

**La Constitución de 1949 y los antecedentes histórico-constitucionales  
del estado social y democrático de derecho.**

**The Constitution of 1949 and the historical-constitutional background  
of the social and democratic state under the rule of law.**

**Julio Alberto Jurado Fernández.(\*)<sup>1</sup>**

(Recibido 14/11/23 • Aceptado 11/01/24)

---

<sup>1</sup> (\*) San José, Costa Rica. Profesor Catedrático jubilado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: JULIO.JURADO@ucr.ac.cr

**Resumen:** En este ensayo se analizan los antecedentes históricos y constitucionales de la constitución de 1949 a partir del modelo liberal establecido en la constitución de 1871 y su evolución hacia la conformación del estado social y democrático de derecho.

**Palabras clave:** liberalismo, estado de derecho, estado democrático, estado social, constitución.

**Abstract:** This essay analyzes the historical and constitutional background of the 1949 constitution based on the liberal model established in the 1871 constitution and its evolution towards the formation of the social and democratic state under the rule of law.

**Keywords:** liberalism, rule of law, democratic state, social state, constitution.

## **INDICE:**

Introducción.

1. El Estado Liberal y la Constitución de 1871.

1.1. La formación del estado: 1848-1871.

1.2. El modelo de la constitución de 1871 y el estado liberal de derecho.

2. La consolidación de la democracia político-electoral.

3. Las reformas de 1943 y el origen del estado social.

4. La constitución de 1949.

4.1. La asamblea nacional constituyente de 1949.

4.2. Las innovaciones de la constitución de 1949.

Conclusión.

Bibliografía.

Introducción.

La Constitución de 1949, actualmente vigente, consolidó al estado social y democrático de derecho costarricense. El punto de partida de este tipo de estado fue el modelo constitucional consagrado en la constitución liberal de 1871 que estableció el marco jurídico del estado costarricense como un estado de derecho. Ahora bien, el modelo constitucional plasmado en la constitución de 1871 fue el resultado del desarrollo histórico del estado costarricense gestado a partir de la independencia del imperio español en 1821, particularmente desde 1848 con la proclamación de la república en el tanto este hecho reflejó la decisión de constituirse como estado soberano e independiente.

A principios del siglo XX se dio inicio a un conjunto de reformas en el sistema electoral tendentes a garantizar la expresión de la voluntad popular. Fue en el contexto de estas reformas que el carácter democrático del estado costarricense se fue consolidando, lo que a su vez sirvió para fortalecer al estado de derecho. El proceso experimentó, en el período de 1941-49, una coyuntura especial al final de la cual el sistema electoral logró independizarse del poder ejecutivo con el establecimiento a nivel constitucional del Tribunal Supremo de Elecciones y su universalización con la incorporación del voto de la mujer.

También en esa misma coyuntura se constitucionalizó el estado social de derecho con la incorporación de las garantías sociales y la introducción del segundo párrafo del artículo 45 a la constitución de 1871, y la redacción del artículo 50 de la constitución de 1949.

Este ensayo tiene como propósito analizar el modelo constitucional que sirvió de marco jurídico para la instauración del estado de derecho bajo su forma liberal y su posterior evolución hacia la conformación de un estado democrático y social que se plasmó, finalmente, en la actualmente vigente constitución de 1949. Este modelo liberal del estado de derecho cuajó en la constitución de 1871, pero fue el resultado de un proceso político ligado a la formación del estado costarricense en el contexto económico y social del desarrollo del capitalismo agrario basado en la exportación del café. Los antecedentes constitucionales del texto de 1871 son importantes, pero entendidos en el contexto político, económico y social a que se ha hecho referencia.

Así mismo, se analiza como en el marco jurídico-constitucionales de la constitución de 1871, el carácter democrático del estado costarricense se fue perfilando y consolidando.

Luego, se abordan las reformas constitucionales que dieron origen al estado social para, finalmente, caracterizar a la constitución de 1949 como la constitución que modificó el modelo liberal original, no sólo en cuanto a que consolidó al estado social, sino, además, en tanto produjo una reingeniería en la estructura del estado.

## **El Estado Liberal y la Constitución de 1871.**

### *La formación del estado: 1848-1871.*

La constitución de 1871 sirvió de marco jurídico para la consolidación del estado liberal como estado de derecho. Se promulgó el 7 de diciembre de ese año, y fue producto del golpe de estado llevado a cabo por el, para entonces, coronel Tomás Guardia Gutiérrez el 27 de abril de 1870. El texto de esta constitución fue el resultado final de un proceso político que se inició alrededor de 1848, y que correspondió a un período histórico en el cual se desarrolló el capitalismo agrario alrededor de la producción cafetalera, se configuró la sociedad costarricense con una clase agroexportadora en su cúspide, y se sentaron las bases jurídicas e institucionales del estado costarricense, claramente centralizado<sup>3</sup> y en ejercicio de su soberanía.

A partir de la década de los cuarenta del siglo XIX, el contexto económico estuvo definido por el desarrollo de la producción cafetalera como la principal actividad agroexportadora, cuyo desarrollo generó una determinada estructura social. Si por un lado la sociedad costarricense del siglo XIX no heredó la Costa Rica igualitaria que el mito pregona, por otro la producción cafetalera produjo una diferenciación social nueva e intensa.

---

<sup>2</sup> Luego del golpe de estado, el coronel Guardia es ascendido a General de División (Pérez Zumbado, 2013:19).

<sup>3</sup> A partir de la independencia y hasta 1848, la política estuvo dominada por la tensión entre los intereses locales y los que propugnaban por la construcción de un estado centralizado que se impusiera sobre los localismos. No está por demás señalar que la nascente burguesía cafetalera con base en San José era la principal interesada en la construcción de un aparato estatal centralizado y centralizador.

---

La producción cafetalera se introdujo en 1830 y se intensificó a inicios de la década de los cuarenta de ese siglo. Entre 1840 y 1848, el volumen de café exportado subió de 8.343 a 96.544 quintales. Como se señaló, la estructura social al momento en que la producción cafetalera daba inicio, no era la de una sociedad igualitaria. La sociedad colonial era una sociedad desigual, conformada por un estrato de comerciantes y terratenientes, estos últimos con haciendas ganaderas en Guanacaste o cacaoteras en Matina, pero viviendo en los centros urbanos ya fuese Alajuela, Heredia, San José o Cartago, que estaban en la cúspide de la escala social, monopolizando los principales cargos públicos, ya fuesen civiles, militares o eclesiásticos. Por debajo, se situaba un estrato conformado por campesinos propietarios, pequeños y medianos, pero en su mayoría dedicados a una economía de subsistencia que vendía lo que les sobraba como excedente. Los productos que les permitía hacer esto eran, fundamentalmente, la caña o el tabaco, cuya industrialización y comercialización eran un monopolio del Estado desde finales del siglo XVIII. En las ciudades, había un estrato conformado por artesanos y pequeños comerciantes, y en la base de la escala social, los peones agrícolas y los esclavos.

Tal fue el contexto social en el cual se inició la producción cafetalera como una actividad típicamente capitalista. Los grandes comerciantes y terratenientes tendieron a convertirse en los principales cafetaleros por medio del control del crédito, el beneficiado y la exportación. El estrato compuesto por el campesinado logró soportar la presión que la producción cafetalera suponía en términos de concentración de la tierra, de manera tal que aquél logró integrarse a la nueva economía del café como pequeños y medianos productores. Junto a estos, quedaron los artesanos y pequeños comerciantes de las ciudades y, en la base de la escala social, los peones agrícolas. En este sentido, vale la pena mencionar que, para el caso de Costa Rica, a diferencia del resto de Centroamérica, la producción cafetalera no supuso un proceso de concentración de la propiedad rural que tuviese como contrapartida la aparición de una masa de peones agrícolas como mano de obra de las haciendas cafetaleras. Aun así, sí se dio un proceso de privatización de las tierras comunales de las aldeas campesinas, cuyas consecuencias negativas las sufrió el

sector más pobre y, por lo tanto, más débil del campesinado, algunos de los cuales perdieron su propiedad y se convirtieron en peones agrícolas<sup>4</sup>.

