

Revista de Ciencias Jurídicas  
Universidad de Costa Rica  
Facultad de Derecho  
Colegio de Abogados  
Nº 43. - Cuatrimestral.  
Enero - abril. - 1981. - 192 págs.

I Derecho - Revistas

Hecho el depósito de Ley.

Impreso en Costa Rica.

Dirección: Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica.  
San José (Costa Rica) América Central

(c) Colegio de Abogados.  
Universidad de Costa Rica (Facultad de Derecho - Editorial Universitaria).

ISSN

0034-7787

BIBLIOTECA  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

BIBLIOTECA  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

#### COMITE DE ENLACE

POR EL COLEGIO DE ABOGADOS:

Dr. Luis Paulino Mora Mora

Lic. Alfredo Bolaños Morales

POR LA FACULTAD DE DERECHO:

Licda. Sonia Picado (Decana)

Dr. Rodrigo Barahona

Dr. Víctor Pérez

---

1881 Centenario de la Fundación del Colegio de Abogados 1981

---



DONACION

3110  
R

DIRECTOR

Dr. Jorge Enrique Romero Pérez

BIBLIOTECA  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

4 DIAS

BIBLIOTECA  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Sistema de Bibliotecas - UCR  
  
REV 155946

C.M REV 155946-

ANOTADO 1 OCT. 1995



DONACION

REV 155946

Devuelva este libro en la última fecha indicada

BIBLIOTECA  
Fecha Hora  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

"SALE POR 8 DIAS"

U.C.R. (22)  
BIBLIOTECA DERECHO  
★ 30 OCT. 2012 ★  
A82837-  
CIRCULACION

ICADO

ICA



DOS

A

RIDICAS

3

COSTA RICA  
- ABRIL

981







JUNTA DIRECTIVA DEL  
COLEGIO DE ABOGADOS

1981

Presidente:

Lic. Manuel Emilio Rodríguez

Vice-Presidente:

Lic. William Muñoz Céspedes

Secretario:

Lic. Alfredo Bolaños Morales

Prosecretario:

Dr. Luis Paulino Mora Mora

Tesorero:

Lic. Nilo Arce Sáenz

Fiscal:

Licda. Liliana García Vega

Vocal 1°:

Lic. Rodolfo Coto Pacheco

Vocal 2°:

Lic. Carlos Corrales Solano

Vocal 3°:

Lic. Eduardo Sancho González

Vocal 4°:

Lic. Antonio Bastida de Paz

Vocal 5°:

Lic. Eduardo Aguilar Bloise

**AUTORIDADES  
UNIVERSITARIAS**

Presidente Consejo Universitario:

Dr. Luis Garita

Rector:

Dr. Fernando Durán

Vice-Rectora de Docencia:

Licda. Giannina Del Vecchio

Vice-Rector de Investigación:

Dr. Manuel María Murillo

Vice-Rectora de Acción Social:

Vice-Rector de Vida Estudiantil:

Lic. Luis Fernando Mayorga

Vice-Rector de Administración:

Lic. Wallace Cover

Decana Facultad de Derecho:

Licda. Sonia Picado

Vice-Decano Facultad de Derecho:

Dr. Enrique Rojas

Director Instituto de Investigaciones Jurídicas:

Dr. Hugo Muñoz

Coordinador del Sistema de Estudios de  
Posgrado:

Dr. Elmer Bornemisza

Coordinador de la Comisión Editorial:

**PRESENTACION**

En este número publicado en el año en que se cumplen 100 años de fundado el Colegio de Abogados, se imprime un trabajo clásico de Max Weber importante para Derecho agrario, Historia del Derecho y Teoría del Estado. La traducción del alemán al inglés la efectuó el Profesor Keith Tribe y del inglés al castellano Eugenia Zamora Chavarría.

La publicación de esta investigación del joven Weber será recibida con beneplácito dada la relevancia de este autor en la Ciencia Social contemporánea.

Asimismo, se editan trabajos de investigación en los campos del derecho civil, público, constitucional, administrativo y procesal civil.

Importa destacar aquí los números de esta revista relativos a este año de 1981 son un homenaje a todas las generaciones de abogados que durante los años de vida de la República de Costa Rica, han dedicado su esfuerzo, talento y sacrificio a desarrollar y mantener nuestro sistema democrático y nuestro Estado de Derecho.

*j. e. romero p.*



## TENDENCIAS EVOLUTIVAS EN LA SITUACION DE LOS AGRICULTORES DEL ESTE DE ELBA\*

Max Weber

---

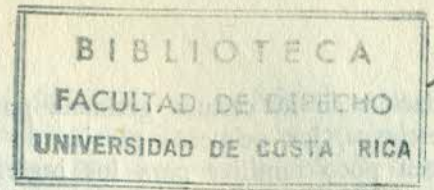
\* (*Economy and Society*, London, Vol. 8, Number 2, may 1979). R.K.P. 0308 - 5147/0802. Introducción, notas y traducción del alemán al inglés de Keith Tribe, el cual hizo lo mismo respecto del ensayo de Weber "*The national state and economy policy*"; inaugural lecture, Freiburg, may 1895, publicado en esa misma revista Vol. 9, N° 4, 1980.

Se publica esta investigación del jurista, sociólogo, economista, historiador y filósofo Max Weber (1864-1920) dada su importancia para el Derecho Agrario, Teoría del Estado e Historia del Derecho. La traducción del inglés al español la hizo la estudiante Eugenia Zamora Chavarría, asistente del Proyecto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1980.

Se advierta que las notas del traductor, se refieren al profesor Tribe, así como la "Introducción a Weber". En el N° 26 (1975) de esta misma revista se imprimió otro trabajo clásico de Max Weber: "*La decadencia de la cultura antigua*" impresa originalmente en alemán en 1896. La que ahora se edita se publicó en alemán en 1894. Esos estudios estuvieron precedidos de la tesis de graduación en 1889 "*La historia de las empresas comerciales en la Edad Media*" y su trabajo de 1891 como profesor universitario "*La historia agraria romana y su significado para el derecho público y privado*" (nota del director).



ANOTACIONES  
3x10  
R  
c-11  
N=213  
enf/ABR  
1981  
REV 155946



### INTRODUCCION A WEBER

El artículo que presentamos a continuación fue originalmente publicado en 1894 como la más general exposición de la posición de Weber frente a los problemas políticos identificados en su análisis del "trabajo agrícola" en el este de Prusia. Weber completó en 1892 un mayor cotejo de reportes de terratenientes como parte de la "Verein für Sozialpolitik's" (Asociación para políticas sociales), investigación nacional dentro de las condiciones del trabajo agrícola; posteriormente publicó los resultados en un volumen sustancial y presentó un reporte en una sesión del *Verein* el cual incentivó a un largo debate. Para los lectores ingleses, esta investigación de Weber acerca de las relaciones agrarias contemporáneas ha permanecido como un largo y desconocido campo; el único escritor moderno que ha consagrado espacio a un sumario detallado es Bendix en su "Intellectual Portrait" (Retrato intelectual). (1966, pp. 14-23, 30-35, 41-6). Semejante negligencia es motivada probablemente por numerosas consideraciones, pero existen dos razones principales para presentar una traducción de esta obra ahora.

La primera de estas concierne la relación de política a economía en la obra de Weber. Es aún usual difundir las bases nacionalistas de la política de Weber en las modernas narraciones sociológicas, tratando la política no como la adopción de una posición frente a específicos beneficios sociales y económicos, sino como una total visión mundial —en este caso—, una forma de liberalismo. En la más reciente y autorizada selección de la obra de Weber, es significativo que los escritos políticos de Weber para los críticos años de la década de 1890 son representados por un "corto extracto". En cambio esta versión de alrededor de 25 años del discurso inaugural en Freiburg en 1895 omite precisamente las secciones que causarían embarazo a aquellos que conceptúan a Weber como un proponente del "valor libertad" y el fundador de una sociología liberal (Runciman, 1978, pp. 263-8). Prorrumpiendo en invectivas contra la degra-



dación de la cultura germana por la invasión de los bárbaros esclavos, los primeros pasajes de esta obra presentan una imagen poco familiar para los ingleses estudiosos de Weber pero que, más que todo, refiere este juicio político a un análisis detallado de las condiciones económicas prevalentes en la Alemania del Este. La presentación de un artículo completo que enfoca estas materias es útil para corregir una imagen que ha sido creada por una combinación de negligencia y selectiva "traducción".

En segundo lugar, la forma en que Weber conduce aquí su análisis del impacto de las relaciones comerciales en las haciendas del este puede llevarnos a conjeturar más que un pasajero conocimiento con los escritos de Marx. Verdaderamente, algunos pasajes podrían entenderse como marxistas para muchos sociólogos contemporáneos. Leer a Weber en esta forma podría ser, como quiera que sea, un error, desde que, aparte de toda otra consideración, esto será omitir la enseñanza académica que en sumo grado alienta semejante estilo de análisis. Mucho más importante, debe enfatizarse que los argumentos en trabajo agrícola desarrollados por Weber a este momento, fueron concebidos como una alternativa a aquellos promovidos por la Social Democracia Alemana. Sugerir que esta obra de Weber transpunta el descubrimiento de una "cuestión" agraria por el SPD (como Perry Anderson ha recientemente concluido) no es tan sólo un groso error sino que envuelve una seria incompreensión de las estrategias políticas prevalentes en Alemania durante los años de 1890. (Anderson, 1976, p. 9). Ya que en este tiempo existían al menos dos cuestiones agrarias: una burguesa que identificaba al este como una fuente de debilidad nacional y pretendía rectificar esto con una política de germanización de las fronteras y, una socialista, que identificaba la fuerza laboral del este como el campo recluta para el poder militar del Estado y, por esto, un crucial grupo de comitentes para la agitación socialista. La obra de Weber pertenece al primer campo.

El *Verein* fue fundado en octubre de 1873 como una organización que, a través de la investigación social, promocionaría políticas favorables a la construcción de una pacífica y no revolucionaria sociedad. Su oposición a lo que concebía como doctrinas de "ley natural" de desarrollos económicos llevaba a re-

chazar ambos: los argumentos de los libres cambistas germanos (los llamados *Manchestermänner*) y aquellos de los socialistas y marxistas germanos. Fue, empero, primeramente concebido como una oposición a la concepción de los "libre-cambistas" que, más que una competencia sin trabas de intereses puramente económicos, era la única forma de alcanzar una sociedad armónica. Arguyendo que la prosecución de tales programas podría de hecho llevar a una creciente división social, proceso que era ya aparente en las actitudes del capital y del trabajo en la industria germana, desde el principio el *Verein* se interesó por las interrogantes que surgían de las relaciones laborales y condiciones de vivienda en las nuevas ciudades (Lindenlaub, 1967). En los últimos años de la década de los 80 y primeros de la del 90 hubo en cierta medida, una reorientación que perfilaba la oposición a los principios y organización socialistas, pero la razón primaria para esto fue que las consecuencias de lo último eran divisorias para la sociedad y, como tales, a ser rechazadas. Como podrá verse abajo, Weber implícitamente se suscribe a una tesis de "aristocracia laboral", con la diferencia que él mira tal desarrollo como algo para ser alentado, asegurando estabilidad por medio del establecimiento de una capa de trabajadores responsables.

La investigación de las condiciones de trabajo y vivienda realizadas por el *Verein* no se limitó a las áreas industriales y, ambos históricos y contemporáneos acontecimientos de los problemas agrícolas, podrán encontrarse en las publicaciones del *Verein* durante la década de los 80. La investigación nacional a principios de esa década conducida dentro de las condiciones de trabajo rural fue, sin embargo, la investigación más comprensiva que ha sido realizada dentro del asunto. La investigación consistió en un cuestionario enviado a terratenientes, el *Verein* recibió 2,277 fórmulas completas, un porcentaje de respuestas de 72%. Un porcentaje más bajo de respuestas fue obtenido con una investigación más general dirigida a menos terratenientes —Weber, por ejemplo, trabajó 573 reportes detallados y 77 reportes generales (1892, p. 3). Durante 1892 los resultados de la investigación fueron publicados por el *Verein* como seis contribuciones a 3 volúmenes —la obra de Weber fue, en mucho, la más extensa y ocupó un volumen entero.

Weber no solamente escribió más que los otros cuatro autores juntos, sino que su reporte tomó enteramente una diferente



línea de análisis, como lo ha enfatizado Dibble (1968, pp. 92-6). Mientras que los otros contribuyentes tendieron a tratar el problema laboral como uno que existía tan sólo desde el punto de vista de los empleados y terratenientes (tocante al mantenimiento de la disciplina laboral y la prevención de la emigración), Weber colocó el problema como uno que preeminente concernía a la nación. En adición a esto arguyó Weber que, allí donde los otros reportes se habían satisfecho a sí mismos con una identificación geográfica de diversos sistemas laborales, una reducción de las relaciones del este de *Elba* a condiciones locales bajo semejantes bases no era estrictamente imposible. La razón para esto fue que, en general, no importa cuán pequeña un área fuere seleccionada, grandes diferencias en el pago y condiciones de empleo serían encontradas en ella. Las bases de esta divergencia no habían entonces de ser encontradas en las condiciones locales, ya que las condiciones generales relativas al trabajo en el este eran relativamente uniformes: la desigualdad de las relaciones locales era, más bien, atribuible al impacto diferencial del desarrollo económico, los diferentes niveles indicando diferentes grados de este proceso (Weber, 1892, p. 4).

Al tomar como partida un punto histórico para su análisis de las relaciones laborales germanas contemporáneas, Weber trabajaba siguiendo el método que él había desarrollado en su libro publicado en el año anterior acerca de economía rural romana (1891), en donde el desarrollo de distintas clases sociales es desentrañado fuera de su confrontación con el proceso de cambio en la propiedad campesina. La conclusión lograda en el caso de Alemania, identificó a los hacendados del Junker<sup>1</sup> del este al momento colocados como los defensores tradicionales de la cultura germana, así como de hecho los agentes de su declinación: los intereses económicos de estos hacendados los estaba llevando a adoptar políticas respecto al trabajo que representaban una amenaza para el Estado, o más precisamente, para el pueblo alemán.

<sup>1</sup> *Junker*: miembro de la clase terrateniente del este de Alemania, especialmente de Prusia. Fueron notables por su militarismo. Mantuvieron intactas sus grandes haciendas en el este de Prusia hasta el siglo XIX. Dominaron Prusia y luego Alemania hasta 1918 por medio del control de los altos puestos de la armada y del servicio civil. Con su ayuda Bismarck, Minderburg y Hitler llegaron al poder.

Estos argumentos fueron resumidos en un discurso al *Verrein* en marzo de 1893. Ello tomó la forma de una discusión acerca de las diversas formas de relación laboral prevalentes y la manera en que ellas combinaban, siendo demostradas para alentar la emigración por parte de los alemanes nativos. Como es argumentado en la siguiente obra, la sustitución de estos alemanes nativos por los polacos más baratos y tratables había llevado a una erosión constante de la cultura alemana en las fronteras del este. En su discurso, Weber resumía su posición en estos términos: la gran hacienda agrícola del este es la más peligrosa enemiga de nuestra nacionalidad, es nuestro significativo "Polenisator"<sup>2</sup> (1924, p. 453).

El problema rural en el este era de este modo, no uno que concernía al bienestar, sino más bien a los intereses del Estado. Los terratenientes del este no eran por otra parte, capaces de lidiar con el problema que ellos mismos habían engendrado: no estaban en posición de defender la cultura alemana, no podían tomar por su cuenta la protección militar de la frontera que los había debilitado (p. 456). La única solución que Weber pudo concebir fue una proscripción de las migraciones ulteriores, combinada con una absoluta proscripción de los trabajadores extranjeros. Lo último fue necesario porque las bajas expectativas económicas de los polacos hacían imposible para los trabajadores alemanes el competir con ellos.

Como Mommsen (1959) enfatizó, el liberalismo de Weber sólo puede ser fijado en relación con las políticas de su tiempo. De lo anterior arriba mencionado, es claro que un abismo separa a Weber de las concepciones contemporáneas de la democracia liberal, un abismo que es además también a menudo oscurecido por la manera en que los sociólogos construyen la sociología política weberiana. La adopción de semejantes posiciones ante problemas de inmigración y cultura nacional hoy colocarían a cualquiera en las filas de toscas reacciones. Pero mientras que la posición de Weber frente a tales interrogantes puede ser sorprendente, es importante reconocer que semejantes sentimientos estaban en ese momento, dentro de la corriente principal del liberalismo alemán, colocados entre los conservadores a la dere-

<sup>2</sup> *Polenisator*: factor hacia una conversión polaca.



cha (a la derecha de quienes también apoyaron los populares partidos anti-semitas) y, entre los socialistas, a la izquierda (Momm- sen, 1974, pp. 25-33).

Finalmente, la aparente similitud del modo de investigación conducido por Weber en la versión que exponemos a continuación a aquella ideada para caracterizar al "marxismo" hará surgir, es de esperar, algunas interrogantes como: qué es precisamente "Marxismo". De hecho, la similitud adoptada por Weber es en parte producto de sus estudios en Derecho e Historia, y en parte es el punto común de la economía histórica alemana de los últimos años del siglo XIX. Pero cualquier similitud percibida podría también ser producto de la manera en que las ciencias sociales anglo-americanas han leído a Marx a través de Weber, mientras construyen un "Weber" basado casi exclusivamente en los últimos trabajos. El Marx weberianizado que obsesiona a la sociología contemporánea es, entonces, asignado a una posición en diálogo con Weber, creando en esta forma una parodia dialéctica en la que ambos autores son sus propios "alter egos".

