, sólo podrán ser "de interés social".

¿Cuál es el criterio preciso que distingue esas tres nociones? ¿En qué se distingue el "interés público" de la "necesidad pública" al punto que solamente el primero de ellos autoriza para indemnizar al particular? ¿No se estará más bien en presencia de dos aspectos de un misma cosa, si asumimos que toda "necesidad

pública" en definitiva se traduce en un "interés público" por subsanarla? ¿Cuál es la naturaleza de cada una de estas figuras? ¿Qué podrá entenderse en esta materia por "limitaciones de interés social" como consecuencia de "necesidad pública", sin que resuelva el punto dando al Estado un carácter intervencionista, como se afirmó durante la génesis del artículo? ¿Será conveniente, sobre todo en un país pequeño y pobre como el nuestro, desprovisto de ejército, facultar para no indemnizar previamente sólo en caso de guerra o conmoción interior? ¿No será posible extender la autorización a otras situaciones? He aquí otras tantas preguntas que el examen de los textos que originaron la norma deja sin respuesta alguna.

Con fundamento en el artículo 45 dicho, se puede defender casi cualquier postura ideológica. Tal vez eso explique nuestras vacilaciones a la hora de disponer lo necesario para garantizar el "más adecuado reparto de la riqueza", pues nuestro carácter esencialmente conservador ha malogrado cualquier intento de reforma con visos de radicalismo.

Queda para otra ocasión, y a cargo de otros con mejores arrestos, referirse a las indecisiones típicas de nuestro quehacer legislativo en materia de propiedad. Como por ejemplo, las de la ley N° 2825 de 14 de octubre de 1961, que decreta la intervención del Estado para regular la adquisición, explotación y transmisión de la propiedad agraria, pero reconociendo "la existencia y legitimidad de la propiedad privada".