Ante este nuevo panorama económico y social que la producción cafetalera iba articulando, debía corresponderle un determinado sistema político, adecuado a las necesidades de la nueva economía cafetalera y su estructura social. Uno de los aspectos centrales a resolver era el de la condición del estado costarricense en el ámbito internacional. Es decir, había que definir el status jurídico internacional del estado, definiendo su condición de ente político independiente o perteneciente a una entidad política mayor como, por ejemplo, una federación de estados.

---

El 31 de agosto de 1848 Costa Rica se proclamó como república independiente, lo cual quedó finalmente plasmado en la Constitución reformada de 1848. La proclama de la república, expresada en el cambio de denominación de Estado de Costa Rica a República de Costa Rica, tal y como lo consignó el artículo 1 de la Constitución de 1848, obedeció a la necesidad de lograr la plena independencia. A partir de dicha proclama, Costa Rica nació a la vida jurídica en el ámbito internacional como Estado independiente, como sujeto de derecho internacional con pleno ejercicio de su soberanía. Esto implicó superar, de cara a la comunidad internacional, la indefinición de la condición jurídica del país producto de su anterior pertenencia a la, para ese momento, defenestrada República Federal de Centroamérica<sup>6</sup>.

El período que se inició con la proclamación de la República fue de una intensa lucha fraccional al interior de la naciente burguesía agroexportadora, que reflejó los conflictos políticos propios de su proceso de formación y constitución en clase dominante. Fue el período en que Juan Rafael Mora Porras accedió al poder en 1849 como resultado de

---

<sup>4</sup> Molina y Palmer, 2015: 47-50.

<sup>5</sup> La Constitución Política de 1848 fue, en realidad, producto de una reforma a la Constitución Política de 1847. Pero una reforma que dejó muchas lagunas que se llenaron al poner en vigencia partes de la Constitución de 1847. De allí que se le denomine a la Constitución Política de 1848 como constitución reformada por referencia a la constitución de 1847

<sup>6</sup> Díaz Arias, David, 2015: 32

un conato de golpe de estado en el que se obligó a José María Castro Madriz abandonar la presidencia para la cual había sido electo, en 1847, por un período de seis años, para ser depuesto por un golpe de estado en 1859 y, finalmente, fusilado en 1860.

A Mora, quién fue reelecto para el período 1853-59, le sucedió, bajo el marco de una nueva constitución (la del año 1859) y luego de un golpe de estado, José María Montealegre quién, a su vez, fue sucedido por Castro Madriz en 1866, pues el período presidencial impuesto por la nueva constitución era de tres años. Sin embargo, un nuevo golpe de estado interrumpió la vigencia de la Constitución de 1859. En 1868 fue depuesto Castro Madriz y asumió el poder Jesús Jiménez. Como producto de este golpe de estado, se dictó una nueva constitución, la de 1869.

El gobierno de Jiménez, y con él la Constitución de 1869, duró poco, pues, como se señaló líneas arriba, el 27 de abril de 1870 Guardia Gutiérrez dio un golpe de estado en virtud del cual fue promulgada la Constitución de 1871.

El ascenso de Guardia al poder -como dictador a partir de 1876- significó el final de este período de intensas luchas fraccionales dentro de la burguesía cafetalera y, con ello, el logro de una cierta estabilidad política, garantizada por un autoritarismo liberal como forma de ejercicio del poder que duró hasta 1889-90.

---

<sup>7</sup> Pérez Brignoli, 1997: 79.

---

Es importante señalar algunas características relevantes en la conformación del estado costarricense del período que va de 1848 a 1870. Tal vez una de las más importantes fue la superación del localismo heredado de la etapa inmediatamente posterior a la independencia. Durante este período se aceleró el proceso de centralización del poder político en las instituciones del estado. Es en este contexto que hay que valorar dos hechos históricos importantes: la ya referida proclama de la república en 1848, por la que Costa Rica opta por constituirse en estado soberano e independiente, abandonando la idea de formar parte de una entidad política mayor, como era la Federación de Centroamérica; y la Campaña Nacional de 1856-57, en la que la joven república tuvo que defender su independencia frente a William Walker y sus filibusteros.

En este camino de la construcción de un estado soberano e independiente a partir de la proclama de la república, merece la pena destacar la creación de una diócesis en Costa Rica el 28 de febrero de 1850, y el nombramiento de Anselmo Llorente y la Fuente como el primero obispo del país, lo cual implicó el reconocimiento de Costa Rica como estado independiente por parte por del Vaticano.

Desde el punto de vista del desarrollo institucional hay que destacar el fortalecimiento y profesionalización del ejército (lo cual probó ser útil para enfrentar a los filibusteros) pero que trajo como consecuencia que aquél, sobre todo después de la Campaña Nacional, fuese un actor político importante, con figuras como Máximo Blanco y Lorenzo Salazar, y, finalmente, el propio Tomás Guardia.

Durante este período, el estado asumió funciones en relación con diversos ámbitos económicos y sociales. Uno de los principales, fue el de la educación. Aunque su administración estaba en manos de las municipalidades, con la emisión del Reglamento Orgánico del Consejo de Instrucción Primario, aumentó la intervención del aparato central

del estado en la educación, sobre todo, en un aspecto medular: el logro de rentas suficientes<sup>8</sup>

También hubo un desarrollo importante en relación con las instituciones dedicadas a la salud pública. En la década de 1850 se llevó a cabo la construcción del Hospital San Juan de Dios, así como un hospital en Puntarenas en 18529.

En cuanto a las instituciones económicas conviene mencionar que, ante la debilidad del sistema tributario en esta etapa de formación del estado, las rentas públicas provenían del monopolio estatal en la industrialización y venta del tabaco y el licor. Es decir, que los ingresos fiscales provenían de dos empresas públicas, lo cual no deja de llamar la atención en un período en que la economía se regía por los principios del liberalismo. Por el contrario, en lo que tiene que ver con el crédito público, el intento de establecer un banco con participación del estado fracasó, con lo cual este campo quedó gestionado exclusivamente por el capital privado, fundándose en 1860 el primer banco privado, el Banco Anglo Costarricense, con capital nacional y británico<sup>10</sup>.

---

Hemos visto como, a partir de la década de los cuarenta del siglo XIX, la construcción del estado costarricense estuvo estrechamente vinculada y determinada por el café. Esta vinculación se expresó en las distintas formas en que la burguesía cafetalera ejerció su dominación política y económica, a partir de las cuales se puede caracterizar las distintas etapas del proceso de construcción del estado como estado- nación.

Así, entre 1848 y 1870, el control del aparato estatal fue el objetivo de las distintas fracciones de la burguesía para promover sus intereses específicos. Esta circunstancia hizo que el posible papel mediador del estado, que en principio debería representar los intereses generales, estuviera muy disminuido. Esta fue una característica distintiva del período que va de la proclamación de la república, es decir, de la inauguración de Costa Rica como estado plenamente independiente, al golpe de estado de Tomás Guardia. A partir de 1871,

---

<sup>8</sup> Díaz Arias, 2015: 48

<sup>9</sup> Díaz Arias, 2015:54-59.

<sup>10</sup> Pérez Brignoli,1997: 79

pero especialmente a partir de 1882, con la muerte de Guardia, se inició un nuevo período que finaliza, más o menos, entre 1890 y 1892, y cuya característica principal fue el de la construcción de la nacionalidad costarricense como base de la legitimación del estado, lo cual permitió o facilitó la tarea de crear la institucionalidad y el marco jurídico necesario para desarrollar el papel mediador del estado, bajo la forma de un estado de derecho, necesario para una nueva fase de expansión del capitalismo agrario.

### **El modelo de la constitución de 1871 y el estado liberal de derecho.**

Lo dicho hasta ahora describe a grandes rasgos el contexto económico, social y político en que habría que entender no sólo la constitución de 1871, sino, también, las constituciones que la precedieron a partir de la constitución de 1847-48.