#### REFERENCIAS:

- Anderson, P. (1976) *Considerations on Western Marxism*, London, New Left Books.
- Bendix, M. (1966) *Max Weber - An Intellectual Portrait*, London, Methuen
- Dibble, V. K. (1968) 'Social Science and Political Commitments in the Young Max Weber', *European Journal of Sociology*, Vol. IX, pp. 92-110.
- Lindenlaub, D. (1967) *Richtungskämpfe im Verein für Sozialpolitik*, Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschafts- geschichte, Beihefte 52, 53, Wiesbaden.
- Momm- sen, W. J. (1959) *Max Weber und die deutsche Politik, 1890-1920*. Tübingen, J. C. B. Mohr.
- Momm- sen, W. J. (1974) *The Age of Bureacracy*, Oxford, Basil Blackwell.
- Runciman, W. G. (ed.) (1978) *Max Weber - Selections in Translation*, London, Cambridge University Press.
- Weber, M. (1891) *Die römische Agrargeschichte in ihrer Bedeutung für das Staats- und Privatrecht*, Stuttgart, Enke.
- Weber, M. (1892) *Die Verhältnisse der Landarbeiter im ostelbischen Deutschland*, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Vol. 55, Leipzig, Duncker und Humblot.
- Weber, M. (1924) 'Die ländliche Arbeitsverfassung' in *Gesammelte Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, pp. 444-69, Tübingen, J. C. B. Mohr.

Nota del traductor (Keith Tribe).

Esta es una traducción de la versión de "Entwickelungs- tendenzen in der Lage der Ostelbischen Landarbeiter" que apareció en la obra de Weber "Gesammelte Aufsätze zur Social-und Wirtschaftsgeschichte" (1924) p.p. 4070-507; que es una versión revisada del artículo original que apareció bajo el mismo título en los "Archiv für soziale Ceseztgebung und Statistik" Bd. 7 (1894) p.p. 1-41. Las revisiones hechas fueron relativamente pocas: la discusión y crítica de los otros reportes del *Verein* fue excluida, la introducción alterada y la sección de cinco párrafos de colonización interior fue agregada al final del original.

Como otros traductores han apuntado, verter a Weber a un claro y consistente inglés no es siempre fácil labor: en algunos casos se ha permitido sostener locuciones ambiguas, en otros han sido alteradas para ajustar el giro de la narración. De cualquier modo, la construcción de un bien ordenado relato no fue el punto fuerte de Weber, por ello esas frases vagas a menudo seguidas por series de otras cortas, enérgicas, las cuales no están designadas a enfatizar ningún particular punto de vista y, las que frecuentemente presentan manifestaciones casuales. Las medidas han sido tomadas por esta razón tanto para quebrar las demasiado largas y oscuras frases y párrafos, como para al mismo tiempo amalgamar frases más cortas.

En adición a estas consideraciones de estilo, la terminología empleada por Weber presenta algunas dificultades. Algunas de las categorías de trabajo que él usa han sido adoptadas inalteradas y explicadas en las notas: en general "Arbeiter" ha sido interpretado como "laborador" mejor que "trabajador" debido al contexto. Hay alguna dificultad con el término "Arbeitsverfassung" el cual es aparentemente empleado por Weber, y es variamente traducido aquí como "relaciones de trabajo" u "organización del trabajo". El problema aquí es que "Verfassung" significa literalmente "constitución" como en la "Constitución



Británica" y, es empleado por Weber y otros para denotar el conjunto o totalidad de condiciones legales, económicas, y políticas que dominan el empleo de trabajo y la relación de trabajadores a personas específicas. Debido a que no hay un término ni frase obvia en inglés para esto, ha sido traducido como lo indicamos, aunque el lector deberá notar la deficiencia de esta interpretación.

## TENDENCIAS EVOLUTIVAS EN LA SITUACION DE LOS AGRICULTORES DEL ESTE DE ELBA

Max Weber

El *Verein für Socialpolitik* ha completado una investigación acerca de las condiciones del trabajo agrícola, cuyos resultados fueron publicados hace ocho meses en tres grandes volúmenes. Los datos allí registrados fueron recogidos de entrevistas directas a terratenientes —como en el más reciente caso de la circular del Congreso Social Protestante acerca del clero rural, consideraciones acerca del costo previnieron una aproximación directa a los trabajadores. El monto considerable de material factual que la investigación recogió es, por esta razón, ciertamente desigual y no permite desentrañar conclusiones definitivas acerca de la actual situación de los trabajadores agrícolas. Sin embargo, el hecho que investigaciones similares fueran conducidas en 1849 y 1873 hace posible algo más importante desde el punto de vista sociopolítico: por medio de la comparación de los resultados de las tres investigaciones, los cuales padecen todos de la misma probabilidad de error, es posible derivar información concerniente a las tendencias de desarrollo presentes en las relaciones de trabajadores campesinos. En lugar de proponer la pregunta: ¿tienen los trabajadores contemporáneos un salario razonable, un buen nivel de vida o no? y, así por el estilo, es posible proponer una más importante aún: ¿cómo el desarrollo general de una posición se relaciona con el de la nación, qué futuro tiene?

La publicación del *Verein* de esta investigación ofrece la posibilidad de contestar esta interrogante con algún grado de certeza, sino concluyentemente. Ciertos cambios básicos pueden detectarse en la estructura social de la organización laboral de los grandes hacendados del este, cambios cuyos efectos (tal como en los disturbios de la estructura molecular de los sólidos) ocurren lenta pero irresistiblemente escondidos a la vista por su preocupación por las tendencias generales únicamente.

La redistribución de la organización laboral y sus efectos (en lo que a nosotros concierne aquí) no puede, como quiera que sea, considerarse aisladamente ya que ambos dependen de los prospectos generales para la agricultura en el este y en particular de aquel de las grandes empresas agrícolas. Es ciertamente injustificado considerar esta gran empresa característica del este



como conformadora de una masa homogénea sin estimar las diferencias sustanciales dentro de sus condiciones naturales; o alternativamente hablar en general de la presencia, o ausencia, de una crisis; o aún más, como lo es admisible, el imputar una deficiencia de capital o de dirección competente. No obstante estas consideraciones, un factor afecta igualmente a todas dichas interpretaciones de la presente situación: las haciendas del este de Elba no son simplemente unidades económicas, sino *Centros de dominación político locales (Herrschaftszentren)*. Basados en tradiciones de Prusia, ellos proporcionaron las bases materiales para un estrato de la población que estaba acostumbrado a poseer tanto la autoridad política dentro del Estado, como las fuerzas políticas y militares de ese poder estatal. Los dependientes de la nobleza terrateniente fueron desde el punto de vista de la hacienda, calificados para esta confiada posición (confirmada en la tradición e historia de Prusia) en consideración de su económicamente "confortable existencia"; teniendo pocas ambiciones y un bajo nivel de poder económico fueron desahogados a una sistemática explotación de sus posiciones de poder, de las cuales en todo caso no eran dependientes. Sobre estas bases: dominación de lo políticamente importante, aunque social y políticamente subdesarrollado, la mitad de la hacienda del este podía considerarse barata y sin peligro de corrupción. En resumen, las grandes casas del este simbolizaron la dispersión de una clase dominante a lo largo de las áreas rurales. Eran los centros en los cuales los soldados que guarnecían y los administradores de pueblos locales, o aún ciudadanos mayores, podían encontrar apropiados puntos de contacto social, y en adición a ello, proporcionaban un efectivo —de hecho decisivo— contrapeso al monopolio del poder político por los grandes burgueses de las ciudades.

Esta posición por sí misma envolvía aspiraciones particulares respecto al *standard* de vida —por ejemplo respecto a la educación de niños, los patrones de sociabilidad y en muchas otras formas— todo lo cual tenía el mismo resultado principal; que así como los costos de la mayoría de artículos de consumo masivo bajaban, el costo de la vida aumentaba constantemente. El terrateniente tiene que sostener un *standard* de vida parejo al del "alto" burgués de la ciudad, o de otra forma deviene en un aldeano. Por cincuenta años el *standard* de vida y sus expectativas han estado subiendo firmemente, en particular aquellos

de la gran burguesía, que fue la previa competidora primera con la aristocracia rural por el poder político. El natural o inevitable (dadas las relaciones sociales contemporáneas) intento para mantenerse en pie con este *standard* de vida constituye para las grandes masas de la aristocracia terrateniente del este una amenaza para su base económica, completamente separada de los efectos de la competencia extranjera. El patrón de vida que un caballero prusiano (*Rittergutsbesitzer*) debe mantener —aparte de toda extravagancia— si desea igualar el patrón de vida de un miembro de la "clase dominante" no es provisto por la típica hacienda del este, la cual está claramente lejos de ser un "latifundio". 500 hectáreas de tierra del este como promedio (más, si la tierra está bajo el promedio) lo cual es más de un tercio de lo que las haciendas son, ya no provee por mucho tiempo "dominación", no obstante mejora las rentas. Ya que este porcentaje de mejoramiento es en promedio bastante más bajo que aquel del promedio de condiciones de vida de la clase dominante y en este radio tiene serias consecuencias. Esto es a menudo descuidado ya que parece que muchos de los requisitos de mantenimiento del estado pueden ser encontrados a través de sus propias actividades y, de este modo, no presentan gravamen para el presupuesto. Esto es sin embargo una ilusión ya que la vida moderna requiere desembolsos crecientes de efectivo. Los cambios en las relaciones modernas, dentro de las cuales el dueño de la hacienda tiene un rol que representar, oprimen al mismo tiempo al dueño de la hacienda que, mientras que posee un trozo de tierra, no puede realísticamente arrendarlo independientemente de otras actividades. En lugar del poder político sostenido por una sólida base material, es ahora necesario para ello el que éste sea puesto al servicio de intereses económicos. Solamente es natural que en lugar de un seguro y fuerte terrateniente, aparezca un labrador indigente cuyos deseos de protección por una parte de las fuerzas económicas, asuma la fórmula de una petición de caridad. Este es, dentro de los límites el caso, aparte de otros efectos de la competencia internacional.<sup>1</sup> Es claro que

<sup>1</sup> La competencia internacional juega un gran papel en el análisis conducido aquí por Weber, ya que en producción de granos y lechería Alemania había sido seriamente afectada a este momento por la reestructuración y creación de nuevos mercados. Para un análisis de la relación de los problemas económicos y políticos involucrados, el cual coincide en alguna medida con aquel de Weber, ver Alexander Gerschenkron: *Bread and Democracy in Germany* (N. Tr.).



el poder político no puede ser sostenido bajo estas bases por largo tiempo, y las inevitables consecuencias son una *relativa* significativa declinación en el standard político y social, en tanto que esto no interfiera con el progreso del desarrollo industrial.

No es solamente la controversia de los ingresos de la tierra lo que ha minado el intento del terrateniente de conservar su estandard político, sino también el de los grupos sociales a quienes él gobierna y por quienes es al mismo tiempo sostenido. La organización de los grandes fundos perpetúa la estructura de una economía doméstica aislada. La porción externa de su actividad fue sin lugar a dudas mayor que la típica de los años medios, pero el crecimiento implicado en una situación mundial no pudo ser conducido conscientemente acorde a ningún plan. En cambio, las empresas se encontraron a sí mismas en cierto modo coercionadas por relaciones de intercambio, las cuales estaban sin embargo fuera de su control. El típico hacendado continuó cultivando en la forma tradicional, aún cuando estaba produciendo mercancías para un mercado local. Las viejas fórmulas de relaciones laborales y sociales fueron mantenidas por las regulaciones que dominaban a los trabajadores de hacienda y a los *Instleute*.<sup>2</sup> El trabajador campesino fue y permanece siendo un pequeño poseedor, provisto de tierra como compensación a la subordinación a su amo y como asociado (*Genosse*) compartiendo el producto de la hacienda; sólo durante este siglo emergieron salarios significativos en dinero al lado de, y algunas veces en lugar de, la fijación de la tierra y rentas dentro de las relaciones laborales. La economía de la hacienda permanecía en principio, sin embargo, como una fórmula de economía comunal, patriarcalmente regulada y dirigida. El amo no era un simple empleador, era más bien un autócrata político quien personalmente dominaba el trabajo, compartiendo con el trabajador un interés común más allá de aquel encontrado dentro de las

<sup>2</sup> *Instmann*, en plural *Instleute*, también *Instverhältnisse* interpretado aquí como "relaciones *Inst*". Mientras que el status dependiente de estos peones sin tierras arrendados por el año y pagados parte en especie y parte en dinero y, para este período distribuido una faja de tierra, podría aparecer como semi-feudal, sería inexacto explicar esta categoría con una desentrañada del feudalismo inglés. Weber argumenta en efecto que esta forma de trabajo no es un vestigio, sino una creación de los *Deputanten*, quienes son pagados en la forma de un *Deputat*. (N. tr.).

relaciones modernas de empleador y trabajador. Cosechas pobres, precios bajos para el maíz y la carne, afectaron negativamente el presupuesto del *Instmann*, establecido en una porción de tierra y tomando su parte de la cosecha total, vendiendo su propio maíz y cerdos bajo condiciones a menudo peores que aquellas experimentadas por su empleador. Es obvio que esta situación hizo al trabajador totalmente dependiente de su amo. Más importante sin embargo para la posición dominante de los hacendados lo eran aquellos vínculos materiales y elásticos que rigurosamente separaban al trabajador agrícola —o más bien en el este el *stratum* más importante, el "*Instleute*"— del proletariado comercial. El proletariado rural fue capaz de desarrollar una conciencia de clase antiterrateniente bajo condiciones políticas normales solamente dentro de una novedad aislada contra amos individuales, quienes acostumbraban combinar una candorosa brutalidad con camaradería. Por otra parte esto reflejaba el hecho que el trabajador agrícola no era generalmente explotado en un nivel puramente económico: se encontraba asimismo enfrentado no al "empleador" sino a un pequeño amo a escala territorial. El bajo nivel de ambición comercial de los propietarios de la hacienda era reforzado por la resignación apática del trabajador y ambos conformaron los soportes psicológicos de la fórmula tradicional de empresa y del dominio político de la aristocracia terrateniente.

De cualquier modo, la decadencia de esta autoridad política, combinada con la amenaza, o de hecho, del desposeimiento por parte del adinerado burgués comerciante (*Kapitalkräftigere*) —bajo la estructura de adquisición o renta de haciendas— obligó a los propietarios de las grandes haciendas a convertirse, si deseaban continuar siendo propietarios, en lo que no habían sido previamente: empresarios trabajando de acuerdo a principios comerciales. En las grandes haciendas la alternativa estaba entre esto y algún grado de separación dentro de pequeñas empresas. En el primer caso la tierra no "gravitaba en la posesión como la más apropiada" tal como había sido prescrito, sino más bien en aquellos propietarios terratenientes con mayor capital; y, esto implicó que estos terratenientes colocaran por sobre todo aquello a que la aristocracia terrateniente adscribía importancia secundaria: la empresa comercial. Esto de todos modos produjo el golpe final a la economía aislada de la hacienda.



El fin del aislamiento de las economías de hacienda al mismo tiempo introdujo la necesidad de una mayor sumisión a las condiciones mundiales de producción que ahora comenzaban a dominar las empresas. Las necesarias consecuencias para estas empresas disientán de acuerdo al suelo y a las condiciones climáticas. Aquellas que contenían ambos valores favorecidas por la naturaleza fueron capaces, por la vía del aumento de inversión, de adoptar técnicas más intensivas y de esta forma ajustarse a la competencia internacional. Las mismas, al hacer esto, seguían el principio establecido por Sering<sup>3</sup> de acuerdo al cual existe una tendencia para una reducción en el área cultivada de una empresa centralizada mientras se incrementa su tasa de inversión de capital. De esto también deducimos, desde el punto de vista del control político, un cierto debilitamiento del poder del hacendado: el territorio dominado deviene más pequeño. Aún cuando ciertamente no se desarrollaron en empresas campesinas, si se convirtieron en grandes empresas burgueso-capitalistas. Ellas, por lo tanto, perdieron su identidad dentro de las grandes empresas agrícolas —particularmente en las áreas de cultivo de remolacha— formando junto con ellas una masa uniforme de granjeros bajo lineamientos comerciales burgueses. Las otras haciendas menos favorecidas, devinieron económicamente sin valor y, como grandes empresas, tan sólo podrían servir como apacentadero para la producción extensiva de ganadería. Entre estos dos extremos se ubica un número de diversas empresas con calidades variantes de tierra de promedio, que requieren tierra de calidad decreciente e incrementos en el monto de capital, si han de adoptar cultivos intensivos. Si dicha inversión no es hecha la coyuntura en el mercado mundial, incrementalmente, las priva de la capacidad de beneficiarse de la producción para el mercado; si semejante curso se sigue, la empresa es llevada al mismo estado de aquellas con los suelos más pobres, en donde los campos de cosecha no son ya más una proposición viable. Este último caso es el más típico de todos. Los impuestos del maíz ascienden a expensas del tamaño del área que puede ser destinada a producción de cereal, mientras que los avances previamente disfrutados por el cultivo de remolacha y aún poseídos

<sup>3</sup> La referencia aquí es a Max Sering, agrónomo alemán y miembro del *Verern*. (N. tr.).

por los destiladores de la papa, hacen posible el cultivo de "cosechas de raíces". De otra parte, esas secciones para las que las condiciones mundiales prescriben total o predominantemente la participación en la ganadería o en la venta de hortalizas no son significativas en el este. Estas últimas permanecen pequeñas porque aún un menor incremento en la proporción de la tierra destinada a semejante uso, envolvería una alteración radical en el consumo y, en el caso del anterior, porque el este carece (con la excepción de las áreas costeras del este de Prusia y algunos otros distritos) del clima y otras condiciones que hacen a Inglaterra tan apropiada para la cría intensiva de ganado.<sup>4</sup> Donde las grandes empresas, obedeciendo los dictados de la división internacional de la producción, economizan capital y trabajo y se dedican al cultivo de repastos, los terratenientes no pierden el control político del área —al contrario, tiende a ser más extenso— ellos más bien pierden el séquito que estaba previamente bajo su dominación; bajo las nuevas condiciones es retenido un mínimo de fuerza de trabajo y también el número de empresarios es reducido al tiempo que los latifundia son construidos. Aquí también entonces el standard de vida como tal pierde su influencia política.

En todas partes encontramos un fenómeno común como consecuencia de esta situación: en donde pasado un tiempo no puede observarse ninguna fragmentación en pequeñas fincas ni la desolación de la producción de pastos, la necesidad emerge del incremento de desembolso de capital y administración agrícola bajo directrices de empresas desconocidas al terrateniente tradicional del este. En otras palabras: en lugar de la aristocracia son una clase de empresarios agrícolas, que no son en principio diferentes de los empresarios comerciantes en sus características sociales.