Entre 1847 y 1871, se promulgaron cinco constituciones: en 1847, 1848, 1859, 1869 y 1871. Lo que vino a ser el modelo constitucional que finalmente se plasmó en la constitución del 71, se forjó a los largo de estos textos. En realidad quedó prefigurado en sus características básicas en la constitución de 1859, que luego fue retomado y configurado definitivamente en la del 71, como se señaló líneas arriba. Este modelo constitucional fue el que sirvió de marco normativo al desarrollo económico, social y jurídico a partir de 1871 y hasta la década de los cuarenta del siglo XX, así como al funcionamiento institucional y a la actividad política durante ese largo período histórico. En fin, fue el modelo adecuado al Estado Liberal de Derecho.

---

Este modelo se basa en la existencia de tres poderes distintos e independientes entre sí, característica esta que se retrotrae a la constitución federal de 1824 y a la del estado costarricense de 1825, como parte de la federación centroamericana, y que se reafirma y consolida a partir de 1848<sup>11</sup>. En este sentido, lo primero que hay que señalar es que el modelo constitucional consolidado en la constitución del 71, estableció un sistema presidencialista basado en el principio de estricta independencia y coordinación entre poderes a partir del establecimiento de pesos y contrapesos.

A partir de esta rasgo básico y fundamental, las características más específicas de este modelo fueron: un poder ejecutivo fuerte, un poder legislativo unicameral que ejercía su función en sesiones ordinarias y extraordinarias, el reconocimiento de la condición de ciudadano sin más requisito que la edad, un sistema electoral en dos grados, un régimen de incompatibilidades de los diputados, el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema por el poder legislativo y el establecimiento de un conjunto de derechos individuales.

En cuanto al poder ejecutivo, el modelo de la constitución del 71 acogió una característica común en las constituciones del 47, 48, 59 y 69, que consiste en que este lo ejerce exclusivamente el presidente de la república. Los ministros o secretarios de estado, según el caso, fueron los encargados de los distintos asuntos que le correspondían al poder ejecutivo, y eran de libre nombramiento y remoción por parte del presidente, quién, a su vez, podía nombrar y remover libremente a los demás empleados públicos. Además, los decretos, resoluciones y órdenes del presidente adquirirían validez con la firma de cualquiera de los ministros o secretarios de estado.

Ahora bien, había tres aspectos en relación con la figura del presidente que parecen desentonar con esta tendencia a su fortalecimiento: la reducción del período presidencial, que en las constituciones del 47 y 48 era de seis años, a tres en las del 59 y 69 para,

---

<sup>11</sup> Hay que recordar que el llamado pacto de la concordia no estableció esta división de poderes, y que la Ley de Bases y Garantías promulgada por Carrillo en 1841 concentró la función ejecutiva y la legislativa en el Jefe de Estado que, además, era inamovible.

finalmente, quedar en cuatro en la del 71; la prohibición de reelección inmediata a partir de la constitución de 1859; y la creación de un consejo de gobierno, también partir de la constitución de 1859. Estos tres aspectos obedecieron a razones específicas producto de la coyuntura que marcó el final del gobierno de Mora. Como resultado de estos eventos políticos, en la constitución de 1859 se introdujeron estos cambios como reacción a lo que los adversarios de Mora consideraron había sido un ejercicio abusivo y autoritario del poder por parte de aquél. Sin embargo, no dieron lugar a una tendencia que pudiera impedir lo que, sin duda, fue un fortalecimiento del poder ejecutivo construido alrededor de la figura del presidente.

Un aspecto de suma importancia que reflejó la posición del ejecutivo fue el escaso peso que el régimen municipal tenía. Desde la constitución de 1859, las municipalidades quedaron limitadas a las capitales de provincia, lo cual se complementaba con la figura del gobernador de provincia, de libre nombramiento y remoción del poder ejecutivo, establecido en la constitución de 1848, y el jefe político para las cabeceras de cantón, también de libre nombramiento y remoción por parte del ejecutivo. Tanto el gobernador como el jefe político eran representantes del poder ejecutivo en cada provincia y subordinados de este.

En la configuración del poder legislativo y su relación con el ejecutivo, se manifiesta el peso específico de este último en el modelo constitucional plasmado en la constitución de 1871. Esta constitución terminó de perfilar el funcionamiento del poder legislativo, denominado Congreso Constitucional, sobre la base de dos tipos de sesiones: las ordinarias y las extraordinarias. Las primeras daban inicio el 1 de mayo de cada año, aunque el ejecutivo no las convocara. Duraban sesenta días prorrogables a noventa si era necesario. Las extraordinarias las convocaba el poder ejecutivo para que conocieran de los asuntos establecidos en el decreto de convocatoria, exclusivamente.

Un aspecto importante del modelo constitucional finalmente consagrado en el texto de 1871, fue el de los requisitos para ser ciudadano en la medida en que la ciudadanía era condición para el ejercicio de los derechos políticos, en particular, el derecho al sufragio y a

ostentar cargos de elección popular. En este sentido, es de resaltar que la constitución del 71 consagró una disposición establecida por primera vez en la constitución de 1847 y retomada en la de 1859, esto es, que el único requisito para la adquisición de la ciudadanía era el de la edad. Con ello, se eliminaron requisitos de escolaridad o patrimoniales para ser ciudadano y para ejercer el voto, aunque se mantuvo el del sexo, pues únicamente los varones podían elegir y ser electos.

Ahora bien, hay que tener presente que aquella relativa ampliación del derecho al voto se dio en el marco de un sistema electoral en dos grados. De modo tal, que todos los ciudadanos podían votar en el primer grado al elegir a los electores de las asambleas electorales, pero, para ser elector, se mantuvieron requisitos de escolaridad y de patrimonio. En todo caso, y como veremos en el apartado siguiente con más detalle, este fue el punto de partida para una serie de reformas en el ámbito de los derechos electorales orientadas a ampliar la base de participación popular, y que finalmente culminarán en 1949 con el establecimiento de un sistema electoral basado en el sufragio directo, secreto y universal al posibilitar el voto de la mujer.

La constitución del 71 recogió dos aspectos regulados en las constituciones que la precedieron y que fueron relevantes en la caracterización del modelo constitucional finalmente establecido en aquella. Por un lado, un régimen de incompatibilidades de los diputados cuyo propósito fue garantizar la independencia entre poderes en un sistema claramente presidencialista, y el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema, máximo órgano del poder judicial, por el poder legislativo sin intervención alguna del poder ejecutivo.

Finalmente, el modelo constitucional consagrado en la constitución de 1871 reconoció un conjunto de derechos fundamentales con el propósito de garantizar un ámbito de libertades individuales frente a los poderes públicos, principalmente, el poder ejecutivo. Este es un aspecto importante en el establecimiento de un estado de derecho que debía brindar seguridad jurídica a los empresarios agroexportadores, comerciantes y banqueros, necesaria para un adecuado desarrollo del modelo de capitalismo agrario de la época.

Fue en el marco del modelo constitucional consolidado en el texto de la constitución de 1871 que, entre 1882 y 1889, se produjo la normativa necesaria para consolidar el estado de derecho como base de la legitimación del poder estatal, logrando que éste apareciera como titular de los intereses generales, en el contexto de construcción de la nacionalidad costarricense como fenómeno cultural.

En este lapso de siete años se produjo una importante reforma jurídica con el propósito de modernizar el ordenamiento jurídico. Así, se dictó el código civil en 1886, la ley de tribunales de 1888, el código de procedimientos civiles de 1885 y el código penal de 1880. Además, se creó el registro civil y el registro público de la propiedad.

Pero también hubo una importante reforma educativa destinada a modernizar el sistema educativo en el país, cuyo propósito fue construir la ciudadanía y nacionalidad costarricense sobre bases racionales y laicas. De ahí que este esfuerzo por modernizar la educación, estuviera íntimamente ligado al proceso de separación entre estado e iglesia que se intentó en este período. Después de todo, fue con el código civil de 1886 que se instauró el divorcio y el matrimonio civil como el único legítimo. Pero, además, la reforma educativa y su laicización, quedaron plasmadas en la ley de instrucción pública de 1885 y en la de educación de 1886<sup>12</sup>.

En resumen, a partir de 1882 y en el marco jurídico definido por la constitución de 1871, se consolidó el estado costarricense como estado nación bajo la forma de un estado liberal de derecho. Estado liberal que, a su vez, aportó las condiciones jurídicas e institucionales para el desarrollo del modelo agroexportador de capitalismo agrario que, en esta época y hasta la primera guerra mundial, mostró una tendencia general de crecimiento y expansión<sup>13</sup>.