Esta transformación en el tipo general del amo rural tiene consecuencias significativas para la posición del trabajador. En

<sup>4</sup> Un buen número de los casos en los que ha habido una transición a cría de animales (especialmente ganado) exclusivo o predominante levantado sobre buen suelo ha sido impulsado no por condiciones de mercado sino más bien por un déficit de trabajo —aún en los casos en donde la empresa es manejada bajo líneas intensivas.



lo más importante, la complejidad de las relaciones laborales es una concomitante del estado económico patriarcal como en el estado de la organización feudal. En ese momento, el estado de las relaciones laborales de la hacienda no era organizado de acuerdo a principios comerciales y con el objetivo de lucro, sino más bien desarrollado históricamente como dijimos, proporcionando a los terratenientes una conveniente existencia. Bajo estas condiciones, se realizó la más pequeña desviación posible de los fundamentos naturales y comunales económicos de este orden. Así de este modo no pudo existir una clase trabajadora agrícola con intereses económicos comunes y tampoco existió en las regiones principales del este.

El desarrollo moderno busca primero realizar la racionalidad económica (*Wirtschaftlichkeit*) de las formas de salario dentro de este orden económico natural. En consecuencia los remanentes comunales (parcelas de tierra, goce de desgrane, derechos de pastoreo) son inicialmente abolidos. Estos derechos a una parte del ingreso decaen necesariamente, desde que son implicados dentro de relaciones que presuponen el aislamiento de las haciendas individuales de la economía más fuerte. Bajo el viejo sistema, que no requería un uso especial de maquinaria, fertilizantes, drenaje y así de lo demás, el terrateniente pudo efectivamente reclamar que el ingreso producido era solamente el resultado del trabajo de sus empleados. Semejante reclamo desaparece con cada inversión de capital: el producto bruto es más el producto laboral de una asociación comunal de trabajo. En lugar de ello, la compensación por el uso de los productos del trabajo alienado aparece (bajo las bases de la organización capitalista) implícita o explícitamente como renta de capital, teniendo un reclamo prioritario en el ingreso. Con esto las estructuras de salarios basadas en derechos de participación desaparecen aún más rápidamente en donde su existencia consistía principalmente en el resultado de una deficiencia de capital del lado del empresario y su consecuente incapacidad de pagar salarios en dinero. De hecho el salario en dinero es eventualmente el indispensable correlato de cualquier sistema económico basado en fundamentos puramente sociales, coaccionando incluso a las empresas agrícolas en donde la estructura particular en la que aparece es parte de aquel sistema de trabajo en donde el pago es calculado de acuerdo al desembolso.

Si deseamos entender el significado global de esta lenta pero inevitable transformación, tenemos que considerar más de cerca las características de la organización del trabajo agrícola del este. Esto involucra, así con las relaciones de trabajo de cualesquiera grandes haciendas, la forma en que los problemas más importantes de la organización laboral en las empresas agrícolas es resuelta. El problema fundamental es que en cualquier particular patrón de cultivo (aunque en menor grado en la cría de ganado) el requerimiento de fuerza de trabajo durante las diferentes estaciones fluctúa considerablemente. Bajo esta base surge la distinción entre trabajadores agrícolas *permanentes* y estacionales. Desde tiempo inmemorial los *primeros* habían sido pagados principalmente en dinero —por día o por pieza y usualmente traídos como trabajo de “afuera” y luego despedidos. Solamente en una empresa muy grande puede recogerse la cosecha con el trabajador permanente disponible (aumentado por las esposas, etc.). No existen medios, en particular ninguna maquinaria para remediar esta diferencia; realmente la maquinaria más a menudo en uso, tal como las máquinas trilladoras, la exacerban. Este es también el caso del incremento en la intensidad del cultivo, en donde especialmente la recolección de raíces promueve fluctuaciones estacionales de uso de trabajo.

La alteración en las relaciones de trabajo que las recientes reorganizaciones de administración de la hacienda han dado, ascienden para afectar ambas la composición de la fuerza de trabajo como un todo y las categorías individuales de trabajo. El radio de trabajo permanente a estacional es cambiado y, en adición a esto, la naturaleza de la fuerza permanente de trabajo es alterada a un grado más extenso que aquella de la estacional.

De acuerdo con la distribución usual de la hacienda, el ganado era atendido por los sirvientes solteros, quienes estaban también supuestos a tomar cierta parte en el trabajo en los campos. En general la necesidad de trabajadores de campos permanentes fue enfrentada por los *Instleute*. En pago, ellos recibieron las cuotas arriba descritas de segar y desgranar (quinzaba y desgranada medida) tierra en la forma de jardincito y una porción dentro de la *estate's rotating "Morgen"* y pasto. Ellos no poseen una relación contractual individual con el terrateniente, la familia del trabajador es, en su lugar, subordinada a su do-



minio y ligada como un todo a trabajar con todos los medios a su disposición de cualquier modo que el amo desee. Al menos, dos trabajadores son requeridos; por ello, en ausencia de niños crecidos el *Instmann* tenía por fuerza que alquilar mano de obra adicional. Los contratos escritos y derechos concernientes a la seguridad del trabajo no existían originalmente y los pagos realizados en dinero lo eran por períodos más allá de aquellos de cosecha y desgranamiento y eran más de índole de caja chica. Era por esta razón una relación de subordinación puramente leonina en la cual las familias trabajadoras en la hacienda estaban formalmente a disposición incondicional del terrateniente. Conforme a algunas regulaciones provinciales, el *Gesindeordnung*<sup>5</sup> era aplicable al *Instleute*, añadiendo a las restricciones sobre el libre movimiento la facultad del terrateniente de compeler el regreso de cualquiera que se ausentara sin permiso. Los derechos de asociación están también completamente ausentes.

Lo mismo para la fuerza de trabajo permanente. En contraste, los trabajadores estacionales eran traídos de pueblos aldeanos vecinos dondequiera que el trabajo de las esposas de los *Instleute* era insuficiente, y pagados en salario en dinero bajo contratos a plazo fijo. En tiempos primitivos los segadores fueron también ocasionalmente pagados por pieza. Ellos usualmente no vivían en la hacienda y sus derechos a ese momento se aproximaban a aquellos de los trabajadores industriales. Todas las demás categorías varias de trabajo de hacienda eran específicas para las provincias del norte (otras aún tempranas en Silesia) o surgieron de redistribuciones o combinaciones locales.

Esta forma de organización laboral, como quiera que sea, está ahora declinando. Las cuotas de pago arriba descritas y los pagos en especie, predominan ahora solamente en la mitad norte del este: Prusia, Pomerania, Mecklenburgo, Brandenburgo norte, Posen —y también aquí están desapareciendo. El modelo de trabajo permanente que el desarrollo moderno manifiesta favorecer en las grandes haciendas del este es aquel del "*Deputant*". En

<sup>5</sup> Los *gesindeordnung* fueron introducidos en 1810, proporcionando a los terratenientes el retener la utilidad de las familias de sus ex siervos y sometiendo al trabajador a las leyes que dominan a los sirvientes domésticos. En particular, el trabajo de la esposa y niños podría ser empleado por el terrateniente en su casa o en la hacienda sin paga. Los derechos de asociación fueron expresamente denegados por estas regulaciones (N. Tr.).

este caso el trabajador es obligado a trabajar por todo el año y es albergado en la hacienda ora libre o por una pequeña renta. En pago recibe un pequeño salario en efectivo, calculado por el número de días trabajados, o como el pago *Gesinde*, como una suma anual fija y, también una llamada "*Deputat*", esto es, comida en especie, correspondiente a la manutención recibida por el sirviente de granja. Esta porción de su pago es calculada como una suma suficiente para cubrir la comida requerida por el trabajador y su familia, ya que esta última es frecuentemente llamada para proveer trabajo adicional.

El contraste con las relaciones *Inst* consiste en la desaparición de los derechos de participación y su sustitución por rentas fijas —correspondientes a rasgos generales de desarrollo arriba descritos. El ascenso del "*Deputant*" lo es al costo del *Instmann* y del sirviente granjero no casado.

De cualquier modo el crecimiento uniforme de trabajadores pagados enteramente o principalmente en dinero eclipsa a aquellos de la "*Deputanten*". Al comienzo del siglo ellos no existían en notable extensión. Por el año de 1849 fueron sin embargo, la más rápida y creciente categoría de trabajadores y esto ha sostenido el asunto. El incremento en la demanda para trabajo causada por la desviación hacia el cultivo intensivo no fue usualmente afrontada por el empeño del *Instleute*; los terratenientes antes bien buscaron eliminar esto, ya que continuar empleando semejantes trabajadores hubiere involucrado porciones alícuotas de su tierra para ellos, al mismo tiempo que el valor de esta tierra estaba ascendiendo rápidamente. Una ulterior consideración fue que la prosperidad de la agricultura de los tempranos años de 1870 hizo más fácil el pago de salarios en dinero. El terrateniente también generalmente carece en estos días del capital necesario para la construcción de viviendas adecuadas al creciente standard de hoy. Como consecuencia de estos factores y otros concernientes al cambio de demandas laborales que serán discutidos abajo, hay una relativa decadencia en la importancia del pago en especie de los trabajadores.

El "libre contrato de trabajo" en estos términos, llegó pues a la región rural, con un trabajador pagado en dinero, viviendo ya sea en su propiedad o en una arrendada. ¿Cuáles son las consecuencias de esto?



La ventaja de los casados *Deputatknechte* o *Deputat* trabajadores diarios sostenidos por el pago en especie de la hacienda, era que el trabajo adicional podía ser solicitado de la propia familia del trabajador. Por un lado podían ser suplidos a bajo costo utilizando la gran capacidad de la hacienda de producir objetos de consumo sin ninguna intervención de intermediarios y, por otro lado, las ventajas de la familia como una unidad de consumo podrían efectuarse. Las ventajas del pago en especie pueden ser parcialmente desarrolladas más adelante (particularmente en las provincias del norte), ya que el abastecimiento de mercancías puede tomar diferentes formas. En partes de Silesia el *Deputatknechte* recibe regularmente, semanal o mensualmente, porciones de carne, papas, pan, sal, leche y lino. También reciben otros objetos de necesidad —si la expresión es permitida— en la forma de mercancías de consumo manufacturados o semi-manufacturados. Con respecto a estas mercancías, ellos son consumidores en un modo poco diferente a aquella típica de sirvientes en recibo de saldo de total manutención. La razón para esto es que en Silesia la tendencia hacia la concentración de tierra ha absorbido las tenencias de productos en depósitos o, alternativamente, ha prevenido que ellos sean fundados.

En las provincias del norte es usualmente bastante diferente. El grano es suministrado sin desmenuar y sin cocer como *Deputat*, mientras que las papas solamente forman una parte que es hecha por el *Deputant* cultivando lo suyo en tierra suplida para el propósito. Algunas veces le son dadas semillas, en otras esto tiene que ser individualmente conservado, y aún el abono debe ser buscado por el *Deputant*. Es exactamente lo mismo con el lino: donde las viejas relaciones aún persisten, los cose y esquilma ambos; él también trasquila la lana de su propia oveja que pasta en la tierra colocada a su disposición, obtiene leche y mantequilla de su propia vaca (la cual es pastada y alimentada en la hacienda), obtiene carne de su propio cerdo el cual en cambio es alimentado de su pago en especie, y así durante el invierno la familia se ocupa asimismo con hilado y tejiendo. En otras palabras, una parte sustancial del proceso de producir las necesidades de los *Deputant* es transferido de su amo a sus propios hombros, empleando su propio tiempo libre (tardes, domingos y los silenciosos meses de invierno) y aquel de su familia. La familia del trabajador así deviene indispensable para la re-

producción de la fuerza de trabajo, y la comunidad familiar deviene de esta forma útil al terrateniente no solamente como una asociación de consumidores, sino también como una asociación de productores. Si nosotros por un momento desatendemos los aspectos sociales del asunto, el principio de racionalidad económica aparece de la siguiente manera: él permite la reducción de los costos de mantenimiento de trabajo al mínimo, presentando un mucho mejor éxito para el terrateniente que aquel que puede encontrarse en Silesia. Por el mismo standard de nutrición dado, el terrateniente en las provincias del norte tiene considerablemente menos trabajo que hacer desde que, aparte de abastecer una casa, todos los demás factores son ya en la forma de mantenimiento de un nivel satisfactorio de comida y otras mercancías es entonces dejado al trabajador.<sup>6</sup> O para exponerlo en otra forma: con el mismo (o menor) gasto hace posible para la familia del trabajador el disfrutar relativamente un más alto standard de vida. El terrateniente es así capaz de ensanchar su fuerza de trabajo hasta la última extensión concebible, y bajo las mismas condiciones; claramente esto no sucede en Silesia. Esto no tiene nada que ver con el nivel cultural del criado de la población trabajadora polaca en Silesia, sino más bien es causado por la negligencia de las fuerzas productivas potenciales de la economía doméstica consumidora pura.

Esta divergencia en la condición del trabajador hacendario del nor-este de aquella del de Silesia ciertamente no resulta de consideraciones de racionalidad económica. La diferencia, en vez de ello, proviene de causas históricas.

El *Deputatknecht* de Silesia tiene claramente orígenes visibles, colocado como lo es en la posición de un sirviente de casa modificado. La administración de la casa es meramente separada de aquella de la hacienda, su situación se aproxima a aquella de un sirviente huésped. Esto es demostrado por el hecho de que es usual para el *Deputatknecht* y su esposa el tener contratos

<sup>6</sup> Aún la aparente anacrónica forma de producción de hilado y tejido doméstico se eleva en estos casos sobre principios de racionalidad económica. Aunque el trabajo gastado en la creación de ropa aquí es muchas veces aquel "socialmente necesario", podría de otra manera ser desocupado durante los meses de invierno.



separados en los que son especificados montos de pago y producción separados, pero que cuando son tomados juntos se suman a los requerimientos típicos de una familia de trabajadores y sus niños. El *Deputant* de Silesia es un producto del comienzo de la emancipación del criado de casa de familia patriarcal.

En el norte la situación es diferente. Aquí el modelo *Deputant* para la remuneración de trabajo permanente se desarrolló muy lentamente y aún no se ha generalizado; y en ningún caso es probable que los cambios actuales en la organización laboral lleven al establecimiento de condiciones puramente monetarias. El *Deputant* del norte está lejos de ser un criado emancipado de las cocinas del amo. La forma de remuneración es adaptada de aquel de funcionarios de hacienda: alguaciles, chambelanes, subalternos, cortesanos y así sucesivamente fueron siempre sostenidos en este modelo.

La mayoría de los *Deputanten* en el norte se desarrollaron de los cultivadores independientes atados a servicios particulares —el *Deputant* moderno se coloca al final de un proceso que tiene sus orígenes en la antigüedad de las haciendas agrícolas modernas. En ese tiempo la situación subsistía (no obstante la evidencia es solamente local) por lo cual el trabajo no era ejecutado por el amo, empero más bien la producción era dirigida a sufragar los costos de su familia. La hacienda (*Grundherrschaft*) correspondía a la casa-familia del señor (pero no a una economía de hacienda), el señor extrayendo, bajo las bases de dominación política, su subsistencia de las tenencias dependientes y, fueron estos últimos, los únicos productores agrícolas. Bajo estas bases allí desarrolladas, como en Inglaterra, los otros elementos de la economía patriarcal: amos y vasallos trabajaron los *holdings* dependientes proporcionando al mismo tiempo el trabajo para la economía hacendaria. En Inglaterra esto fue una fase transitoria, el señor volviendo pronto al uso de sus vasallos como pequeños productores independientes debiéndoles tributo, con la diferencia de que en lugar de recibir producción, él recibía rentas monetarias. Por contraste, en Alemania Oriental la base natural económica del terrateniente se desarrolló ulteriormente, por motivos de la torpeza de las relaciones monetarias, a expensas de sus vasallos. Sólo unos pocos de los últimos se las arreglaron para escapar con alguna tierra del brazo opresivo del feudo, tomando ventaja de cualesquiera oportunidades que se presen-

tasen. En general, de cualquier modo, las primitivas condiciones volvieron: el señor convertido en un solitario empresario, sus vasallos en lugar de él, extrayendo su subsistencia de la hacienda.

Este proceso, como hemos enfatizado, no se ha completado en el norte, más que todo por motivo de la debilidad económica de los terratenientes. Su carencia de capital liberó a aquellos campesinos atrapados por el derecho privado y regulaciones. Por otra parte, si los terratenientes habían poseído suficientes recursos para labrar áreas más grandes, grandes secciones del campesinado pudieron haber desaparecido a medida que eran compradas. Un déficit de capital y la consecuente incapacidad para pagar salarios en efectivo previno la completa proletarización de esos campesinos y trabajadores rurales quienes fueron marginados o lentamente desposeídos. La remuneración en la forma de participación de productos, porciones y derechos de pastoreo debieron ser retenidos, desde que estos fueron los únicos modos de pago que los terratenientes pudieron proporcionar. En esta forma, fue dada una prórroga a cientos de miles de posesiones híbridas independientes en el este —los *holdings de los Inst* (en el sentido estricto, excluyendo los *Deputanten*). La naturaleza dual de estos trabajadores quienes fueron suplidos con tierra y participación en el producto de la hacienda, en parte pequeños cultivadores, en parte pequeños poseedores dentro de la economía del amo, ha sido descrita arriba. Es característico de esta relación que la subordinación completa del trabajador al mando del terrateniente es combinada con un interés económico común. Los *Deputanten*, combinando con y reemplazando a los *Instleute* a medida que el valor de la tierra sube y el cultivo intenso es adoptado, encontraron que con el reemplazo de productos compartidos por pagos fijos y el retiro de porciones, los riesgos que afectaban previamente a los trabajadores son reducidos y que hay en algunos aspectos una mejora en su posición. Simultáneamente su presupuesto es más agudamente separado de aquel de la economía del fundo y los *Deputanten* son en esta forma hechos más independientes. Cualquier posterior disminución del status de "pequeño empresario" del *Instmann* y, cada incremento en el relativo significado de pagos en dinero, tiene el mismo efecto, apareciendo como una mejora en la posición de la vieja forma de *Instmann*. Este declinamiento de "pequeño empresario" no termina con los *Deputanten*. El principal punto fuerte de los pagos



en especie —como vimos— era que la familia individual abastecía al fundo con fuerza de trabajo múltiple. Los trabajadores son sin embargo, incrementalmente incapaces de suplir semejante número de manos. Después de su período de servicio militar, sus propios hijos tendían a quedarse fuera y, sólo los *strata* más bajos se volvían los asalariados (*Scharwerker*) del *Instmann*. Es evidente que los días de semejante empleo están contados.

El resultado de esto es, sin embargo, que las ventajas para el terrateniente de rendir el pago en especie se acaben —él no puede soportar el proveer los bienes necesitados por una familia entera y solamente recibir la mitad del trabajo, así que él reduce el monto y deja a la familia escasa de sus requerimientos. En ambas partes entonces, los pagos en dinero devienen necesarios. El pago en dinero tiene aparentemente la gran ventaja que el trabajador conoce precisamente lo que recibe; el valor propuesto por el terrateniente, siempre problemático en el caso del pago en especie, se vuelve absolutamente claro y específico.

Sin embargo, no siempre existe el caso que la fijación legal y formal de niveles de pago nos lleven a una mejoría en la situación de los trabajadores. Esto es demostrado claramente en el caso de los desarrollos en Silesia.

En Silesia, especialmente en la Mediana y Baja Silesia, las empresas económicas han tomado un carácter socio-capitalista más temprano que en el norte y, al mismo tiempo, la relación legal de los trabajadores con la hacienda estaba más definida que en el norte. Encontramos aquí, aún en la primera mitad del siglo, una categoría de trabajadores involucrados en trillar, cuya posición económica corresponde plenamente a aquella de los *Instleute*. La diferencia en su situación era doble. Primeramente ellos poseían (en contraste con el *Robotgärtner*<sup>6</sup> de la Alta Silesia) derechos heredados de propiedad junto con derechos e impuestos que imponían límites legales sobre la capacidad de los terratenientes de controlarlos a ellos. Por otra parte la dominación económica de los magnates de Silesia era incomparablemente más grande que aquella de los terratenientes del norte.

<sup>6</sup> "Robot" es aquí un término derivado de la palabra eslava para trabajo; su uso aquí implica ambas: trabajo excesivo y el carácter no germano del trabajador. (N. tr.).

Juntos, estos dos factores tuvieron serias consecuencias. La relación no era tan flexible como aquella de los *Instleute* y la constitución de las economías de las haciendas como la sola y racional propiedad del terrateniente, por esta razón, las destruyó. Los terratenientes forzaron la disolución de los impuestos laborales y también de los productos compartidos y, los trilladores fueron convertidos en, formalmente, libre-pequeños poseedores no más atados a trabajar en la hacienda, pero también ya no más autorizados a una cuota en su producto y, así, aún dependientes de trabajar para la hacienda. El incremento necesario para trabajar fue cubierto por los terratenientes introduciendo equivalentes de los *Instleute*, llamados "*Lohngärtner*" quienes fueron alojados cerca de los previos trilladores, dentro de chozas familiares recientemente construidas con pequeños repartimientos. Dependiendo de la capitalización de cada terrateniente, las relaciones laborales eran calculadas bajo bases monetarias; el pequeño poseedor recibía desde el principio, sólo usualmente, un pago en dinero mientras que el "*Landgärtner*" también tenía tierra y pasto —pero, en ambos casos en proporciones mucho más grandes que aquellas disfrutadas por el *Instmann* del norte. Es típico de la estructura rural tradicional del salario que el pequeño poseedor reciba después de su conversión a pago en dinero, un poco más que aquel recibido por el *Instmann* en adición al pago en especie y, tiene como salario en dinero el mismo que aquel recibido por un trabajador rural y cualquier otro trabajador sin propiedad, el cual además, tiene un seguro domicilio y participación.

Los terratenientes han llegado a pensar que ellos han facilitado alojamiento y tierra "gratuitos" a los trabajadores desposeídos. Histórica y económicamente lo contrario es exactamente lo cierto: el pedazo de tierra y la casa (la cual no es en ningún caso concedida por el terrateniente sino poseída por el trabajador) facilitados al aparcerero, son balanceadas contra su salario. Esto corresponde a la manera en la que los terratenientes han venido a considerar el asunto del salario. Si, cuando hablando con terratenientes de Sajonia por ejemplo (en donde el empleo de trabajadores hacendados de villorios está creciendo), el previamente típico salario de un marco es criticado, la respuesta inmediata es: desde que los trabajadores tienen su propia tierra, no son dependientes de este salario. Esto demuestra cuán irrele-



vantes son las formalidades jurídicas cuando son enfrentadas con el poder abrumador de las relaciones económicas tradicionales. El trabajo realizado en los campos no es tipo para el pago de salarios, sino más bien las necesidades mínimas del trabajador, bajo un estilo tradicional de vida. Esto es tan cierto para los *Deputanten* como para los trabajadores asalariados puros —los niveles de remuneración son bastante diversos de distrito a distrito y, están basados en niveles de subsistencia históricos, gradualmente desarrollados. Es esto lo que determina el salario y no viceversa. Debido a esto el tratamiento de los *Instleute* como obligados asociados en el patriarcal modelo del norte, más que como trabajadores libres, era desde el punto de vista del trabajador una ventaja precisa. Puede decirse que, precisamente debido a los poderes formalmente ilimitados de los terratenientes, la constancia de las habilidades tradicionales de los trabajadores les permitía a estos mejorar su posición material en términos de subsistencia, con el gradual ascenso en producción total gruesa. Solamente en un nivel mucho más débil puede decirse lo mismo para los pagos a los *Deputanten*.

En el sistema de pagos en dinero las cosas son bastante diferentes. Los pagos en especie a los *Instleute* y, en menor dimensión a los *Deputanten*, eran sufragados de las ascendientes rentas consecuentes de desviar parte del riesgo y parte del proceso de producción hacia la responsabilidad del trabajador; mientras los pagos en dinero fueron sufragados de rentas netas decedentes sin un cambio correspondiente. Esto aseguró el colapso de las ventajas puramente económicas mencionadas anteriormente. El hecho que una sección de los trabajadores poseyera su propia tierra, tenía estrechamente efectos desfavorables desde que su inamovilidad y la correspondiente influencia sobre el cálculo de salarios comprime los salarios generalmente.

El pequeño propietario fue excluido de la economía comunal de la hacienda; al contrario del *Instmann* vendedor de maíz, no posee ningún interés en común con el terrateniente, pero por otro lado estuvo envuelto en un conflicto de interés con el patrón acerca de la venta de pan. Sin embargo, no había interés material último en crear una barrera jurídico-formal (la cual sería resistente a alteraciones por el ejercicio de poder económico) en la forma de una garantía de propiedad al trabajador. Por esta razón el formal y total poder de disposición dado al

terrateniente en las relaciones patriarcales de dominación, se transformó en un modelo comercial. Para el trabajador entonces, la posibilidad de dominación personal brutal que, solamente podía ser evadida por la huida, dio vía a la explotación comercial la cual, ascendiendo casi en forma inadvertida, era de hecho mucho más difícil de evadir y, lo cual, como un pequeño propietario, no estaba en posición de hacer. Entonces, la igualdad formal colocó a los trabajadores en una lucha de intereses dispersa a lo largo de la tierra y para la cual ellos carecían de medios de resistencia.

Si nos referimos aquí a la relación del *Inst* como a una "patriarcal" y caracterizada por una "comunidad de interés" entre los trabajadores y los terratenientes, esto no debe tomarse para entender que había como consecuencia de esto una atmósfera de confianza personal. Todo lo que estaba siendo clamado es que un lazo común de seguridad ata al trabajador y al terrateniente dentro de una relación en donde la dirección patriarcal de la economía comunal era efectiva, en vista que el desplazamiento de esta relación a través de salarios en dinero abolió el interés común y volvió dicha dirección inefectiva. El sistema patriarcal de relaciones laborales expresaba honestamente el hecho que el trabajador agrícola no permanecía dentro de una relación contractual, sino una de subordinación personal al terrateniente. Esta honestidad es su fuerza. Esto como quiera que sea presupone una resignada no emancipada población trabajadora como la de los *Instleute* del este y, semejantes condiciones están rápidamente desapareciendo. No sólo el empleador sino el trabajador prefieren una posición como *Deputant* en lugar de una como *Instmann*, pagos en dinero en vez de pagos en especie y, ausencia de sujeciones legales en lugar de relaciones contractuales. Con esta transformación, una condición necesaria de la relación patriarcal se derrumba: la conexión a una hacienda particular. La diferenciación entre varias categorías de trabajo son reducidas y, el empleador deviene como "fungible" para el trabajador agrícola, así como lo es ya para el trabajador industrial. En otras palabras, este proceso de desarrollo invariablemente acerca más a los trabajadores rurales al modelo de una clase unificada de tipo proletaria en sus condiciones materiales de vida, un estado ya conseguido por el proletariado industrial.



Por las razones ya indicadas, la empresa capitalista lucha por separarse ella misma del sistema de pago en especie, a pesar de sus ventajas económicas —el trabajador busca salarios en dinero, los cuales lo liberan de la dependencia y arbitrariedades del terrateniente, a pesar del declinamiento económico que es un derivado. Así como la renta monetaria se aparece al campesino medieval como el signo más importante de su libertad personal, asimismo el salario en dinero se aparece al trabajador de hoy. La fuerza de trabajo rural abandona posiciones que son a menudo más favorable, siempre más seguras, en una búsqueda de emancipación personal. Este decisivo factor psicológico es enteramente inconsciente y, por lo tanto, mucho más efectivo. Esta fuerza laboral, cuyas ambiciones de subir a la posición del empleador son normalmente tan débiles como aquellas de los trabajadores industriales, concibe esta transformación como un estudio preparatorio hacia una lucha de clase. Pero es también evidente que los terratenientes han comenzado a cambiar hacia una más o menos clase uniforme de empresarios comerciales. Entonces aquí también el proceso de desarrollo moderno coloca las relaciones personales de dominación con reglas de clase impersonales, con todas sus consecuencias psicológicas.

¿Cuál será el resultado de esto? ¿Se desarrollará la lucha de manera similar a aquella en la industria? ¿Hay alguna posibilidad de que, durante un período, la organización de los trabajadores cree una aristocracia rural de trabajo, como ha emergido en Inglaterra, con lo cual la consumada proletarianización engendra a cambio, un movimiento hecho de los más altos niveles de los trabajadores?

Desafortunadamente los prospectos de lucha de clase campesina, no son tan claros como esto.

Si tratamos de delinear los efectos en la situación general de la población rural trabajadora de la reorganización de la actividad económica de conformidad con los imperativos de la competencia internacional, encontramos simultáneamente que una "empresa promedio" no existe. Cuarenta o cincuenta años atrás una hacienda del este, de 500 hectáreas o más, con suelo arenoso medio, podía tomarse como típica, pero se acabó: maquinaria, cría de ganado y confianza en la cosecha de raíces por un lado y, emancipación de los tres sistemas de campo y extensa

pastura por el otro, han alterado el asunto en cuestión. El intenso cultivo de grano y la moderada cría de ganado ya no regulan más la empresa de cultivo. Trataremos ahora de demostrar como la transformación de la empresa, de conformidad con los principios comerciales, influyen en los aspectos que nos interesan aquí.

Este asunto es simple si estamos tratando con una transición a cría de ganado exclusiva (o predominante). El resultado en este caso es una marcada reducción en la fuerza de trabajo. Esto es particularmente cierto de Alemania, ya que el intenso sistema inglés no ha sido adoptado, sino más bien una comparativamente extensa forma de apacentadero que requiere un mínimo de trabajo. Esto tiene repercusiones particulares en los trabajadores estacionales empleados durante el verano y la siega.

Las consecuencias para el cultivo intenso, (siembra de cereales, uso fuerte de fertilizantes, empleo de trilladeras, aplicación general de maquinaria, cultivo intenso de raíces, etc.) son más atractivas y, en comparación con métodos más tradicionales, no tan directas. Primeramente, las formas particulares en las que esta transición es expresada no son equivalentes en sus efectos. Pero sí tienen ellas una cosa en común: el significativo incremento de trabajo de verano en relación con el trabajo de invierno, combinado con el incremento absoluto de "requerimientos laborales en general". Este último aspecto fue el primero en desarrollarse, seguido posteriormente por el primero. La intensidad del cultivo y la proporción de trabajadores permanentes al área cultivada, comenzó primeramente a ascender lentamente; mientras que la proporción de trabajadores estacionales se incrementó rápidamente.

Al tiempo que la tendencia se desarrollaba o una más rápida transición a cultivo intenso tomó su lugar, predominaba el incremento de trabajadores estacionales, en casos de rápido cambio, siendo acompañado por un relativo o aún absoluto decremento dentro de la fuerza de trabajo permanente. Este último caso, en donde el número de trabajadores empleados permanentemente decrece —no un fenómeno general, pero predominante en aquellas áreas en donde el trabajo migratorio fue regularmente empleado— puede parecer sorprendente. La razón para este desarrollo está, como lo será discutido en mayor detalle, re-



ferida al modo de organización de la empresa. Tradicionalmente esto era dirigido a minimizar las diferencias estacionales en la distribución del trabajo, procurando mantener el trabajo permanente aprovechable ocupado y así, en tanto fuere posible, moderando el carácter estacional de la agricultura. El objetivo era así el distribuir el trabajo necesario tanto como fuera posible a través del año. Era, por el otro lado, igual de simple el hacer lo contrario alterando la disposición de los trabajadores más bien que aquella del trabajo: por ejemplo, aquellos trabajadores normalmente tomados durante los meses invernales podían ser transferidos a trabajos de verano y otoño. Esto tenía el efecto de "enfaticar" el carácter estacional de la empresa agrícola y reducir no poco considerablemente la necesidad de trabajo permanente. La condición para este supuesto era, naturalmente, que los trabajadores estacionales fueran fáciles de conseguir, lo cual no era el caso en la organización tradicional del cultivo.

Las cosas resultaban diferentes si el cultivo intenso era adoptado. Aquí, la necesidad de trabajo estacional, era fortalecida y fue afrontada por el aumento de salarios en dinero estacional. Esto dio ascenso, cuando combinado con medios modernos de recursos, a una nueva clase trabajadora: trabajadores migratorios, que fueron exclusivamente trabajadores agrícolas estacionales. Vinieron primero de áreas sobrepobladas intensamente cultivadas y representaban una población excedente. Después de un tiempo, de todos modos, tal empleo migratorio fue adoptado por secciones incrementales de trabajo rural; esto creó nuevamente fuerza de trabajo estacional, siendo fuertemente inducido por las intensas empresas. Los porcentajes aumentaron la ejecución, pero los trabajadores estaban asimismos dispuestos a trabajar; muchachas polacas quienes en la casa no tienen semejantes salarios que las estimularan, aquí trabajaban excepcionalmente duro. El trabajador migratorio, alejado de su familia y usual medio ambiente, es considerado como simple fuerza laboral por ambos: el terrateniente y por sí mismo. Las barracas de los trabajadores migratorios son las equivalentes economías en dinero de las barracas de esclavos de la antigüedad. El propietario de hacienda ahora alojando trabajadores, desde que la acomodación para los migrantes cuesta poco o nada. Incluso no tiene necesidad de colocar porciones de tierra pero sobre todo, él no está regulado por leyes que dominen las condiciones de trabajo y pago. Así,

mientras que las tarifas de salarios estacionales son más altas tomadas sobre el año, el empleador no desembolsa más, usualmente menos que lo que acostumbra, para un trabajador residente a través del año. Las desventajas del salario en dinero, desde el punto de vista de la racionalidad económica, son en esta forma más que balanceadas. En algunas partes de Silesia estos trabajadores migratorios son reputados como el núcleo de la población trabajadora.

¿Cuáles son las razones desde el punto de vista de los trabajadores para la adopción de la migración? La causa primera parece ser la diferencia en el nivel de salarios. Como quiera que sea las investigaciones del *Verein für Sozialpolitik* y el Congreso Social Protestante demuestran que tales diferencias o referidos factores no proceden, la migración aún se da, distritos vecinos intercambiando trabajadores ambos directa o indirectamente. Una combinación de factores económicos y psicológicos explica esto. El migrante no aceptaría en su casa la clase de condiciones de vida (y la dieta no es el único, o aún principal factor aquí)<sup>7</sup> que le son ofrecidas por un distante lugar de trabajo. Debido a este standard más bajo y debido a la carencia de las usuales adicionales tareas que enfrenta él en su casa, está en capacidad de ahorrar montos significativos de sus salarios aún cuando ellos no son más altos que las tarifas locales, algo que no hubiera sido posible si no hubiera emigrado.

En adición a esto él puede, durante los meses invernales de menos trabajo, tener un "feriado". Pero sobre todo, la migración cambia la necesidad de solicitar trabajo al propietario o terrateniente local. El empleo local es histórica y mentalmente asociado con las tradicionales relaciones de poder —es el urgir por la libertad personal lo que conduce al trabajador a emplearse lejos de su hogar. Ellos sacrifican sus condiciones acostumbradas en su aspiración por la emancipación: su apatía es destrozada. La a menudo lamentada "movilización" del trabajador rural al mismo tiempo establece en cambio, el comienzo de la lucha de clases.

<sup>7</sup> No obstante no debiendo estar aquí esa referencia para casos de migración de las regiones semi-bárbaras (Alta Silesia) a aquellas con el nivel cultural más alto (Sajonia). Las estadísticas demuestran que es en estos casos de migración interna en el este que la subsistencia del trabajador es en mucho la peor —aunque hay excepciones.



Podemos ver que las consecuencias de una calculada "implicación en la economía mundial" en la parte de las empresas agrícolas del este de cierto tamaño —aquellas haciendas particularmente grandes— que previene una transición a cría de ganado intenso, son sustanciales para la estructura de la clase local. Si se adopta una intensa cría de ganado al requerimiento de la división internacional de la producción, el valor de los productos agrícolas y la población parecen decaer. Si se adoptan labrantíos de cultivo intenso, el relativo y a veces absoluto significado de trabajadores permanentes declina, promoviendo por otra parte fluidez en la población trabajadora y, con eso, amenazando la estabilidad de la estructura de la población a través de un moderno nomadismo. Es claro entonces que la competitividad de productores extranjeros descansa en su más bajo nivel cultural, en fuerzas naturales inalteradas y, en la ausencia de los costos sociales directos que la densidad de la población y patrones de una cultura más vieja han creado. Si las empresas agrícolas del este, basadas como lo están en la tierra, lo cual no es una particular cualidad, desean permanecer competentes, entonces deben bajar el nivel cultural, así como en el nivel social del trabajador y del empleador.