La consolidación de la democracia político-electoral.

---

<sup>12</sup> Pérez Brignoli, 1997: 85- 88

<sup>13</sup> Durante este período se construyó el ferrocarril al Atlántico, con todas sus vicisitudes, para facilitar la exportación del café. Y muy ligado a la construcción del ferrocarril, se dio inicio a la producción del banano, otro producto de exportación.

---

Como se señaló anteriormente, la dictadura de Guardia puso fin a la intensa lucha fraccional que se deba en el seno de la burguesía agroexportadora por el control del aparato del estado. También señalamos como, en 1882, poco antes de morir, Guardia puso en nuevamente en vigencia la constitución de 1871. Pues bien, a partir de 1882 el traspaso del poder por medio de elecciones, sin intervención militar, empieza a ser la norma, independientemente de si aquellas estuvieron o no exentas, que no lo estuvieron, de irregularidades e independientemente de que tales elecciones se dieran en el marco de gobiernos autoritarios y arbitrarios, en lo que al ejercicio del poder se refiere<sup>14</sup>.

En todo caso, lo importante es que en el período que va de 1882 a 1949, la democracia político electoral se consolidó en Costa Rica, en razón de una serie de reformas que fueron perfeccionando su funcionamiento de modo que el sistema garantizara razonablemente la expresión de la voluntad popular.

Hubo hitos relevantes durante este largo período. Pero primero es importante tener claro cuál fue el punto de partida. De 1870 a 1889, los procesos electorales se rigieron por la Ley Electoral de 20 de junio de 1870, la cual fue sustituida por la Ley Electoral de 1893. Esta ley, a partir de lo dispuesto sobre la materia en la constitución de 1871, estableció el marco jurídico del sistema electoral costarricense al inicio del período que va de 1882 a 1949. Las características principales del sistema electoral en su momento inicial fueron las siguientes: Voto indirecto en dos grados en el cual en la primera vuelta votaban todos los varones (el voto femenino estaba excluido) mayores de veinte años o dieciocho si estaban casados o eran profesores de alguna ciencia. La votación en la primera vuelta, es decir, en el primer grado donde se elegían los electores que conformaban las asambleas electorales, duraba tres días y el voto era público. Había requisitos de escolaridad y patrimonio para ser elector. A estos les correspondía la elección de presidente, diputados y regidores en votación también pública. Las votaciones para presidente se llevaban a cabo cada cuatro

---

<sup>14</sup> Los gobiernos que siguieron a la muerte de Guardia fueron autoritarios, tanto los de los liberales Fernández y Soto, como los de los conservadores Rodríguez y Castro. Por ejemplo, Soto intentó imponer a Ascensión Esquivel como su sucesor, y Rodríguez gobernó sin congreso al que clausuró

años, las de diputados cada dos, renovándose el congreso por mitades, y la de regidores cada año<sup>15</sup>.

Ahora bien, aparte de las limitaciones al derecho al sufragio propias de un sistema en dos grados en el cual, para ser elector en el segundo grado había requisitos excluyentes, el rasgo más relevante de este sistema era el control que sobre el proceso ejercía el poder ejecutivo. En este sentido, hay que tener presente que correspondía al poder ejecutivo la definición de los distritos electorales y la designación de las juntas populares<sup>16</sup>, ante las cuales se ejercía el voto en primer grado, según lo disponía la constitución del 71 en su artículo 56. Las asambleas electorales, en las cuales los electores ejercían el sufragio, eran presididas por el gobernador de la provincia que era nombrado por el ejecutivo<sup>17</sup>.

---

Así las cosas, las reformas al sistema electoral buscaron ampliar y garantizar el libre ejercicio del derecho al sufragio, así como eliminar el control que el poder ejecutivo ejercía sobre el proceso.

La primera reforma se dio tras las elecciones de 1906, en virtud de las cuales Cleto González Víquez llegó a la presidencia producto del fraude electoral. Lo más importante a destacar de estas reformas, es que las asambleas electorales de provincia pasaron de ser presididas por el gobernador a serlo por una persona nombrada por la Corte Suprema de Justicia, y que los partidos políticos pudieran nombrar un fiscal en las juntas populares<sup>18</sup>.

Entre 1913 y 1936, se dio un conjunto de reformas al sistema electoral orientadas a garantizar la pureza en la emisión de sufragio, y a facilitar la elección de las máximas autoridades, particularmente la del presidente de la república, para evitar situaciones que propiciaran las negociaciones partidarias. Lo que no se modificó durante este período, fue el control que el poder ejecutivo ejercía del proceso electoral. Para eso habría que esperar hasta las reformas de 1946.

---

<sup>15</sup> Molina Jiménez, 2015: 109-110.

<sup>16</sup> Molina Jiménez, 2015:110.

<sup>17</sup> Molina Jiménez, 2015: 110.

<sup>18</sup> Molina Jiménez, 2015: 111

En 1913 se produjo una importante reforma del sistema electoral. En ese año se reformó el artículo 54 de la constitución del 71, estableciéndose que el sufragio se ejercía en forma directa, lo que permitió que, en ese mismo año, se promulgara una nueva ley electoral en la cual se estableció el voto directo, eliminándose el voto en dos grados. Posteriormente, en 1925, una reforma a la Ley de Elecciones de 1913 introdujo el voto secreto y estableció el Registro Cívico (el Registro Civil había sido establecido en 1881 para registrar nacimientos, estado civil y defunciones) como un registro de votantes, es decir, un padrón electoral<sup>19</sup>.

En 1926 se reformó la constitución de 1871 para que, en caso de que ningún de los candidatos a presidente lograra la mayoría absoluta, hubiese una segunda ronda con los dos candidatos con mayor número de votos, ya que, según la legislación de 1913 -que exigía mayoría absoluta- sin ninguno de los candidatos a presidente obtenía dicha mayoría, la elección la hacía el poder legislativo<sup>20</sup>.

Además de lo anterior, en 1927 se estableció que el Ministerio de Gobernación suministraría las papeletas electorales pues, hasta ese momento, lo hacían los partidos políticos. Asimismo, que las juntas electorales no podían incluir o excluir votantes, y que sólo podían votar quienes estuvieran inscritos en el Registro Cívico. Además, se estableció que este registro debía emitir cédulas de identificación para los votantes<sup>21</sup>.

En 1936 se introdujo la obligatoriedad del voto, y se rebajó el umbral para ser electo presidente de mayoría absoluta a un 40 % de los votos emitidos, con una segunda vuelta entre los tres candidatos con más votos, si ninguno alcanzaba el porcentaje establecido<sup>22</sup>.

Una de las reformas al sistema electoral más importantes, por ser la que apuntó directamente al control que el poder ejecutivo ejercía del proceso electoral, fue la que se produjo con el Código Electoral de 1946. En dicho Código se creó el Tribunal Nacional Electoral, compuesto por tres magistrados de nombramiento de cada uno de los tres poderes

---

<sup>19</sup> Mora Chinchilla, 2010: 18.

<sup>20</sup> Mora Chinchilla, 2010: 22.

<sup>21</sup> Mora Chinchilla, 2010: 22.

<sup>22</sup> Mora Chinchilla, 2010: 22.

del Estado. Este Tribunal actuaba con independencia del poder ejecutivo y era el encargado del proceso electoral, pues le correspondió organizar las elecciones y computar los votos, interpretar la legislación electoral y nombrar las juntas electorales y al director del Registro Electoral, nombre que se le dio al Registro Cívico<sup>23</sup>. Lo único que faltó para completar la exclusión de toda injerencia de otro poder en el proceso electoral, fue eliminar la disposición que establecía que la declaratoria oficial de las elecciones para presidente la hacía el poder legislativo, el cual tenía la competencia para anularlas, tal y como lo disponía el artículo 73 de la constitución del 71.