Esta funesta situación tiene trascendental significancia para la situación material del trabajador rural (esto es, provisiones) cuando la libre competencia se manifiesta por primera vez, como el principio organizador del mercado de trabajo rural.

El modo tradicional de calcular salarios en las tierras bajas implicaba solo parcial e indirectamente una imposición puramente de las relaciones de ingreso y subsistencia del trabajador y, era por el contrario, determinado por aquellos factores que arrojaron las relaciones tradicionales ellos mismos. Este es el caso de cada uno de los cambios introducidos por la administración de empresas modernas.

Consideremos los más importantes de estos factores que posiblemente tienen influencia en la situación del trabajador —ellos son:

- 1) Los diferentes tamaños de las empresas individuales;
- 2) Las calidades variantes del suelo;
- 3) Las diferentes intensidades de cultivo;
- 4) La distribución de propiedad hacendaria.

Con respecto al primero de estos, parece simple plantearlo así: cuán más grande la empresa, son necesitados en proporción al área cultivada los cada vez menos trabajadores permanentes. Una reducción en el número de trabajadores permanentes en relación al área cultivada, teniendo calidad constante de tierra e intensidad de cultivo parece ser además regularmente asociada con un mejoramiento en su posición.<sup>8</sup> Esto es análogo a la experiencia industrial y, es natural, desde que en estos casos lo que está implícito es una más racional disposición de la fuerza de trabajo disponible y el ahorro de dependientes improductivos. Resultante de esto —y de acuerdo a la experiencia— la posición de los trabajadores en grandes empresas es mejor a aquella de aquellos dentro de más pequeñas (empresas), todas las demás cosas permaneciendo iguales. Sin embargo, este principio cesa de ser verdad tan pronto como se realiza un intento de comparar las diferentes intensidades de empresa, en particular si se consideran las haciendas de diferentes áreas colindantes indirectamente cada una, que poseen una variedad de relaciones laborales y trabajadores con niveles culturales diferentes. Comparativamente, existe solamente para distritos locales con relaciones tradicionales similares. Y, es aún otra interrogante, si consideramos cómo la situación de los trabajadores en granjas campesinas se refiere a aquella de aquellos que trabajan en grandes haciendas. (Las) empresas sólo pueden ser directamente comparadas entre cada una si poseen características sociales similares.

8 Un ejemplo: de acuerdo a una cuidadosa inspección conducida por el Congreso Social Protestante, la cual se aproximó al material de libros de cuentas de trabajadores y haciendas en el área de Königsberg, hay un distrito en donde las relaciones territoriales son particularmente influenciadas debido a la naturaleza del distrito. Aquí hay aparentemente una gran similitud en la intensidad del cultivo y, si se hacen cálculos monetarios, entonces el ingreso neto de las familias del *Inst* en varias haciendas vecinas se presenta como sigue (separado de pagos a asistentes):

1.	Para 1 <i>Instmann</i>	bajo 35 hectáreas,	525.35	Marcos.
2.	" "	" 40 "	742.50	"
3.	" "	" 43 "	752.50	"
4.	" "	" 53 "	803.63	"

La proporcionalidad es aparente. En un quinto caso el ingreso es como sigue: 5. Para 1 *Instmann* en cada 57 hectáreas, 645.00 Marcos. Aquí las trilladeras fueron reportadas en uso; y la diferencia entre los casos 1 y 2 puede ser estimada en la misma forma, así que 1 y 5 realmente siguieron la regla. Puede observarse que las comparaciones solamente son posibles entre empresas organizadas en formas similares. (En este caso la intensidad del trabajo no depende del tamaño de la empresa).



Es lo mismo en el caso de la calidad de la tierra. La mejor tierra requiere durante el período de siega, un mayor monto de trabajo, no obstante, en general el incremento dentro del trabajo permanente requerido asciende más lentamente que el producto. Se da también un efecto en las cuotas del *Instmann* que, siendo igual en otros aspectos, tiende a alcanzar su ingreso; esto es también, en alguna medida, el caso con el *Deputanten*. En tanto que los pagos en dinero se den, no hay conexión certera de su nivel con las calidades de la tierra dentro de inmediatos distritos vecinales; factores locales predominan aquí, como el aislamiento de la hacienda. Si se toman 4 ó 5 distritos con condiciones de tierra y tipos de cultivo similares, puede detectarse una más clara relación entre porcentaje de salarios y calidad de tierra.<sup>9</sup> Esta relación cesa tan pronto como el nivel provincial es

<sup>9</sup> Algunos ejemplos: las relaciones salariales en Prusia Oriental, en donde el altamente intenso cultivo no era esparcido sobre los mejores niveles de tierra, pero en donde en promedio, el nivel de intensidad dependía de la diferente calidad de la tierra. De acuerdo a una gruesa aproximación, pero para estos propósitos suficiente, se resumen en la investigación las siguientes relaciones:

Región de Königsberg	Promedio de ingresos de renta por hectárea	Promedio salario anual masculino	Región de Gumbinnen	Promedio de ingresos de renta por hectárea	Promedio salario anual masculino
Distrito de Ortelsburgo, Neidenburgo	4.31	1.10	Masuren del sur-oeste	5.49	1.10
Ermland	8.71	1.21	Distrito de Masuren del norte	6.25	1.11
Distrito de Mohrungen Pr. Holland	9.92	1.32	Littau del sur	9.40	1.25
Osterade Samland y Natangen	13.12	1.50	Littau norte y este	10.83	1.28

considerado y, de hecho se invierte si los ingresos netos de Silesia son comparados con aquellos del norte. La razón de esto está contenida dentro de las relaciones y organización del trabajo.

Ambos factores que acaban de discutirse son de mucho menor significado que la estructura de las relaciones laborales y la nacionalidad del trabajador. Consideremos ahora la influencia del tercer factor ya mencionado: la ascendente o decadente intensidad de la cultivación. Una reducción de intensidad —ya sea de trabajo de campo por cría de ganado; considerando que, por otra parte, un incremento comparado con el método tradicional de cultivo puede tomar la forma de ganadería intensa—esto es asociado con capitalización incrementada de la empresa—o de intenso labrantío—en cuyo caso la intensidad de capital y trabajo es incrementada.

La transición a exclusiva (o predominante) ganadería en las grandes empresas parece en donde existe una perfilada reducción en el número de trabajadores, de hecho, hacer la situación de los trabajadores más favorable en tanto que esta transición es principalmente engendrada por consideraciones climáticas.<sup>10</sup> El dato en este caso no es útil y realmente no nos concierne aquí: está, sin embargo, el notable e interesante efecto que, el incremento de ganadería a expensas de la labranza reduce significativamente el número de trabajadores y consecuentemente la población de tierra baja.

El intenso cultivo arable que nos concierne aquí no lleva a semejante reducción en la fuerza de trabajo desde que el reemplazo del trabajo humano por el trabajo mecánico juega un papel mucho más pequeño en la agricultura que en la industria. Lleva inicialmente más—como fue demostrado ya anteriormente— a un desplazamiento dentro de la población trabajadora, reduciendo la proporción de trabajadores permanentes en relación con el número total de trabajadores empleados. Resta para

<sup>10</sup> En las relativamente intensas fincas de pastura, en donde el clima favorece especialmente la cría de animales, especialmente ganado, los trabajadores están mejor de acuerdo a los reportes, que aquellos en las fincas de siembra de granos. En donde la ventaja climática no existe, lo inverso es el caso, como por ejemplo en Filehne.



nuestra consideración, una discusión acerca de la manera en que las condiciones materiales y sociales afectan a los trabajadores permanentes y estacionales.

El cultivo agrícola intenso implica una tendencia hacia una mejora del nivel cultural y standards de vida de la población. En donde la mayoría de pequeños propietarios realizan los beneficios de la producción total ascendente, el resultado debe ser un ascenso vacilante en las aspiraciones de todos los niveles de la población, incluyendo los trabajadores. El asunto es problemático de cualquier modo para el trabajador bajo la dominación de la gran hacienda. En donde el trabajador ha crecido acostumbrado a altos niveles de subsistencia, tales aspiraciones pueden ser alcanzadas con satisfacción. Este es el caso en Mecklenburgo, Holstein Oriental y secciones de Pomerania. La posibilidad de lo contrario es demostrada por la pobre posición de los trabajadores en las partes de Silesia que son intensamente cultivadas; las relaciones obtenidas aquí habiendo sido ya discutidas anteriormente y, también por supuesto en donde los trabajadores son en parte de nacionalidad extranjera. La más alta o más baja intensidad de cultivo, como la calidad de la tierra, puede así ser vista como teniendo en sí misma consecuencias beneficiosas, pero esto solamente puede ser decisivo "via" la división social de la fuerza de trabajo y sus costumbres (*rassengwohnheiten*). Es la organización de relaciones laborales, que es la división social y la agrupación de la fuerza de trabajo rural, la que decide su situación material; pero como hemos visto, la reestructuración monetaria de estas relaciones amenaza la situación material del trabajador. La reorganización de la empresa que estas relaciones monetarias más o menos engendran completamente, contiene el mismo peligro. En el caso de labranza intensa, este es sin duda el problema.

Fue enfatizado anteriormente que, en tanto las relaciones laborales permanecieron inalteradas en principio entonces, para cultivo intenso de labranzas había inicialmente un relativo incremento en la proporción de trabajadores permanentes en relación a la tierra. Bajo la misma suposición, sus ingresos se incrementaron también. Desde que el viejo *Instmann* fue pagado por cuotas, sus ahorros se elevaron, todos los demás aspectos manteniéndose

igual;<sup>11</sup> y esto no cambió necesariamente, no obstante las mejoras agrícolas generales resultaron en un consistente declinamiento en la cuota compartida (esto es siempre así con la introducción de máquinas trilladoras).<sup>12</sup>

Más tarde, como vimos, la relación de cuota compartida fue desplazada completamente y puesto en su lugar un *Deputat* fijo. Con esto, la participación del trabajador en la ascendente producción se acabó, pero esto no significó automáticamente un empeoramiento de la situación tanto desde el punto de vista o, desde aquel de subsistencia. Por el contrario, inicialmente había a menudo una mejoría por virtud de la seguridad y regulación de un monto de provisión de bienes necesarios. Si significó como sea, que la remoción de una cuota del desgrane de maíz llevó a un cambio hacia las papas a expensas de los cereales en el presupuesto de los trabajadores y, esto puede observarse claramente en los reportes. Junto con esto, había una tendencia general del pago en especie al pago en dinero, un paso por lo tanto en el camino hacia la proletarización, que significó todo un rompimiento con los medios tradicionales de subsistencia.

Cien años atrás la dieta típica del trabajador rural consistía en cereales y leche, con carne en raras ocasiones. Desde entonces, las papas han tomado el lugar del "pan de cada día" y esto no es tan insignificante como puede parecer. No es una interrogante si el relativo incremento en la colocación de papas en la dieta popular en sí mismo fue algo malo. Por el contrario, la necesidad de alimentar tantas bocas del mismo pedazo de tierra determinó el alimento que debía cultivarse. Lo que es importante, desde el punto de vista del nivel general de nutrición, es

<sup>11</sup> En donde las medidas han permanecido más o menos constantes, los ingresos de la actividad de trillar se han incrementado grandemente en las áreas más fértiles, hasta 120 *bushels* de diferentes granos promedio por año, en algunas partes de Königsberg, de acuerdo a los data previstos por la investigación del Congreso Social Evangélico.

(*Bushel*: medida de áridos: Inglaterra 36.35 lts.  
E.U.A. 35 lts. N. tr.)

<sup>12</sup> En Prusia Oriental 10 a 11 *bushels* son usuales, hacia el oeste 15 a 18 fue por largo tiempo usual; en mejor tierra y con máquinas trilladoras mecánicas, la medida en donde permanece alcanza 33 *bushels* y entonces adquiere el modelo de un porcentaje. La medida de cosecha ha sido ahora, abolida en todas partes.



lo que es comido además de las papas desde que estas tienen la característica de llenar el estómago y dar la sensación de satisfacción física, sin dar al cuerpo la proteína (*Eiweißstoffe*) que éste necesita.

Desde las épocas medias hemos experimentado una alteración en la nutrición, con lo cual el incremento en el consumo de carne a expensas de los cereales, ha acompañado un desarrollo cultural. La virtual exclusiva dieta de cereal de la población rural fue quizás uno de los factores fisiológicos más contribuyentes de su naturaleza psíquica —apatía y afabilidad. En este siglo el consumo de carne comenzó de nuevo a ser una medida cultural y, la dieta típica del ascendente proletariado moderno es incrementalmente basada en carne y papas —aparte de la ginebra holandesa por supuesto. Esta última reemplaza solo muy fácilmente, en apariencia, el valor nutritivo necesitado arriba que dan las papas. Es del todo decisivo para la nutrición popular entonces, si una apropiada proteína tomada de una finca (ya sea esta carne o leche) equilibra el incremental consumo de papas. En el caso del trabajador rural el destino de su ganadería es de gran significado desde el punto de vista de ambos: patrón social y nutrición adecuada. Este es el núcleo objetivo y subjetivo de su familia, las bases del trabajo útil por parte de la esposa y los niños dentro del hogar en interés general de la familia. Pero esto es precisamente lo que es más agudamente atacado por la desviación hacia cultivo intenso arable, el valor ascendente de la tierra llevando a una labranza de tierras para pradera y apacentadero.

Encontramos de este modo, en algunas áreas, pero especialmente en donde predominan raíces y animales de granja primero la restricción y luego la desaparición de manutención individual de gansos, ovejas y vacas. Sólo permanecen los cerdos. Esto echa abajo las viejas estructuras de aprovisionar a la familia en base a la hacienda, suministrando ahora solamente consumo y no producción familiar. El trabajador deviene entonces un proletario y para la búsqueda de su libertad necesita un salario en dinero. Por esta razón también hay una necesaria progresión debajo de las presentes circunstancias, como en el caso del "*Lohn Gärtner*" de Silesia, puesto que un proletariado y desposeído trabajador no puede soportar el aceptar la posición de *Instmann*. La medida

de sus propias posesiones (equipo, etc., animales de granja) y el significado de su propia tenencia son inversamente afines, como puede ser visto de las seguras estadísticas para los trabajadores asalariados de Mecklenburgo, comparadas con aquellos en Silesia. Es también por esta razón que el número de trabajadores "libres" pagados enteramente en dinero, que reemplazaron a los *Instleute* como trabajadores permanentes, está declinando. Para ellos las papas son el principal *item* de la dieta, siendo muy bajo el consumo de grano y carne. Mientras que en todas partes es reportado que las condiciones materiales de los trabajadores libres son inferiores a aquellas de los *Instleute*, es por otra parte claro que ellos conforman una sección siempre creciente de fuerza de trabajo permanente. La demanda de tales trabajadores ha aumentado rápidamente en los últimos pocos años por las razones ya delineadas y los salarios pagados a ellos en dinero ascienden mientras que los pagados en especie para contratar trabajadores han permanecido uniformes. Estos trabajadores "libres" fueron primeramente habitantes de villas que una numéricamente larga y al mismo tiempo más baja sección de la población, aún en 1849 ocasional. Ellos son ahora un grupo cuyo significado relativo ha ascendido uniformemente. Los niveles de salario pagados a ellos están tendiendo a ser igualados en los distritos más grandes con relaciones laborales comparables, bajo las bases de un nivel típico en 1873 solamente de las áreas más ricas. En contraste, la transformación de *Instleute* en *Deputanten* regularmente niveló la tasa de pagos a los trabajadores contratados a una suma similar también, pero no mucho más alta que aquella pagada en las áreas favorables mínimas (aunque no las peores); frecuentemente porque la remoción de los animales de granja era empujada bajo él. Los salarios incrementados de los trabajadores libres produjeron, solamente en los casos más favorables, una situación material que era equivalente al ingreso total de *Deputanten*, a cuyo costo sus números se incrementaron.

Una consecuencia general que hemos notado para aquellas áreas en las que prevalecen las relaciones laborales patriarcales, es una depresión del *standard* de vida del trabajador rural a un nivel previamente gozado por sus proletarios socialmente inferiores, combinado con un degradamiento de sus niveles más altos y una separación incremental de conexiones con un pequeño propietario. Hemos notado además, una uniforme emergen-



cia de relaciones laborales capitalistas y, en donde estas han existido por algún tiempo (por ejemplo en Silesia), encontramos salarios más bajos y las más pobres condiciones materiales y sociales de vida, ambos desarrollados hacia una pendiente a la cual los trabajadores están resignados. En contraste entonces a la tendencia hacia la emergencia de una aristocracia laboral como en la altamente capitalizada industria inglesa, el desarrollo capitalista crea aquí una masa proletaria homogénea entre los trabajadores permanentes. Ello sería indudablemente curioso, si ninguna otra consecuencia sucede, desde que el más intenso cultivo (remolacha) requiere grandes montos de trabajo no calificado y, la demanda para trabajo calificado no estando completamente ausente de la producción agrícola moderna, no es de ninguna manera tan significativa numéricamente como en la industria, a un alto nivel de desarrollo técnico.

Estas circunstancias son más decisivas para el creciente gremio de trabajo migratorio, aumentando así las contradicciones nacionales del este.<sup>13</sup> Desde la abolición del edicto sobre emigrantes polacos (1890) ha habido no solamente un movimiento de la Polonia a Sajonia, sino además, a las provincias del este de Rusia polaca y Galicia y, aún más allá en el campo —algunos de tan lejos como Wetterau! Estos nómadas extranjeros recientemente contaban —cifras contemporáneas no disponibles— alrededor de 30.000 por año en las cuatro provincias fronterizas. Es particularmente el cultivo de remolacha, requiriendo poco en términos de calidad de trabajo, lo que los ha atraído.