En 1949, con la promulgación de la constitución actualmente vigente, el Tribunal Nacional Electoral pasó a llamarse Tribunal Supremo de Elecciones, pero con una característica que lo diferenció de aquél y con la cual se vino a completar el proceso de independencia de éste órgano. El nuevo tribunal se concibió como última instancia en materia electoral cuyos fallos eran inapelables, incluido el de la declaratoria de los resultados electorales. De este modo, todo el proceso electoral quedó bajo control exclusivo del Tribunal Supremo de Elecciones.

La última reforma, pero sin duda una de las más importantes llevada a cabo en este período que concluyó en 1949, fue eliminar el requisito que impedía que se pudiese hablar de sufragio universal. Nos referimos, obviamente, a aquél que otorgaba el derecho al voto únicamente a los varones.

Los diversos textos constitucionales establecieron en su momento las condiciones para adquirir el status de ciudadano, status que otorgaba el derecho al voto. La determinación de quién, según su condición de ciudadano, podía ejercer el sufragio lo hacía la respectiva legislación electoral. Tomemos, por ejemplo, lo que disponía la constitución del 71. Antes de 1913, el artículo 55 establecía que, para las votaciones de primer grado, el derecho de sufragar correspondía a todos los ciudadanos en ejercicio. El artículo 9 establecía que eran ciudadanos los costarricenses naturales o naturalizados con veinte años

---

<sup>23</sup> Molina Jiménez, 2015: 113.

---

o dieciocho si eran casados o profesores de alguna ciencia. Hasta aquí no había una expresa exclusión de la mujer. Eso lo iba a establecer la ley. El artículo 63 de la constitución del 71 remitía a la ley para la calificación de ciudadano para efectos de votación; y, así, la ley electoral de 1893 (y eso se mantuvo en la de 1913 y el Código Electoral de 1946) establecía entre los impedimentos para votar, el ser mujer. Como puede verse, en realidad, la exclusión de la mujer como votante no la establecía el texto constitucional, pues era la ley la que, al regular quién podía ejercer el derecho al sufragio, excluía a la mujer.

Y, sin embargo, la transformación en este tema operó a nivel constitucional, ya que la Constitución de 1949 dispuso en su artículo 90 que la ciudadanía correspondía a los costarricense de uno y otro sexo mayores de veinte años. Por su parte, el artículo 93 estableció que el sufragio lo ejercían los ciudadanos en votación directa y secreta inscritos en el registro civil, ya que para entonces éste había asumido las funciones del registro cívico y le correspondía elaborar el padrón electoral. Obviamente, si ciudadanos eran todos los costarricenses mayores de veinte años de ambos sexos y el derecho al sufragio correspondía a todo ciudadano, la mujeres tenían el derecho a votar garantizado en la constitución. De allí que el Código Electoral de 1953 estableciera en su artículo primero, como no podía ser de otra manera, que todos los ciudadanos de uno y otro sexo eran electores.

Bien puede decirse que de 1882 en adelante, el desarrollo político costarricense se encaminó por la senda de la construcción de una democracia política basada en un sistema electoral por medio del cual canalizar la lucha por el poder político, y su transmisión entre los grupos o sectores sociales en disputa. No es que este camino fuera inevitable. De hecho, hubo períodos de ejercicio autoritario del poder, como fue el gobierno de José Joaquín Rodríguez y las dos presidencias de Rafael Yglesias Castro, entre 1890 y 1902. Incluso, de ruptura del orden constitucional como el golpe de estado de Federico Tinoco Granados y su gobierno dictatorial entre 1917 y 1919, así como la ruptura del orden constitucional que resultó de la guerra civil de 1948. Pero, lo que caracterizó este prolongado período que va de 1882 a 1949, es que las tendencias que configuraron y que, finalmente, consolidaron a la

democracia político-electoral costarricense, fueron más fuertes y preponderantes que aquellas que pudieron, en algún momento, dar pie a otra forma de desarrollo político.

### **Las reformas de 1943 y el origen del estado social.**

En 1943, la constitución de 1871 fue objeto de una de las modificaciones más importantes: la introducción del capítulo de las garantías sociales y la adición de un segundo párrafo al artículo 45 sobre la propiedad privada. Estas reformas establecieron las bases constitucionales que permitieron promulgar la legislación que sirvió de marco legal para el desarrollo del estado social como una forma de estado diferente al estado liberal.

El estado liberal, cuyo establecimiento y desarrollo se dio a lo largo del siglo XIX, es un tipo de estado cuyo rasgo fundamental es la no intervención en las relaciones sociales que se establecen entre los agentes participantes en el proceso productivo y de intercambio de bienes y servicios. El papel del estado, según el paradigma liberal, debe limitarse a procurar las condiciones materiales, institucionales y jurídicas apropiadas para el desarrollo y funcionamiento de un sistema económico basado en el capital -y en la intermediación de los mercados- como el elemento generador del proceso productivo y de intercambio de bienes y servicios.

La dimensión jurídico-constitucional es fundamental en el estado liberal, pues esta debe proveer el marco jurídico necesario para el funcionamiento del sistema económico de modo tal que el estado aparezca como mediador entre los distintos intereses privados, para lo cual es clave la faceta del estado liberal como estado de derecho. Por ello, la constitución de la libertad, la igualdad jurídico-formal y la seguridad jurídica como valores jurídicos superiores, que se concretan en un conjunto de derechos fundamentales de carácter individual, en especial, el derecho de propiedad privada, el de empresa o comercio y el de libre contratación; pero, también, en la legislación que desarrolla y hace operativos esos derechos, como lo fueron, en su momento, las grandes obras de codificación (código civil y de comercio). Estos derechos, y las leyes que los desarrollan, son de especial importancia

para el sistema económico capitalista, porque son los derechos que garantizan la existencia del capital, su pertenencia a los sujetos privado y su papel en el funcionamiento del sistema económico.

El estado social, por su parte, replantea las relaciones entre aquél y los participantes en el proceso productivo y de intercambio de bienes y servicios. Ahora bien, este nuevo modelo de estado sigue siendo funcional al sistema económico capitalista, solo que desde una óptica distinta a la del estado liberal. El estado social si interviene en el proceso económico, regulando directamente las relaciones sociales que se establecen entre los sujetos participantes, con el objetivo de redistribuir la riqueza sin la necesaria intermediación de los mercados. Y esto, por cuanto, el punto partida del estado social es que la economía capitalista, en la cual todas las interrelaciones sociales que se generan en la producción y distribución de bienes y servicios se establecen por intermedio del mercado, tienden a producir desigualdades de ingresos y riqueza que se traducen en desigualdades sociales. La finalidad del estado social es corregir esas desigualdades, a partir de una redistribución de la riqueza, y como resultado de la intervención directa del estado en el proceso de producción y distribución de bienes y servicios.

Este nuevo modelo de estado tiene, al igual que el estado liberal, su referente jurídico-constitucional en un conjunto de derechos fundamentales de carácter económico, social y cultural, que operan como principios jurídicos a partir de la justicia social como valor superior, pero también como derechos subjetivos que, además de una expresión individual, llegan a tener una expresión colectiva. Los valores jurídicos superiores que rigen al estado social son la justicia social y la igualdad real. Estos valores se concretan en los derechos fundamentales económicos, sociales y culturales, que luego se desarrollan en leyes que los hacen operativos al establecer los mecanismos de redistribución de la riqueza que, a su vez, y en no pocas ocasiones, supone imponer limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de carácter individual.

Pues bien, volviendo a la constitución del 71, en la década de los cuarenta del siglo pasado, específicamente entre 1942 y 1948, se dio la coyuntura política que posibilitó

sentar las bases constitucionales del estado social en Costa Rica<sup>24</sup>. En 1940, fue electo presidente Rafael Ángel Calderón Guardia, candidato del partido Republicano Nacional, con una amplia mayoría, más del 80 por ciento del voto popular. Calderón Guardia, quién representaba a una tendencia reformista en el campo social apoyada en la doctrina social de la iglesia católica<sup>25</sup>, ejecutó un programa de reforma social. Así, en 1940 fundó la Universidad de Costa Rica y 1941 la Caja Costarricense del Seguro Social. Pero fue en 1943 cuando se llevó a cabo una de las más importantes reformas a la constitución de 1871, la que introdujo las garantías sociales, con la cual se sentaron las bases constitucionales del estado social en Costa Rica, que luego iban a permitir la promulgación de una importante legislación social en las décadas siguientes. La primera de ellas, el Código de Trabajo de 1943<sup>26</sup>.

Las reformas sociales de la década de los cuarenta del siglo pasado fueron la respuesta a la crisis económica del sistema capitalista iniciada en 1929, y que golpeó a la economía costarricense en el tanto ésta era altamente dependiente de los mercados internacionales.

---

<sup>24</sup> A nivel de la historia del mundo occidental, el llamado estado de bienestar o estado social, se presentó como un modelo de estado alternativo al estado liberal en el contexto de la crisis económica que sufrió la economía capitalista en el año 1929. El modelo del estado social se generalizó en Europa después de la Segunda Guerra Mundial ante el convencimiento de que la forma de prevenir una nueva crisis era con la intervención del estado en las relaciones sociales y económicas.

<sup>25</sup> Como respuesta a la creciente influencia del Partido Comunista de Costa Rica, fundado en 1931, entre los trabajadores urbanos y obreros agrícolas de la producción bananera, en el seno del Partido Republicano Nacional, también fundado en 1931, se empezó a gestar una tendencia reformista en materia social inspirada en la doctrina social de la Iglesia Católica como respuesta al planteamiento del partido comunista y con el objetivo de disputarle el apoyo de las clases trabajadoras. (Molina Jiménez, 2009:99-113).

<sup>26</sup> Molina y Palmer, 2015:102-103.

---

El modelo de estado liberal fue incapaz de enfrentar las causas y los efectos de esta crisis. De allí que hubo que abandonar uno de los fundamentos básicos de este modelo, consistente en dejar que el mercado y sus mecanismos resolvieran los problemas económicos, a favor de un modelo en el cual el estado asumía un papel interventor en el proceso económico. En nuestro país, los primeros avances en este sentido se empezaron a ver desde la década de los treinta, al fundarse en 1933 el Instituto para la Defensa del Café. Este instituto medio entre los pequeños y medianos productores y los beneficiadores y exportadores, regulando los términos de intercambio entre unos y otros, de manera tal que, legislativamente, se aseguraba una participación de los productores en los beneficios de la exportación. Así mismo, se aprobó el salario mínimo para los jornaleros agrícolas y, en 1936, se fortaleció el control estatal sobre la oferta de dinero por medio de una reforma bancaria. Entre 1932 y 1939, hubo un aumento importante en la inversión estatal en obra pública con el propósito de combatir el desempleo, uno de los efectos de la crisis del 1929. Para 1936, parecía que la situación económica podía mejorar, pero al estallar la segunda guerra mundial a finales de 1939, la crisis económica tuvo un repunte en el tanto el mercado europeo, fundamental para la producción cafetalera, se cerró<sup>27</sup>.

Las reformas llevadas a cabo por el gobierno de Calderón Guardia se enmarcaron en el contexto anteriormente reseñado. Ahora bien, la reforma constitucional de 1943 y la promulgación del Código de Trabajo como su corolario, se dieron en una coyuntura específica de la década de los cuarenta. Para 1942, Calderón Guardia empezó a sufrir los ataques de algunos sectores políticos y económicos, dentro y fuera de su propio partido<sup>28</sup>, hasta el punto de que su continuidad en el poder se vio comprometida. Esto propició una alianza con el Partido Comunista avalada por la Iglesia Católica en la figura del arzobispo

---

<sup>27</sup> Molina y Palmer, 2015:102-103.

<sup>28</sup> En el seno del Partido Republicano Nacional, la fracción del expresidente León Cortés Castro empezó a distanciarse y a criticar al gobierno de Calderón Guardia, a tal punto que, desde 1941, los cortesistas abandonaron el partido y se dedicaron a atacar al gobierno. Para 1942, el gobierno se había debilitado mucho, pues junto a las críticas y ataques que el cortesismo le propinaba, debía asumir el costo político de la crisis económica que la segunda guerra mundial provocaba en nuestro país. Esto propició un acercamiento con el Partido Comunista en la persona de su líder, Manuel Mora Valverde, cuyo resultado fue la reforma constitucional que dio entrada a las garantías sociales, y la promulgación del Código de Trabajo. (Molina y Palmer, 2015:107).

---

Monseñor Sanabria, producto de la cual se gestó la reforma constitucional y la promulgación del Código de Trabajo. Como resultado de estos acontecimientos, el enfrentamiento político se agudizó, especialmente luego de las elecciones de 1944, que llevaron al poder a Teodoro Picado como el candidato de la alianza entre el partido Republicano Nacional y el Partido Comunista de Costa Rica (que cambió su nombre a Partido Vanguardia Popular) todo lo cual finalmente culminó con la guerra civil de marzo-abril de 1948, a raíz del alzamiento en armas de José Figueres, la toma del poder por éste, y la instauración de la Junta de Gobierno Fundadora de la Segunda República<sup>29</sup>. En cuanto al desarrollo constitucional, esto implicó la derogatoria de la constitución de 1871 y la promulgación de una nueva constitución, la actualmente vigente, elaborada por la constituyente convocada al efecto.

## **La constitución de 1949.**

### *La Asamblea Nacional Constituyente de 1949.*

Finalizada la guerra civil de 1948 con la derrota del gobierno de Teodoro Picado, quién había sido electo presidente en 1944 como candidato del denominado Bloque de la

---

<sup>29</sup> Desde que se formó la alianza entre el gobierno y el Partido Vanguardia Popular, avalada por el máximo jerarca de la Iglesia Católica, Monseñor Víctor Sanabria, se empezó a articular una oposición cuyo eje fundamental lo constituía los sectores políticamente conservadores agrupados alrededor de León Cortés, pero de la cual también formaban parte sectores de la clase media que buscaban una modernización del estado costarricense, conservando y ampliando las reformas sociales. Si bien había profundas diferencias entre estos dos sectores de la oposición, referidas a aspectos medulares como el papel del estado respecto a la economía y los problemas sociales, ambos tenían un objetivo común: sacar del poder a las fuerzas políticas que constituían la alianza entre los calderonistas y los comunistas, especialmente a estos últimos, pues para 1948 había empezado lo que llegó a conocerse como la guerra fría. Los conservadores lo que buscaban era poner un freno al programa reformista, y de ser posible, retroceder. Los sectores de oposición vinculados al Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, y a José Figueres y algunos de sus colaboradores, abrieron un espacio político eliminando a quienes eran sus competidores en la construcción de un movimiento político reformador y modernizante. A estos últimos, la anulación de las elecciones de 1948 les dio la oportunidad para avanzar en sus pretensiones y liderar la oposición al gobierno en el terreno militar. (Molina y Palmer, 2015:107. Pérez Brignoli, 1997:131).

Victoria<sup>30</sup>, el poder lo asumió una Junta de Gobierno presidida por José Figueres Ferrer, consumándose con ello la ruptura del orden constitucional. Esta Junta concentró las funciones ejecutivas y legislativas, derogó la constitución de 1871 y convocó una asamblea constituyente para redactar una nueva constitución. La Junta nombró en mayo de 1948 una comisión para que redactara el proyecto de constitución, que fue entregado a aquella el 8 de noviembre de ese mismo año. El 8 de diciembre de 1948, se llevó a cabo la elección de la Asamblea Constituyente, la que finalmente se instaló el 16 de enero de 1949<sup>31</sup>.

La Asamblea Constituyente recibió de la Junta de Gobierno un proyecto de constitución que aquella había elaborado a partir del proyecto que la comisión nombrada al efecto había hecho. En sus primera sesiones, la Asamblea Constituyente discutió si tomaría como base para la elaboración de la nueva constitución, el proyecto enviado por la Junta o la derogada constitución de 1871, según como lo habían propuesto los diputados del partido Constitucional, uno de los partidos que eligió diputados a la Asamblea. La decisión adoptada fue la de basarse en la constitución de 1871<sup>32</sup>.

---

### **Las innovaciones de la constitución de 1949.**

Dado que la constitución de 1949 se basó en el texto de la constitución de 1871, interesa en este apartado poner de relieve las innovaciones que la constitución de 1949 introdujo a la constitución del 71.