No son aquellos trabajadores con condiciones de vida más altas los que son favorecidos, sino aquellos con las más bajas. Esta situación no es producida aisladamente por los intereses puramente económicos de los terratenientes, sino que es ligada indirectamente con su autoridad local. El control sobre los polacos es ilimitado: un cabeceo y el administrador local —quien es también un terrateniente— lo envía de vuelta a Polonia. La in-

<sup>13</sup> La dominación de las grandes haciendas exagera en sí misma sólo diferencias de clase. La situación material del trabajador, como una segura y usual organización de trabajo, es mantenida y puede improvisar por motivo de la gran demanda para trabajo por las grandes haciendas. Este fue el caso en Nueva Pomerania por el alto nivel de vida el cual fue heredado del pasado. Es lo inverso en Silesia, en donde la fuerza de trabajo Polaca presenta poderosos magnates.

roducción de Polacos es aquí un arma dentro de la anticipada lucha de clase, la cual es dirigida contra el creciente conocimiento de los trabajadores y, es obvio que, dentro de esta coyuntura, es muy efectiva arma. El argumento sobre si la migración doméstica ha dado ascenso a trabajadores emigrantes o viceversa no terminará nunca, pero aún así el resultado es el mismo en ambos casos, desde que ambos aumentan en relación a cada uno, siendo como lo son, armas en una lucha entre propietario y trabajador. La migración es un golpe tácito y, la afluencia de poloneses, un medio de combatirla.

En esta lucha la distribución de propiedad hacendaria en el este toma un curso fatal. Aquellas categorías de posesión que tienen un déficit de trabajo son naturalmente aquellas que emplean trabajo extranjero —parcialmente grandes haciendas campesinas, pero incrementalmente las haciendas de la nobleza (*Rittersgütter*). El campesino por supuesto, no está en posición de planear la importación de polacos pero el terrateniente sí y, si él desea labrar bajo bases intensivas, es obligado a hacerlo. (El) no puede ni siquiera satisfacer su necesidad de trabajadores segadores fuera del trabajo local disponible para él y, esto, porque su distrito vecinal está configurado por haciendas que no “producen”, sino más bien “consumen”, fuerza de trabajo, —o en otras palabras, debido a la ausencia de aldeas. El promedio de densidad de población en los distritos hacendarios solamente es una porción de aquel usualmente predominante en las áreas rurales, lo cual es de esperarse desde que tales haciendas no alimentan un mercado local sino extranjero. En donde una política de colonización interior dirigida ha llevado a la formación deliberada de fuertes *strata* de campesinos (como en Mecklenburgo), allí hay pocas quejas de déficit de trabajo y la migración es baja. En esas áreas en donde las haciendas han destruido el paisaje, esta historia es vindicada por la ausencia de una fuerza de trabajo. No es un accidente que sea en el este en donde predominan las grandes haciendas, que las cifras para débito son más altas y allí está la mayor deficiencia del trabajo. Los “pecados de los padres” visitan a los hacendados contemporáneos y nos amenazan a todos con una invasión esclava (*slavische uverdes* proporciones. En esto puede observarse la desesperanza de la lucha para ambos partidos. La lucha en es cual ambos: propietario y trabajador padecerán. Esto es más certero aún en la



parte del trabajo desde que, aún después de la abolición de prescripciones sobre asociación, permanecerá necesariamente inorganizado. El derecho de asociación que, para los trabajadores ofrece solamente legalidad formal, aparte de casas locales, no servirá como un medio de lucha debido a la forma en que ellos son continuamente obstaculizados de implementar sus posibilidades. Aún después que el presente y, ya en marcha, proceso de proletarianización lo ha reducido a igualdad, no hay posibilidad de una unión general sobre las bases de intereses comunes de los grupos separados.

El hecho que en el lado campesino el ingreso de los trabajadores ha aumentado en muchos casos, algunas veces considerablemente, servirá como consuelo solamente para productores de bienes y los representantes de los intereses de los terratenientes. De hecho la situación al tiempo devendrá tan mal en tales áreas en términos de contradicciones de clase, como lo es en la industria y, los crecientes problemas no serán reducidos a un simple "déficit de trabajo". Mayormente una transformación está tomando lugar dentro del carácter del terrateniente así como en el de sus trabajadores, en la cual el estado debe atender a ambos, mientras desgarrar al primero su status como depositario. Esta transformación envuelve una mayor reubicación de la población y peligros culturales para ambas: producción y trabajadores y estas consecuencias no son insignificantes desde el punto de vista puramente político.

El establecimiento de estas infelices circunstancias pudiera ser nada más que una expresión de jeremiada sociopolítica de una clase tan de moda estos días si las tendencias evolutivas delineadas arriba tuvieren el carácter de leyes naturales dominantes. Pero este no es el caso, los efectos notados sólo pueden desarrollarse bajo condiciones específicas engendradas por la distribución de propiedad hacendaria en el este en combinación con las aspiraciones políticas de una clase débil. De otra manera estos factores deberían aparecer en el oeste en donde la estructura de la tenencia de la tierra es la misma y, esto no ha sucedido —lo cual no es para decir que en áreas similares del sur y del oeste no hay problemas. Para los cambios económicos que se han presentado aquí no es asunto de indiferencia o, de significado numérico de poca importancia, si las grandes haciendas

ocupan ya sea 20% o 50% del área territorial: es más bien completamente lo contrario. En el período de crisis que ahora prevalece en la agricultura como resultado de la competencia cien mil campesinos se relacionan con su hogar natal en una forma diferente a cien mil trabajadores.

La precondition para la intervención del Estado en la cuestión cultural que ha aparecido —no creo que esta frase presuponga el significado de las condiciones de los trabajadores rurales— lo es para abandonar la noción de que la presente distribución de propiedad hacendaria en el este es la base intocable de un orden político y social dentro del cual no pueden contemplarse intervenciones radicales. El peligro de cultivo intenso y del estado del mercado mundial en tanto no favorece el cultivo intenso, relaciona en el este el destino de nuestra cultura con la presente distribución de propiedad hacendaria. Los típicos y promedios "suelos arenosos" del este, excluyendo quizás áreas de los mejores y peores suelos, se encuentran a sí mismos, para desventaja del cultivo y del nivel cultural de los trabajadores, atrapados en estas relaciones de propiedad y asidos a los dorados anzuelos de débiles hipotecarios.

La organización del trabajo no puede tampoco ser cambiada sin una correspondiente alteración en la distribución de la propiedad. Como Kaerger lo ha demostrado en forma totalmente convincente, al presente han de ser encontradas buenas relaciones laborales entre los trabajadores asalariados en Westfalia oriental y entre los labradores del Holstein oriental. En ambos casos puede encontrarse allí una combinación de cuotas con contratos laborales. Los trabajadores reciben por parte de la hacienda tierra y pasto para arrendar por una suma específica; trabajan en la hacienda por días sueldo, las demandas y deudas de cada uno se reconocen juntas. Aquí tenemos la relación *Inst*, pero con seguridad de posesión y sin las ataduras que los *Instmann* sufren —libres contratos de trabajo y parcelas para el trabajador. Mientras que en ciertos lugares puede suceder que los trabajadores en el este, bajo el presente sistema de propiedad se resuelvan a adoptar la posición del trabajador asalariado, sería una ilusión pensar que esto podría ocurrir en general. Es obvio desde la posición del trabajador. La cultivación intensiva tuvo un beneficio para él pero uno cultural que no es en sí mismo material: ha saboreado la *libertad* y se ha inclinado incrementalmente a



sacrificar su bienestar material dentro de sus aspiraciones hacia esta meta. Bajo la presente división de la propiedad él no puede acariciar el prospecto —de mejorarse a sí mismo mientras viva en su distrito natal. Bajo semejantes condiciones, él delinea la siguiente inconsciente pero, certera, conclusión: bajo el dominio de grandes haciendas y granjas dentro de su provincia, desarraigo del hogar y libertad son la misma cosa.

Así, desde el punto de vista de la cuestión laboral campesina, el problema más importante es el del asentamiento interno. Esto está hoy en manos de dos corporaciones: la "Comisión de Asentamientos" que negocia con terratenientes privados la disminución de sus haciendas. La Comisión de Asentamientos ha establecido alrededor de 1.500 campesinos en vista que la "Comisión General" ha tratado con alrededor de 6.000. Esta superioridad numérica de colonización privada tiene de cualquier modo dos aspectos encubiertos. Primeramente, ello crea en su mayor parte pequeñas posesiones. Es esto lo que más fácilmente puede sostener actualmente la presión de los precios, desde que ellos en su mayor parte consumen su propio producto y no sufren déficit de trabajo ya que no emplean trabajo asalariado. Existe no obstante el gran peligro de que esta sección de la población se establezca por las más bajas posibles aspiraciones culturales, creando en esta forma, horror de horrores —un proletario terrateniente. El segundo problema es que la Comisión General no posee los medios para equipar a los nuevos asentados adecuadamente. Para los pequeños poseedores, esto es un asunto crítico.

Es así esencial que el Estado se interese a sí mismo directamente en estos problemas, comenzando de nuevo el proyecto abandonado en los años de 1870 de colonizar las tierras estatales.

Por otra parte, nadie que aprecie la situación desearía una disminución de las tierras estatales y el consecuente despojo de un importante medio de regulación dentro del sector agrícola.

Solamente el más necio temor de "expropiación" previene a más gente de expresar lo que todo el mundo de todas maneras está pensando: que una mayor parte de gran propiedad hacendaria en el este no puede ser mantenida. Sería posible a través de agencias estatales, no precipitada sino más bien sistemática y

gradualmente, el comprar esta propiedad y transformarla en propiedad estatal, el rentarla a granjeros acaudalados y proveer a éstos con empréstitos para mejoras. En esta forma aquello que es desembolsado por una parte, es recuperado de nuevo por la otra y, en un período, esto sería para el bien de los intereses financieros del Estado. Esto es claramente una gran tarea, que nunca ha sido tratada en esta forma. No es posible confiar esta obra a cualquier administración estatal de tierras. No creo poder ser sospechoso de adulación sin embargo, sí reconozco que las administraciones alemanas —no solamente en Prusia, sino también en Mecklenburgo y Baden— han demostrado su preparación para asumir la obra que dentro de los más altos intereses de la nación, se les encargaría. Es de esperarse que el futuro cumpla la promesa del pasado.



RECURSO DE CASACION (COSTA RICA)

*Dra. María Antonieta Sáenz Elizondo*



El presente escrito tiene por objeto interponer un recurso de casación en el fondo contra el fallo de primera instancia emitido por el Jefe de Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, en el expediente N.º 12345-03, que versa sobre la nulidad de un contrato de compraventa de un inmueble.

El recurrente alega que el fallo impugnado contiene errores de derecho y de hecho, que afectan la legalidad del acto jurisdiccional. En consecuencia, solicita que se declare la nulidad del fallo y se revoque el contrato de compraventa.



SUMARIO: A.—Preámbulo; B.—Apreciación sobre los motivos para recurrir en casación, 1. Motivos generales, 2. Motivos particulares, a) Errores por la forma, b) Motivos de casación por el fondo, 1) Error de hecho, 2) Error de derecho, 3. Conclusiones sobre los motivos particulares, 4. Legitimación, 5. Forma del pronunciamiento, a) En caso de errores in procedendo, b) En caso de errores in iudicando, 6. Medios de impugnación contra las sentencias de casación, 7. Cuestiones y pruebas nuevas; C.—Conclusiones sobre el recurso de casación costarricense; Bibliografía.

### A.—Preámbulo

El corto análisis sobre el recurso nacional que desarrollaremos en páginas futuras será centrado dentro un esquema semejante al que hemos acordado para el estudio del recurso italiano ya que es nuestro criterio, que es en relación a los motivos y poderes que podemos determinar la esencia de la institución.

Por otro lado, deseamos dejar claro, que el citado esquema o sumario, se desarrollará a nivel de un breve comentario, con lo que quedan excluidos problemas de orden histórico o polémicas doctrinarias en relación con nuestra figura. Tal limitación obedece a dos motivos; tenemos en nuestras bibliotecas poco o ningún material al respecto y, contamos con un interesante estudio histórico-jurídico<sup>1</sup> que puede ser consultado por quien tenga interés de ampliar el tema en estos sectores. De esta manera, nos dedicaremos de inmediato a construir nuestro comentario sobre el recurso de casación en Costa Rica.

### B.—Apreciación sobre los motivos para recurrir en Casación

#### 1. Motivos generales

Encontramos como primera clasificación en nuestra ley, aquella que se refiere a la clásica separación de los motivos o sea, la de "errores in procedendo" y "errores in iudicando". Efectivamente, el art. 902 nos ofrece dos incisos esenciales que establecen ambos tipos de errores de manera enunciativa:

Art. 902.—El recurso de casación puede interponerse:

- a. Por violación de las leyes que establecen el procedimiento; y (errores in procedendo).
- b. Por violación de ley en la parte dispositiva de la sentencia, "en cuanto al fondo del negocio". (errores in iudicando).

<sup>1</sup> Bejarano Oscar, *La casación civil* (Tesis de grado) San José. Revista del Colegio de Abogados, T. XVIII, N° 1, 1961.



Antes de continuar adelante, comentemos un poco el inc. b). No sabemos que se haya querido indicar al agregar en su parte final: "en cuanto al fondo del negocio". Interpretando tal frase, con base al resto del articulado que, como veremos, habla de errores por el fondo cuando se trata de errores in iudicando, pareciera que se haya querido referir a ello. En tal caso (si fuera esta la razón), nos parece que resulta ociosa pues, el inciso lo expresa claramente: "Por violación de la ley en la parte dispositiva". Evidentemente, no existe duda y por ello el agregado "en cuanto al fondo del negocio", es eso: un agregado, que complica las cosas, es pues, una redundancia que debería eliminarse.

La enunciación de los motivos generales es posteriormente desarrollada mediante una lista taxativa de motivos que, según su naturaleza, han sido denominados; "errores de forma (o sea, in procedendo)" y "errores de fondo (in iudicando)". Pasemos pues, al estudio de éstos.

## 2. *Motivos particulares para recurrir en casación*

### a. *Errores por la forma*

Art. 903.—Procederá en cuanto a la forma:

- a. Por falta de emplazamiento.
- b. (Se concreta este inciso a reagrupar especialmente, una serie de omisiones todas, dirigidas a tutelar el respeto del aspecto probatorio):
  1. Falta de recibimiento a pruebas.
  2. Falta de notificación del auto de apertura a pruebas.
  3. Falta de citación para realizar alguna diligencia probatorio.
  4. Denegación de pruebas legalmente admisibles si con ello se produce indefensión.

Nuestra ley como vemos, señala concretamente, la importancia del elemento probatorio y los actos que lo hagan posible y por eso, sancionando en casación, la violación de las formalidades procesales que incidan sobre el mismo.

Se indica también, la nulidad en casación por falta de emplazamiento con lo que, en estas dos grandes categorías descritas en su parte primera, por el art. 903, manifiesta el interés de tutelar el punto probatorio, el principio del contradictorio y el derecho de defensa procesal.

Encontramos otro motivo de error in procedendo en nuestra ley y es aquel del inc. c) del art. 903, que establece el recurso para el caso de incongruencia: incluyendo la extrapetición y omisión del pronunciamiento en relación a las pretensiones alegadas oportunamente por las partes, dando también, casación para la sentencia de contenido contradictorio.<sup>2</sup> Se excluyen de este tipo de error la omisión de pronunciamiento en cuanto a costas, tachas e incidentes que no sean determinantes en el resultado de fondo en el negocio o por no haberse pedido adición del fallo omiso, párrafo 2º.

Encontramos de nuevo, la expresión "fondo del negocio" en el pfo. 2º del 903. Aquí, el significado de la frase nos resulta de mayor dificultad ya que se trata de la formulación de los errores in procedendo en donde pareciera, no se justificaría hablar de la violación de leyes de fondo o sustanciales, que es el concepto que se deduce del lenguaje usado en nuestro recurso. Por otro lado, queda la posibilidad de pensar en una referencia al mérito de la cuestión, ya que, el inciso en el pfo. 2, nos habla de cuestiones en cuanto a tachas, costas e incidentes no determinantes en el resultado de fondo en el negocio. La jurisprudencia por su lado, no aclara tal punto, al contrario, creemos que deja la duda en cuanto a su significado exacto. En una sentencia de casación de 1965 se ha dicho lo siguiente:

"El artículo 194 del Código de Procedimientos Civiles no ha podido ser violado "en la parte dispositiva de la sentencia", en cuanto al fondo desde que por fondo del negocio

<sup>2</sup> En este sentido la doctrina italiana habla de la transgresión de los límites propios de la jurisdicción sin que ello implique invadir las otras jurisdicciones, por eso la han denominado, "exceso de poderes jurisdiccionales". Ver. Satta, *Dir. Proc. Civ.*, p. 414; Redenti, *op. cit.*, p. 444, éstos consideran que en este caso de la incongruencia, estamos frente a un error in procedendo autónomo, lo mismo que las contradicciones de la cosa juzgada. En el sentido aquí explicado ver: Liebman, *op. cit.*, citando también a Carnelutti, ps. 72-74; Grasso, "La regola della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato", *Riv. di Dir. Proc. Civ.*, 1965, p. 387.



se entienden las pretensiones de las partes contenidas en la demanda, reconvencción y excepciones o defensas también de fondo".<sup>3</sup>

Intentando aproximarnos, al sentido correcto que podría tener esta parte del inciso, partiendo de la base contextual o sea, teniendo presente que estamos ante un caso de motivo procesal dirigido a sancionar defectos del fallo, lo más correcto sería concluir que cuando se habla de fondo del negocio se esté haciendo referencia a la parte dispositiva del fallo. Con esto podemos decir que si es así, no existe necesidad de usar tal terminología en el párrafo en discusión, si no se quiere dar lugar a equivocaciones.

El inciso d) del 903, nos señala otro motivo de casación por la forma. Se refiere el mismo, a la cuestión de la competencia sea por territorio que por materia. En este sentido pareciera que el legislador ha querido referirse también, a la cuestión de jurisdicción que sería el punto sobre la competencia por territorio. De esta manera, se usa el concepto de competencia para definir la jurisdicción. Analicemos antes de pasar al otro aspecto de la competencia por materia, este primer caso.

Acogiéndonos al criterio de Calamandrei en la distinción entre jurisdicción y competencia, diremos que existen dos sentidos interpretativos sobre la jurisdicción (o sea, aquella actividad del Estado mediante la cual se canaliza la actuación de la justicia, declarando el derecho (*iuris dictio*)). En un primer momento tenemos los llamados por el autor, "límites externos"; mediante éstos la actividad se encuentra limitada primero, por una cuestión territorial en relación a la soberanía de los demás Estados y en segundo lugar, frente a las restantes actividades estatales, como son la legislativa y la administrativa.

Por otro lado, señala el autor, los "límites internos": refiriéndose a la distribución de la jurisdicción en el seno del engranaje judicial, estableciéndose así; la competencia por materia, cuantía y territorio, sumándose un cuarto tipo que es aquel que surge en virtud del grado o instancia.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Cas. 1965, N° 131, II sem., T. II, p. 1043.

<sup>4</sup> Calamandrei, *Instituzioni di Diritto Processuale Civile*, secondo il nuovo Codice (seconda parte), Padova, 1944, ps. 52-57.

Aclarado en estos términos el punto, podemos concluir que en inc. d), se usa el concepto de competencia por territorio para definir la jurisdicción, lo cual es claramente errado desde que la competencia por territorio no es la jurisdicción y porque siendo la jurisdicción el género no puede estar contenida en la especie que sería la competencia, la cual en cambio, está únicamente, dotada de una cierta cantidad de jurisdicción.

El segundo problema que nos ofrece el inc. d) es en relación a la competencia por materia. Expresado el inciso en estos términos, no cabe duda, de que la cuestión de competencia es recurrible en sede de casación sólo en este caso; quedando por fuera si la incompetencia fuese por cuantía, por territorio y en el citado caso de la incompetencia por el grado de instancia. El punto podemos ilustrarlo con algunas sentencias de casación que confirman el articulado.

"Procede el recurso por la forma en materia de jurisdicción, cuando el negocio no sea de la competencia de los tribunales de justicia por razón del territorio o por razón de la materia". (Nótese que así interpreta la jurisprudencia el problema de la jurisdicción).

"La incompetencia que puede dar lugar al recurso de casación es la referida al territorio nacional y a la materia, no así a la que se refiere a la competencia para conocer en grado".<sup>5</sup> (Nótese que la jurisprudencia habla de competencia referida al territorio nacional, lo que significa que la misma define la jurisdicción).

El último caso que se nos presenta de errores in procedendo, es el de la sentencia dictada por un número menor de los magistrados o Jueces superiores, que el señalado por la ley, el cual, no presenta enormes problemas en nuestro criterio y que por ello no analizaremos, pasando de inmediato, al estudio de los errores in iudicando, según nuestra ley.

#### b. *Motivos de casación por el fondo*

El art. 904 destaca en primer plano, el motivo clásico y universal de la "violación de ley". En este sentido, nuestro recurso, es una continuación del instituto francés.

<sup>5</sup> Cas. 1951, N° 101, II sem., t. II, p. 1291.  
Cas. 1961, N° 34, I sem., t. I, p. 432.



En la jurisprudencia, la violación de ley se ha considerado en tres sentidos: ya sea en su forma por excelencia de violación de ley, como por interpretación errónea y aplicación indebida. Siempre por jurisprudencia podemos decir, que existe violación de ley cuando se falla contra lo que una ley dispone o cuando al no aplicarla, no se acata lo que ella manda.

La interpretación errónea sería cuando se interpreta mal el sentido de la ley o sea, cambiar el sentido que la ley verdaderamente tiene.

La aplicación indebida es cuando se aplica una ley que no debió ser aplicada.<sup>6</sup>

Por otro lado, se ha advertido que la diversidad de origen de cada uno de estos tipos de violación de ley, los hace excluirse entre sí por lo que no es posible alegar los mismos, conjuntamente:

"Al recurrir en casación no se puede alegar al mismo tiempo, violación, aplicación indebida o interpretación errónea de un determinado artículo ya que no es posible que ocurran a la vez porque son cosas completamente diferentes".<sup>7</sup>

De esta manera, la violación de la ley no solo es la negación de la misma, sino que es también su desaplicación; equivocar el espíritu o sentido de la misma, aplicar en su lugar una que no correspondía. El problema es lógico, se presenta en el desarrollo del silogismo judicial y tiene como punto de partida el principio procesal que establece que el juez conoce la ley, es más, la debe conocer (*iura novit curia*).

Queda en cambio, en la decisión del recurrente, precisar correctamente la norma que considerada como alegable en casación, entre en esta categoría. Un principio general sería, el de orden constitucional que considera ley por excelencia, la emanada por el Poder Legislativo (art. 121, inc. 1)). Así también, por vía constitucional, quedarían excluidos los usos y costumbres (art. 129, pfo. últ.). En cambio, se pueden considerar como alegables en casación en virtud de normas constitucionales, los tratados públi-

<sup>6</sup> Cas. 1959, N° 94, II sem., t. I, p. 571.

<sup>7</sup> Cas. 1965, N° 117, II sem. t. II, p. 709. En igual sentido ver: Cas. 1961, N° 52, I sem., t. II, p. 620; Cas. 1954, N° 30, I sem., t. I, p. 405; Cas. 1961, N° 46, I sem., t. II, p. 567.

cos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, (arts. 7°, pfo. 1°; 121 inc. 4° C. P.) ya que los mismos participan del carácter de ley desde su promulgación o desde el día en que ellos lo designen.

Podrían considerarse también, en casación los principios generales del derecho cuando éstos sean contemplados expresamente en una ley, pues es nuestro criterio que en este caso, el mismo goza del carácter de ley y su desaplicación sería negar el contenido de ésta.

En tratándose de la ley extranjera y costumbres mercantiles. Podría decirse que las mismas son alegables en casación por cuanto a éstas la ley les confiere el carácter de derecho supletorio (respectivamente; art. 11 C. C.; art. 3 C. Com.).

En relación a las normas constitucionales consideramos que en caso de violación de las mismas, corresponde resolver de ello a la Corte Plena en vía de recurso de inconstitucionalidad.

La violación de las leyes debe versar sobre las leyes vigentes y no derogadas. Es nuestro criterio, que en caso de un juez cometa error aplicando una ley derogada, el mismo ha quebrantado la ley en cuanto ha incurrido en la aplicación indebida de la ley por un error de existencia, aplicando una que no debía aplicar, con lo que eventualmente, el vicio sería alegable en casación.

Encontramos también, en la lista de los errores in iudicando, el caso del inc. b) que se refiere al fallo contrario a la cosa juzgada (alegado como excepción en el juicio). La jurisprudencia se refiere al mismo en los siguientes términos:

"La Sala de Casación tiene a su cargo una doble función: en la primera etapa del juicio le corresponde velar en forma amplia por la exacta y sana aplicación de las leyes, asegurando así la legalidad de los fallos; y en la última le incumbe exclusivamente cuidar de la santidad de la cosa juzgada impidiendo que los jueces de instancia alteren o interpreten arbitrariamente las disposiciones expresas de las sentencias ejecutorias. Dentro ese orden de ideas y con el propósito de no demorar el cumplimiento de lo ejecutoriado el artículo 1019 del Código de Procedimientos Civiles, único precepto autorizante del recurso de casación en diligencias de ejecución de sentencias, sólo da cabida por vía de excep-



ción a ese recurso cuando se resuelven puntos sustanciales o no controvertidos en el pleito ni decididos en la sentencia o cuando se provee en contradicción con lo ejecutoriado de modo que no están sujetos al examen de esta Sala los errores de hecho o de derecho en que puedan incurrir los jueces de instancia al darle cumplimiento a los fallos; la función de este tribunal se limita a patentizar, mediante un cotejo objetivo, si existe oposición o no entre, la sentencia que se trata de ejecutar y el mandato del cual se recurre a fin de que el ejecutor no contrarie la ley que lo obliga a cumplir los pronunciamientos judiciales firmes".<sup>8</sup>

Desde este punto de vista, el recurso se plantea en relación a aquellas resoluciones que durante, la etapa de prosecución de la sentencia ejecutiva, se puedan emanar en contraposición de lo establecido por la sentencia condenatoria (pues es claro, que se refiere a este tipo de sentencias) con carácter de cosa juzgada y en sentido de sentencia firme. Así especifica la jurisprudencia, la norma contenida en el 1019 C. P. C., indica cuáles son los casos en que procede el recurso. Como conclusión, podemos decir, que con respecto a la cosa juzgada, el tribunal de casación debe casar no exactamente, por violación de una ley considerada en sí misma sino, en virtud de su debida actuación cuando ella se imponga en una sentencia ejecutiva. Es por eso que posiblemente, el motivo viene a formar parte de la lista de motivos por el fondo, pues estos además, versan sobre los vicios que se repercutan negativamente en la parte dispositiva de las sentencias.

El inc. c) del 904 nos ofrece otro motivo para impugnar en casación que es el relativo a errores que podemos llamar de apreciación en materia de prueba ya sea en cuanto se viole la prueba legal o en cuanto el juez se equivoque en relación a la apreciación material del hecho probatorio.

El punto es muy interesante. Iniciemos con los conceptos que al respecto nos da la jurisprudencia:

<sup>8</sup> Cas. de las 15:30 hrs. 6 de noviembre de 1964, la cual se repite siempre, en tratándose del problema.

## 1) *Error de hecho*

"En esencia lo que constituye el error de hecho, son las equivocaciones materiales o de concepto cometidas en la apreciación de la prueba".<sup>9</sup>

"El error de hecho consiste en desatender los jueces el contenido material de una prueba".<sup>10</sup>

"El error de hecho existe cuando los jueces cambian o trastocan lo que expresan en forma material las pruebas".<sup>11</sup>

## 2) *Error de derecho*

"Se comete error de derecho cuando se quebrantan las normas que regulan el valor jurídico de las pruebas y existe una manera señalada por la ley para su apreciación".<sup>12</sup>

"El error de derecho consiste en atribuir o negar ilegalmente valor demostrativo a determinado o determinados elementos probatorios y debe estar referida a la apreciación de los mismos en el caso de haberse inobservado el supuesto enunciado, que no el quebranto directo de una o más leyes, que sólo podrían serlo a consecuencia de yerros cometidos al apreciar la prueba".<sup>13</sup>

"La atribución o negación de determinado valor demostrativo a las pruebas en contravención con lo que en definitiva se entiende por error de derecho".<sup>14</sup>

Después de las referencias hechas a la jurisprudencia creemos que el control que debe ejercer aquí el órgano de casación incide naturalmente, en el aspecto silogístico de la decisión judicial, pero, es curioso que en este caso toda la fiscalización recaiga en materia de prueba legal o no. Con ello el error de derecho no se puede interpretar en sentido de violación de ley si no, que queda

<sup>9</sup> Cas. 1965, N° 3, I sem., t. I, p. 49.

<sup>10</sup> Cas. 1963, N° 121, II sem., t. II, p. 1035.

<sup>11</sup> Cas. 1952, N: 91, II sem., t. I, p. 1083.

<sup>12</sup> Cas. 1968, N° 28, I sem., t. I, p. 467.

<sup>13</sup> Cas. 1965, N° 24, I sem., t. I, p. 394.

<sup>14</sup> Cas. 1965, N° 3, I sem., t. I, p. 49.



restringido el criterio al caso específico de mala apreciación de la prueba legal.<sup>15</sup>

En relación al error de hecho, cabe notar que aquí en sede de casación el control se extiende al examen de la prueba independientemente de que exista la violación de una ley específica, como en cambio, sí notamos para el caso de errores de derecho. Así, pareciera que el tribunal de casación entra en contacto con el material probatorio en forma obligada pues, no tiene otra vía para determinar la equivocación del juez. Frente a esta situación nos viene a la mente un mal pensamiento, pues aún cuando la ley y la jurisprudencia consideran que el aspecto considerativo no puede ser objeto de recurso de casación aquí no sabemos cómo puede hacer el juez de casación para resolver el punto si no es analizando los elementos de juicio que se exponen en los considerandos. Así, podría ser sometido al recurso en estos términos el inc. 3) del art. 84 del Código Procesal Civil.

El control previsto para el error de la apreciación del hecho probatorio o sea, el ya comentado error de hecho, hace de nuestro recurso una figura particular pues, en este caso, no podemos hablar de un control de legitimidad puro. La parte final del inc. c), es de gran importancia en la precisión del punto. Se establece aquí que tanto para la alegación de los errores de derecho como para aquella de los errores de hecho, es indispensable, indicar las leyes que en cuanto al fondo, resultaran violadas con tales errores de apreciación. Esto quiere decir que, debe existir una relación de causa a efecto entre la mala apreciación de las pruebas legales o del hecho probatorio y la violación de leyes sustanciales en el dispositivo para que ello constituya, la posibilidad de recurrir en casación. En tratándose del error de hecho la situación se torna aún más interesante, porque en este caso, la casación nuestra parece contener un motivo de casación semejante al que hemos señalado en la legislación italiana cual es el del comentado inc. 5º del art. 360 C. P. C. cit. ya que la sanción en casación, se dirige contra la

15 "En el recurso repetidamente se alega error de derecho en la aplicación de las leyes. No está además, hacer esta observación en un sentido lato, claro es, que puede haber error en un tribunal al aplicar indebidamente, al no aplicar, al violar su sentido claro o al interpretar erróneamente una ley, pero dentro del tecnicismo del recurso de casación no se puede hablar de error de derecho sino del que ocurre en la apreciación de las pruebas".  
Cas. 1975, Nº 87, II sem., t. II, p. 653.

errada apreciación del juzgador de un hecho determinante de una violación jurídica en la parte dispositiva de la sentencia. Tanto es así, que si el error no afecta la parte dispositiva el recurso no se admite:

"Cuando la infracción acusada es un error puramente material no se atiende el reparo porque ese error no influye en absoluto en la decisión que por otros motivos se combate en cuanto al fondo".<sup>16</sup>

"Aunque sea cierto que en la parte considerativa de una resolución se incurrió en errores de concepto, no amerita la nulidad si en lo dispositivo está ajustada a la ley".<sup>17</sup>

### 3. Conclusiones sobre los motivos particulares

Encontramos que tanto en los motivos denominados por la forma como en los de fondo, nuestro recurso, centra su tutela en la cuestión de la prueba. Sobre todo, se hace énfasis de ello en los motivos por la forma.

En razón de esto y sumándose a otros caracteres como son la importancia, ya comentada, que le da el legislador al punto referente a la correcta integración del contradictorio, a la garantía de defensa y al fundamento del recurso por la forma en un perjuicio concretado en la resolución, se plasma en la figura un carácter más rescisorio que rescindente.

### 4. Legitimación para recurrir en casación

Integrando algunas normas de nuestro Código Procesal Civil, podemos decir que, en principio, quedan facultadas para interponer el recurso las personas que han intervenido en el proceso dentro del cual se dictó la sentencia viciada o se cometieron los errores de forma. Se admite por vía de excepción, que lo planteen aquellos que la resolución les depare perjuicio y que la misma no sea firme: sería el caso de a. providencias de puro trámite; b. sentencias que resuelven definitivamente cuestiones debatidas, o excepciones perentorias o cuestiones incidentales que pongan término al principal objetivo de la acción por hacer imposible su continua-

16 Cas. 1966, Nº 40, I sem., t. II, p. 674.

17 Cas. 1951, Nº 114, II sem., t. II, p. 1423.



ción o reiteración (de acuerdo al inc. 1º y 2º del art. 81, C. P. C.) aún cuando no hayan sido partes en el proceso.

En segundo lugar, tenemos que también queda legitimado para ejercer la impugnación, el abogado en nombre del cliente (cuando haya autorizado los dos últimos escritos presentados por el perjudicado) aún sin poder si el escrito da constancia de la ausencia o imposibilidad del mismo para firmar, en tal caso el recurso debe ser ratificado por el cliente, dentro tercer día a fin de legalizarlo. La jurisprudencia habla en este caso de "personería del recurrente"<sup>18</sup>

Un tercer caso de legitimación es el relativo al recurso para las resoluciones que provengan de asuntos cuyo valor económico exceda de veinte mil colones (arts. 899, 900 y 1019 C. P. C.). Así, quedan excluidos los negocios cuya cifra cuantitativamente, no se encuentre dentro lo establecido por la ley:

"La Sala de Casación está facultada para conocer de un recurso contra una sentencia si existiendo contrademanda, la cuantía de ésta es superior al mínimo fijado por la ley, siendo la reconvencción que regula la cuantía del recurso por ser superior".<sup>19</sup>

Nuestra posición frente al límite cuantitativo del recurso es que el mismo, no tiene una explicación práctica, pues, con ello no creemos que se logre una reducción del número de casos en casación, si es ésta la causa de la limitación, ya que el recurso al ser una impugnación taxativa selecciona por sí misma, los casos recurribles sin necesidad de incurrir a artificios económicos.

Para plantear el recurso es necesario que el defecto que se reclama se encuentre previsto en los casos taxativamente enumerados tanto para los vicios por la forma como por el fondo, vicios que deben contenerse en el segundo caso, necesariamente en la parte dispositiva de la resolución (la duda antes establecida en tratándose de errores de hecho se hace de nuevo presente en cuanto a que en este caso creemos que el análisis del tribunal de casación se debe extender necesariamente al aspecto considerativo).

También, entran dentro de los presupuestos legitimantes para impugnar en casación, los tipos de resolución que la ley indique gocen del mismo. En este sentido, no existe una normativa expresa que nos señale tales resoluciones. Así, el problema lo hemos resuelto analizando las disposiciones sobre los recursos en los diferentes grados o instancias. La conclusión a que hemos llegado es que son: las sentencias que decidan definitivamente las cuestiones debatidas, las que resuelvan sobre excepciones perentorias o cuestiones incidentales que pongan término al principal objeto de la acción por hacer imposible su continuación o reiteración, cuando hayan sido dictadas por la Sala Civil en juicios ordinarios o que produzcan carácter de cosa juzgada (siempre y cuando entren en el límite económico citado). Arts. 899 y 81 inc. 2º C. P. C. También, se extiende el recurso a las sentencias definitivas y autos dictados por la Sala Civil en única instancia (los autos deben tener carácter de sentencias definitivas) art. 900 C. P. C.