Puede señalarse cuatro innovaciones claves introducidas por la Constitución de 1949: el debilitamiento del poder ejecutivo; la consolidación de la democracia político electoral con la creación del Tribunal Supremo de Elecciones como órgano constitucional y el establecimiento del sufragio universal; la creación de la Contraloría General de la República; y la abolición del ejército. A éstas, que hemos llamado innovaciones, hay que

---

<sup>30</sup> Como se señaló anteriormente, el partido Republicano Nacional y el partido Vanguardia Popular formalizaron una alianza con el beneplácito del arzobispo Monseñor Sanabria para participar en las elecciones presidenciales de 1944 bajo el nombre de Bloque de la Victoria. Su candidato fue Teodoro Picado Michalsky y fue electo presidente ese año al enfrentarse a León Cortés Castro, quién fue el candidato a presidente de la oposición.

<sup>31</sup> Obregón Quesada, 2006: 5-9.

<sup>32</sup> Obregón Quesada, 2006: 9.

agregarle las reformas introducidas a la constitución del 71 en 1943, para tener el marco jurídico-constitucional que dio sustento al estado social como una nueva forma de estado.

La primera, es decir, el debilitamiento del poder ejecutivo, se manifestó, a su vez, en tres aspectos básicos: una descentralización administrativa, tanto funcional como territorial; un replanteamiento de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo; y la creación del servicio civil.

La segunda innovación consistió en la creación del Tribunal Supremo de Elecciones como una forma de fortalecimiento y consolidación de la democracia político- electoral. Y, finalmente, la tercera innovación se dio en el ámbito de la hacienda pública con la creación de la Contraloría General de la República.

El debilitamiento del poder ejecutivo es, tal vez, una de las novedades más importantes introducidas por el constituyente de 1949 al sistema político costarricense. Como se ha visto supra, una característica del sistema político, tal y como quedó configurado a lo largo del siglo XIX, era la de contar con un poder ejecutivo fuerte alrededor de la figura del presidente, y ello a pesar de la reacción que hubo al gobierno de Mora Porras, y que se plasmó en la constitución de 1859. Pues bien, este debilitamiento implicó sentar las bases jurídico-constitucionales para la descentralización administrativa, tanto territorial como funcional.

---

En cuanto a la descentralización territorial, tiene especial relevancia el nuevo status jurídico que la Constitución Política de 1949 le otorga a las municipalidades. La constitución mantuvo la división administrativa del país en provincias, cantones y distritos, pero estableció, en su artículo 169, que la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón estarían a cargo de un gobierno municipal. Pero, y esto vino a ser lo más importante, la constitución del 49 estableció que los gobiernos municipales ejercen sus competencias en forma autónoma, entendiéndose que tal autonomía, además de administrativa, era de gobierno porque el artículo 169 las daba la naturaleza de gobierno municipal<sup>33</sup>. Ahora bien, en el tanto se entiende que se trata de una autonomía respecto del poder ejecutivo, es decir, la administración central, estamos frente a una descentralización administrativa de base territorial.

Por otro lado, el artículo 188 de la Constitución de 1949 introdujo una figura nueva, la de las instituciones autónomas. Este numeral establece cuales son las instituciones autónomas del estado, pero, además, autoriza al legislador a crear otras no contempladas por la constitución por mayoría calificada de dos tercios del total de sus miembros. Por tanto, este numeral crea un sector de la administración pública descentralizado por función, no por territorio. Si bien los entes que conforman la administración descentralizada funcionalmente, únicamente gozan de autonomía administrativa y no gobierno, lo que implica que respecto de ellos el poder ejecutivo puede ejercer tutela administrativa, su existencia por virtud de lo dispuesto en el artículo 188 constitucional, no deja de ser un debilitamiento del poder ejecutivo, si lo comparamos con la situación anterior a la Constitución de 1949, en la cual estos entes no existían.

El constituyente de 1949 introdujo un aspecto novedoso en lo que tiene que ver con las relaciones entre el poder legislativo y e poder ejecutivo, que implicó un cierto

---

<sup>33</sup> La autonomía de gobierno que la constitución le otorga a las municipalidades implica que éstas no están sujetas a lo que disponga el poder ejecutivo en la gestión y consecución de los fines y objetivos que la ley le establece a dichos entes. Cualquier disposición del Poder Ejecutivo, incluso reglamentaria, que pretenda sujetar a las municipalidades a lo que aquél disponga en relación a cómo lograr los fines y objetivos que la ley les señala sería inconstitucional, como también lo sería cualquier ley que dispusiera algo similar.

debilitamiento de este último, en el tanto lo sometió al control político del primero. Se trata de lo dispuesto en los incisos 23 y 24 del artículo 121, referente a las atribuciones de la Asamblea Legislativa.

El inciso 23 le atribuye la competencia para nombrar comisiones de investigación, cuya finalidad es, precisamente, investigar cualquier asunto que la Asamblea les asigne, y rendir el informe correspondiente. Obviamente, ante una competencia tan amplia, las actuaciones del poder ejecutivo y sus funcionarios pueden ser objeto de investigación. De allí que estas comisiones se constituyan en instancias de control político por parte de la Asamblea Legislativa hacia el poder ejecutivo.

---

Por su parte, el inciso 24 le permite a la Asamblea Legislativa formular interpelaciones a los ministros, y censurarlos con votación calificada de dos tercios de los votos presentes. El modelo constitucional regulado en la constitución de 1871, y que establecía el marco de funcionamiento del sistema político de entonces, se basaba en una estricta separación de poderes, que no contemplaba mecanismos por medio de los cuales el poder legislativo pudiera ejercer algún grado de control político del poder ejecutivo. De allí que, esta facultad de interpelación y eventual censura, aunque no conlleve una destitución del ministro, configura un instrumento para ejercer control político que, sin duda, fue una importante innovación de nuestro sistema político de cara a cómo funcionaba este antes de la Constitución de 1949.

Finalmente, en lo relacionado con el debilitamiento del poder ejecutivo, la Constitución de 1949 eliminó la prerrogativa del poder ejecutivo consistente en el libre nombramiento y remoción de los funcionarios públicos. En los artículos 191 y 192 se estableció el régimen del servicio civil, con lo cual las relaciones entre el estado y sus servidores debía regularse por un estatuto con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración y la estabilidad laboral de los funcionarios. Es decir, con estas disposiciones el poder ejecutivo perdió la posibilidad de nombrar y remover libremente a los funcionarios públicos, pues estos deben ser nombrados una vez comprobada su idoneidad para el puesto,

y sólo pueden ser removidos por las causas que establezca la ley. Consecuentemente con ello, el artículo 140, en su inciso 1, referente a las atribuciones del presidente y el respectivo ministro, se adecuo a lo dispuesto en el artículo 192 constitucional, al establecer que serán de libre nombramiento y remoción, únicamente los miembros de la fuerza pública, los funcionarios de confianza, y los que el estatuto del servicio civil determine. Los demás se rigen por lo que dispone el artículo 192 ya comentado.

La segunda innovación importante que introdujo el constituyente de 1949, tiene que ver con el sistema electoral. Con el propósito de consolidar un proceso electoral confiable, que garantizara el respeto a la voluntad popular, el constituyente del 49 elevó a rango constitucional al Tribunal Nacional Electoral, creado mediante ley en 1946, y le cambió el nombre a Tribunal Supremo de Elecciones, atribuyéndole total independencia en el ejercicio de sus competencias, que consisten en organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio, en forma exclusiva, tal y como lo dispone el artículo 99 constitucional.

En cuanto a su integración, el artículo 100 constitucional dispone que estará conformado por tres magistrados propietarios nombrados por la Corte Suprema de Justicia. Nuevamente, aquí se produjo un cambio importante en relación con su antecedente, puesto que el Tribunal Nacional Electoral estaba integrado por un magistrado de nombramiento del poder judicial, otro nombrado por el poder ejecutivo y un tercero por el poder legislativo. Esta modificación se hizo con el propósito de procurar una mayor independencia del Tribunal en el ejercicio de sus funciones, al eliminar la participación del poder legislativo y el poder ejecutivo en la designación de sus miembros, atribuyéndole esa competencia al poder menos politizado de los tres: el poder judicial.

El nuevo Tribunal Supremo de Elecciones concentró y monopolizó todas la funciones relativas al proceso electoral, según lo dispone el artículo 102 constitucional. Las más importantes, de cara al fortalecimiento de su independencia, son la de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral –inciso 3- y hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y

Vicepresidente de la República –inciso 8- aspecto este que se refuerza con la inexistencia de recurso alguno contra lo resuelto por el Tribunal<sup>34</sup>.

Siempre en el ámbito electoral, una de las innovaciones más importantes introducidas por el constituyente del 49, tuvo que ver con el derecho al voto. El constituyente del 49 completó un proceso de ampliación y consolidación del derecho al sufragio universalizándolo, al reconocer expresamente la ciudadanía a los costarricenses de uno y otro sexo que alcanzaran la mayoría de edad -artículo 90- para luego señalar que el derecho al sufragio correspondía a todos los ciudadanos inscritos en el Registro Civil, según lo establece el artículo 93. A partir de ese momento, el derecho al voto de las mujeres quedó garantizado a nivel constitucional, con lo cual la ley electoral –Código Electoral- no podía excluirla, como había ocurrido en la legislación precedente.

La tercera innovación relevante de la Constitución de 1949 tiene que ver con la hacienda pública. El constituyente del 49 elevó a rango constitucional al órgano contralor en materia de hacienda pública al crear, tal y como se dispuso en el artículo 183, a la Contraloría General de la República como institución auxiliar de la Asamblea Legislativa, pero que ejerce sus competencias con absoluta independencia. Le corresponde a la Contraloría, por disposición constitucional, la fiscalización de la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, así como aprobar o no los presupuestos de las municipalidades y las instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación. Las demás competencias de la Contraloría, le son atribuidas por ley, y están referidas, básicamente, a la contratación administrativa y a la evaluación de la eficiencia administrativa, en tanto ello supone la ejecución de fondos públicos.

Finalmente, la abolición del ejército fue el desenlace final de un proceso de debilitamiento del ejército iniciado a principios del siglo XX. Concomitantemente con la construcción del estado, el ejército fue fortalecido desde mediados del siglo XIX y hasta el final del siglo, como hemos visto. Como institución, el ejército consumió, durante el siglo

---

<sup>34</sup> Hay que recordar que en el modelo de la constitución del 71 le correspondía al Congreso Nacional hacer la declaratoria definitiva para presidente de la República.

XIX, una parte importante del presupuesto nacional, además de que fue un actor relevante en la política nacional, particularmente a mediados del siglo. Sin embargo, en las primeras décadas del siglo XX, paralelamente al fortalecimiento de la democracia político-electoral, aquél empezó a perder protagonismo y fue, paulatinamente, debilitado.

---

Tómese en cuenta que el momento político era propicio para impulsar un fortalecimiento del ejército, pues ejercía el poder una Junta instalada en virtud de un triunfo militar; sin embargo, la decisión adoptada fue, precisamente, la contraria. La abolición del ejército tuvo dos significados importantes: por un lado, la eliminación de un actor ya innecesario en la política nacional, dada la fortaleza del sistema político-electoral, y, por otro, el fortalecimiento del estado social en la medida en que se eliminaba la necesidad de destinar fondos públicos al mantenimiento de un ejército. Desde esta perspectiva, la abolición del ejército como institución permanente, tal y como lo establece el artículo 12 de la Constitución Política, fue una garantía para la consolidación del estado costarricense como un estado de derecho, democrático y social.

## **Conclusión**

El estado costarricense es un estado social y democrático de derecho. Lo es en la práctica, a pesar del embate neoliberal de la década de los ochenta del siglo pasado y de los fallos y carencias que se pueden apuntar al funcionamiento de las instituciones políticas del estado de derecho y el sistema electoral. En general, el estado funciona sometido al principio de legalidad y el respeto a la constitución, nuestro sistema electoral garantiza razonablemente bien la expresión de la voluntad popular, y aún se mantienen las instituciones sociales básicas que permiten un mínimo de reparto de la riqueza, aunque en este campo el país ha experimentado un inusual aumento de la pobreza.

La constitución política vigente es el marco jurídico que regula al estado social y democrático de derecho. Como norma jurídica es el resultado del desarrollo económico, social y político de la sociedad costarricense, y como este desarrollo se da en el tiempo, es un producto histórico. Con esto no se quiere dar entender que es el resultado inevitable del

desenvolvimiento de un proceso regido por determinadas leyes de desarrollo histórico, sino, únicamente, lo que se ha señalado: que es el resultado de un proceso que tiene varias dimensiones (económica, social y política, entre otras) que se desenvuelve en el tiempo. Como producto histórico el resultado pudo haber sido distinto. Podríamos estar ante un texto que proclama un determinado tipo de estado y una realidad que lo desmiente, como sucede en muchos otros países de Latinoamérica.

En el caso de Costa Rica, hubo tres períodos históricos claves cuyo desenlace permitió que el texto constitucional que consagra al estado social y democrático de derecho, se corresponda con la realidad que pretende regular.

El primero de ellos se dio entre 1848 y 1889-90. Durante este período, el estado logró un desarrollo institucional que le permitió aparecer como representante de los intereses generales de la sociedad, y no sólo de los particulares de alguna fracción de la burguesía agroexportadora. Este fue el período de construcción del estado de derecho, particularmente en su última etapa a partir de la restauración de la vigencia de la constitución de 1871 en 1882. El éxito del estado de derecho como forma de estado está ligado al éxito del estado liberal en lograr esa posición de intermediación de los diversos intereses privados y representación de los intereses generales de la sociedad.

El segundo periodo se dio entre 1889-90 y 1936. Durante estos años, sobre todo a partir de 1913, se dieron un conjunto de reformas legales orientadas a garantizar el respeto a la voluntad popular, mejorando las condiciones en que se ejercía el sufragio. Lo que quedó pendiente en este período fue lograr que el poder ejecutivo no tuviera injerencia en el sistema electoral, lo cual tuvo que esperar hasta la promulgación del código electoral en 1946 y la elevación a rango constitucional del Tribunal Supremo de Elecciones con la constitución de 1949. En todo caso, el éxito de estas reformas consistió en que el conflicto político tendió a resolverse exclusivamente en el marco de los procesos electorales, con la excepción de la dictadura de Tinoco (1917-1919).

Finalmente, el tercer período se dio entre 1940 y 1949, durante el cual se reformó la constitución de 1871 para incluir un capítulo de garantías sociales y la función social de la propiedad. Fue el período durante el cual se sentaron las bases del estado social con la promulgación del código de trabajo y la creación de la caja costarricense del seguro social. Desde el punto de vista constitucional, el punto culminante de este período fue el dictado de la constitución de 1949, actualmente vigente, en la cual se consagró el estado social de derecho al agregar al capítulo de las garantías sociales el principio constitucional del artículo 50, que impone al estado la obligación de estimular y organizar la producción y procurar un adecuado reparto de la riqueza.

### **Bibliografía.**

Díaz Arias, David. *La era de la centralización: Estado, sociedad e institucionalidad en Costa Rica, 1848-1870*. San José: Editorial UCR, 2015.

Molina, Ivan y Palmer, Steve. *Historia de Costa Rica*. San José: Editorial UCR, 2015.

Molina Jiménez, Iván. *Demoperfectocracia. La democracia pre-reformada en Costa Rica (1885-1948)*. Heredia: EUNA, 2005.

Mora Chinchilla, Carolina. La creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en 1949: sus antecedentes y significado en la institucionalidad nacional. *Revista de Derecho Electoral*, No.9, 1er semestre, 2010.

Obregón Quesada, Clotilde. *Las Constituciones de Costa Rica*. San José: Editorial UCR, vol. V, 2006.

Pérez Brignoli, Héctor. *Breve Historia Contemporánea de Costa Rica*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

JULIO ALBERTO JURADO FERNÁNDEZ: La Constitución de 1949 y los antecedentes histórico-constitucionales del estado social y democrático de derecho

Pérez Zumbado, Danilo. *El control y la dominación política en el régimen de Tomás Guardia*. San José: UNED, 2013.