A través del articulado se deduce que los casos por excelencia son siempre las resoluciones de la Sala Civil, con carácter de cosa juzgada y provenientes de juicio ordinario de cuantía superior a veinte mil colones, quedando salvo el caso de cuantía inestimable en los términos del art. 899 inf. En materia de recursos se admite el recurso aún sin que exista la cosa juzgada. Es también consentido en nuestro medio, el recurso contra sentencias provenientes de juicios arbitrales ya sean de derecho o arbitradores (arts. 924, 926 y 927 C. P. C.).

Es por otro lado, indispensable que las cuestiones que se aleguen en casación hayan sido propuestas y debatidas en juicio en razón de la naturaleza funcional de la casación ya que ejerce labor contralora de un proceso verificado y que no puede ser modificado en el mérito lo que sucedería si le fuese posible a las partes presentar nuevos hechos.

En punto de errores por la forma, es requisito indispensable, que los mismos hayan producido perjuicio y haber pedido la reparación del mismo, antes de recurrir en casación.

El error de derecho como el de hecho deben ser trascendentes.

5. *Forma del pronunciamiento:* (poderes del tribunal en cuanto al mismo)

a. *En caso de errores in procedendo:* (art. 919 C. P. C.)

18 Cas. 1966, N° 65, II sem., t. I, p. 171. En el sentido de que aquí el recurso se ejerce por quien no ha sido parte procesal. Cas. 1966, N° 43, I sem., t. II, p. 701.

19 Cas. 1948, 1º de julio, t. único, p. 341.



Cuando dichos errores se demuestren efectivamente y el recurso sea procedente, una vez efectuada la casación o anulación, el tribunal de casación devuelve el asunto al tribunal de procedencia para que en dicha sede se subsanen los vicios que dieron motivo a la casación.

En este sentido el tribunal de reenvío vendría a ser el responsable del error y los poderes de la casación se limitan a indicar y a anular el acto sin que intervenga decidiendo directamente sobre ellos siéndole atribuida tal potestad, como se dijo, al tribunal de procedencia.

b. *En caso de errores in iudicando: (art. 920 C. P. C.).*

En este caso se establece que el tribunal de casación queda en el poder de decidir la cuestión sustituyendo el pronunciamiento viciado con base en el mérito de los autos, es decir, el tribunal de casación actúa aquí como una instancia normal y en forma autónoma, pudiendo entrar aún al análisis del mérito de la cuestión aunque sí limitado al material ya existente en la causa anterior. En la resolución de este segundo tipo de errores la ley dice que el tribunal al fallar debe tener en cuenta las defensas del recurrido que en la instancia anterior se hayan excluido. El punto en este sentido en contradicción con la norma que prohíbe el aporte de nuevos hechos o pruebas, y en este caso se admiten dichas excepciones aún sin que estas hayan sido debatidas en juicio, tanto es así, que el párrafo segundo del 920 advierte que se debe respetar el principio de "no reformatio in peius" en cuanto existe la posibilidad de que el recurso planteado por una sola de las partes incida en una desmejora de la recurrida, posibilidad que se disminuye si se incluyen las ya citadas excepciones, que consideramos como un caso de inclusión de hechos nuevos en casación.

6. *Medios de impugnación contra las sentencias de casación*

El art. 932 C. P. C., nos indica que contra las sentencias dictadas en casación no existe ningún recurso, mientras que para las demás resoluciones que no tienen el carácter de esas, se concede el recurso de revocatoria, planteable dentro de tercer día.

7. *Cuestiones y pruebas nuevas*

El punto se encuentra regulado por los artículos 905 y 906 C. P. C. El tribunal de casación como hemos indicado, debe atenerse al material que le presenta la fase anterior del proceso, de ahí que no sea posible a las partes introducir ni hechos nuevos no debatidos, ni nuevas pruebas, prohibición, esta última que se extiende también, a la prueba para mejor proveer. En este sentido, la norma pretende mantener el control en casación dentro de los cánones de puro control de legitimidad.

C.—*Conclusiones sobre el recurso de casación costarricense*

Aunque si con el desarrollo del análisis hecho del recurso hemos ya adelantado algunas conclusiones sobre la problemática del mismo, quedan aún algunas otras que envuelven a nivel global la institución de acuerdo a nuestro punto de vista.

Repetimos aquí, la anotación hecha antes, sobre la característica que se nos ofrece en algunos casos del recurso que lo convierten en un medio de impugnación de tipo reparativo antes que anulador: caso de errores por la forma.

También, nuestra opinión sobre el quebrantamiento que encontramos en tratándose del recurso en relación al ideal de recurso de legitimidad francés, mediante la alegación de los errores de hecho, con lo cual se puede conocer en casación de la parte considerativa de las sentencias. Dentro de esta misma problemática cae el poder del Tribunal de Casación de pronunciarse por motivos de fondo no solo, en forma autónoma e inimpugnable, sino también, con base en las cuestiones de mérito provenientes de la instancia ordinaria. Agregándose el punto de la inclusión de las excepciones de la contraria omitidas en la instancia, que repetimos, es introducir hechos nuevos en sede de casación.

Podríamos decir, después de lo anterior, que nuestro recurso de casación podría considerarse como tal, en razón más de consideraciones de tipo extrínseco, que intrínseco. Veamos por qué: el recurso en línea de principio, contiene una regulación dirigida a la recta observación de la norma jurídica sancionando las sentencias y procedimientos que violen la aplicación de la misma. No obstante, en práctica, la situación es muy diferente: en casación se



ventilan también, cuestiones de mérito. En este sentido el carácter del recurso viene representando por características que se le confieren desde el exterior como sería por ejemplo, la trillada extraordinariedad del recurso, que debería de consistir en la diversidad de sus funciones en relación a las impugnaciones ordinarias. Esta sin embargo, se establece más que todo, por motivos de distinciones económicas del asunto, distinción del tipo de resoluciones que gozan del mismo y no en razón de los motivos y poderes limitados al aspecto de derecho del tribunal de casación.

La jurisprudencia por su parte, también, ha establecido otras reglas para determinar la extraordinariedad del instituto, se habla por ejemplo, del carácter de "estrictas formalidades" del recurso, que lo convierten en extraordinario en la medida en que son esenciales, para admitir el mismo y que lo distingue de recursos como la apelación o la revocatoria. Plasmado en términos textuales el criterio es así:

"El recurso de casación por ser de carácter extraordinario debe reunir ciertas formalidades indispensables para que la gestión pueda prosperar".<sup>20</sup>

También se hace referencia en la jurisprudencia al carácter extraordinario del recurso, por estar limitado en relación al mérito de la controversia, afirmándose que el mismo es un medio de impugnación para conocer únicamente del quebranto de las leyes:

"La Sala de Casación no es una tercera instancia sino un tribunal de estricto derecho que sólo debe juzgar si la ley ha sido infringida en cuanto al fondo del negocio o en cuanto atañe a las normas establecidas para el proceso".<sup>21</sup>

Se nos habla del carácter extraordinario del recurso en virtud de su finalidad: en este sentido, no obstante, la jurisprudencia no es uniforme entre sí aunque se apega mucho al recurso tal y como se estipula en el Código Procesal.

20 Cas. 1960, N° 16, I sem. t. I, p. 386; Cas. 1963, N° 111, II sem., t. II, p. 892; Cas. 1966, N° 82, II sem. t. I, p. 378.

21 Cas. 1961, N° 36, I sem., t. I, p. 456; Cas. N° 111, Id.; Cas. N° 96, 1963, II sem., t. II, p. 591; Cas. 1953, N° 62, I sem., t. II, p. 1302.

Algunas sentencias dicen que el control en casación no puede ser de estricta legalidad:

"El recurso de casación no debe ser un debate puramente teórico con el único fin de obtener la reparación de la ley quebrantada, sino que su fin primordial debe ser el de reparar perjuicios sufridos por violación de la ley o por no haberse observado las formas esenciales del juicio de tal suerte que si no hay perjuicios no puede haber casación".<sup>22</sup>

Otras sentencias se expresan en sentido contrario:

"El recurso de casación se ha dado para establecer el imperio de la ley que los jueces obligados a aplicarla han transgredido; de modo que cuando por propia disposición de la norma legal, su acatamiento no es obligatorio para el juzgador sino facultativo no hay transgresión de la misma si el juez no la aplica y desde luego, queda cerrado el paso al recurso de casación".<sup>23</sup>

En relación al fin genérico del recurso de casación cual sería el de la recta observación de las leyes y la uniforme interpretación de la misma en sede jurisdiccional con la consecuente unidad del derecho objetivo, no encontramos una norma en nuestro medio que concrete esta función. La jurisprudencia al respecto nos dice:

"La Sala de Casación tiene una doble función en la primera etapa del juicio le corresponde velar en forma amplia por la exacta y sana aplicación de las leyes, asegurando así la legalidad de los fallos y, en la última le incumbe exclusivamente velar por la santidad de la cosa juzgada, impidiendo que los jueces alteren o interpreten arbitrariamente las disposiciones expresas de las sentencias ejecutivas".<sup>24</sup>

22 Cas. N° 92, 1952, II sem., t. I, p. 1101; Cas. 1965, N° 1, 1952, II sem., t. II, p. 755; Cas. N° 115, 1963, II sem., t. II, p. 933; Cas. N° 86, 1959, II sem., t. I, p. 318; Cas. 1958, N° 25.

23 Cas. 1963, N° 111, I sem., t. II, p. 892; Cas. 1953, N° 62, I sem., t. I, p. 500; Cas. 1953, N° 6, I sem., t. I, p. 96; Cas. 1966, N° 66, II sem., t. I, p. 180. I sem., t. II, p. 1302; Cas. 1953, N° 36, I sem., t. I, p. 849; Cas. 1951, N° 91, II sem., t. II, p. 1138; Cas. 1965, N° 3, I sem., t. I, p. 49; Cas. 1958, N° 67, I sem., t. II, p. 1056.

24 Cas. Idem. últ. cit.



Pareciera entonces, que este ha sido el fin primordial que en nuestro medio se le atribuye al supremo tribunal de Casación. Sin embargo, es definitivo que en tales finalidades, no hay incompatibilidad con los fines clásicos del recurso, pues lógicamente, al velar por la exacta y sana aplicación de las leyes y el respeto a la cosa juzgada los mismos se cumplen y quedan contenidos implícitamente.

En resumen, concluimos que el recurso de casación nacional, es un recurso tan "sui generis" como lo son hoy en día en todas, o al menos en la mayor parte, de las naciones en que el sistema francés se adoptó y que a igual que en Francia, la institución ha sufrido cambios en razón a las necesarias adecuaciones en cada sistema jurídico-social.

#### *Bibliografía usada para los tres estudios sobre Casación\**

- CALAMANDREI Piero, Cassazione Civile. Storia e Legislazione, T-I, Italia, 1920.  
DE LA RUA Fernando, El recurso de casación en el derecho positivo argentino, Argentina, 1958.  
ARANGIO-RUIZ Vincenzo, Istituzioni di Diritto Romano, Italia, 1975.  
MAZZARELLA Ferdinando, "Passato e presente della Cassazione", Rivista trimestrale di Diritto Processuale Civile, Italia, 1962.  
LUZZATTO Giuseppe, Enciclopedia del Diritto, V-X, Italia, 1962.  
SEGNI Antonio, Scritti Giuridici, V-I, Italia, 1965.  
SATTA Salvatore, Enciclopedia del Diritto, V-X, 1962.  
LIEBMAN Enrico, Manuale di Diritto Processuale Civile, I, Italia, 1973.  
FAZZALARI Elio, Il Giudizio di Cassazione, Italia, 1960.  
SATTA Salvatore, Diritto Processuale Civile, Italia, 1973.  
BIANCHI d'ESPINOSA Luigi, Rivista di Diritto Processuale Civile, V-XVII, 1962.  
MANDRIOLI, L'assorbimento dell'azione civile di nullità e il artículo 111 della Costituzione, Italia, 1967.  
REDENTI Enrico, Diritto Processuale Civile, II, Italia, 1957.

\* Trabajos publicados en los números anteriores (41, 42) de esta revista.

- MICHELI, Corso di Diritto Processuale Civile, Italia, 1960.  
CALAMANDREI Piero, Studi sul processo civile, V-I, Italia, 1930.  
GARBAGNATI E., (Note e sentenze) Rivista di Diritto Processuale Civile, Italia, 1967.  
CHIOVENDA, Istituzioni di diritto processuale civile, Italia, 1935.  
MAZZARELLA Ferdinando, "Fatto e diritto in Cassazione", Rivista trimestrale di procedura civile, Italia, 1974.  
DENTI, "Nullità degli atti processuali civili", Novv. Digesto Italiano, V-XI.  
CARNELUTTI, Rivista di Diritto Processuale Civile, Italia, 1934.  
TARUFFO Michele, La motivazione della sentenza civile, IV-XIV, -975.  
GABRIELLI Emilio, Foro Italiano, Italia, 1953.  
RICCI Edoardo, Rivista di Diritto Processuale Civile, Italia, 1968.  
LENT Friedrich, Diritto Processuale Tedesco (Trad. E. Ricci), 1ª parte, Italia, 1962.  
BEJARANO Oscar, La casación civil (tesis de grado), Costa Rica, 1961.  
GRASSO Edoardo, Rivista di Diritto Processuale Civile, Italia, 1965.  
CALAMANDREI Piero, Istituzioni di diritto processuale civile, secondo il nuovo codice, parte 2ª, Italia, 1944.

#### *Jurisprudencia*

- Revista del Colegio de Abogados. Voz técnica Casación, Digesto de Jurisprudencia (edición especial), Costa Rica, 1972.  
PEREZ V. Víctor, Jurisprudencia civil de la Sala de Casación 1950-1975, Costa Rica, 1977.

#### *Legislación*

- Constitución Política italiana  
Constitución Política costarricense  
Código de Procedimientos Civiles italiano  
Código de Procedimientos Civiles costarricense  
Código Civil italiano  
Código Civil costarricense



*Obras consultadas* (cuyo contenido no se ha incluido en esta investigación por no ser útiles al fin del mismo).

ACAMPORA e TORRENTE, "Ancora sulla crisi della Cassazione", Rivista di Diritto Processuale Civile, V-XIII, parte 1ª, Italia, 1953.

URAS E CASTELET, "Ancora sulla crisi della Casazione", Foro Italiano, parte 4ª, Italia, 1953.

CARNELUTTI, "Ancora sulla crisi della Cassazione", Rivista di Diritto Processuale Civile, parte 1ª, Italia, 1953.

FURNO Carlo, "Problemi attuali della Corte di Cassazione", Rivista di Diritto Processuale Civile, V-XIII, Italia, 1958.

STELLA-RICHTER Mario, "Problemi attuali della Corte di Cassazione", Rivista di Diritto Processuale, V-XIII, Italia, 1958.

ACAMPORA e TORRENTE, "La crisi della Cassazione e i suoi rimedi", Foro Italiano, IV, Italia, 1952.

CONSO e FAZZALARI, "Apunti per una discussione sui problemi attuali della Cassazione", Rivista di Diritto Processuale Civile, V-XXI (II serie), Italia, 1966.

LIEBMAN Enrico, "Funzioni della Cassazione", Rivista di Diritto Processuale Civile, V-XX (II serie), Italia, 1965.

LIEBMAN, Enrico, "Proposte per una riforma del Processo Civile di cognizione", Rivista di Diritto Processuale Civile, N° 3, (II serie), Italia, 1977.

FORTE Francesco-BONDONIO Pier Vizenso, Costi e benefici della giustizia italiana, Italia, 1970.

DI FEDERICO Giuseppe, La Corte di Cassazione, Italia, 1969.

## UNA SENTENCIA SOBRE LA OBLIGATORIEDAD DE LA OFERTA Y SOBRE LA FORMACION DEL CONTRATO CIVIL

*Dr. Diego Baudrit Carrillo*

Profesor de la Facultad de Derecho,  
Universidad de Costa Rica.



SUMARIO: Los hechos - Las sentencias de instancia - La sentencia de la Corte de Casación; A. La obligatoriedad de la oferta contractual; 1. Los sistemas aplicables, 2. El sistema aplicado; B. El momento de la formación del contrato; 1. Los sistemas aplicables, 2. El sistema aplicado.

La regulación contradictoria de los efectos de la oferta y del momento de la formación del contrato en nuestro Código Civil, ha sido puesta de relieve por la doctrina.<sup>1</sup> En cuanto al segundo problema, la formación del contrato, la solución de que el sistema seguido por nuestra ley es el de la emisión,<sup>2</sup> parece ser la que es admitida.<sup>3</sup> Sin embargo, ese problema está muy ligado al primero, los efectos o la obligatoriedad de la oferta contractual, y ambos son, en nuestro criterio, de una regulación incierta.

Una sentencia de la Corte de Casación, citada en una de nuestras mejores compilaciones de jurisprudencia,<sup>4</sup> nos permite analizar una solución práctica de esos problemas.

Esa sentencia recayó en un litigio en que una de las partes era un sujeto de derecho público. Sin embargo, allí se aplicaron principios de derecho civil, lo que nos autoriza a hacer las siguientes consideraciones.

Un resumen de los hechos del litigio precederá a la transcripción de la parte de la sentencia que interesa y al análisis de los problemas resueltos por la Corte de Casación.

### Los hechos

Enrique Capella contrató con la Municipalidad de Limón la construcción de un tablado, con maderas de su propiedad, para las corridas de toros de las fiestas de 1935. La Municipalidad se comprometió a desarmar el tablado y a devolverle la madera. Después de las fiestas, la Municipalidad, *sin indicar plazo*, ofreció a Capella

1 Brenes Córdoba (A.), "Tratado de las obligaciones y contratos", N° 585. Casafont Romero (P.), "El valor jurídico de los actos prenegociales", esp. N° 8, "La oferta contractual en el derecho patrio", en "Ensayos de derecho contractual", San José, 1968, p. 181 y ss.

2 Casafont, op. cit., p. 218.

3 Brenes Córdoba, op. cit., N° 583.

4 Guardia Carazo (J.), "Jurisprudencia civil", San José, 1942; p. 4, V° "Aceptación".



comprarle las maderas. Capella *aceptó* la oferta dentro de los diez días posteriores a ella. La Municipalidad se negó a pagar, alegando, entre otras cosas, que el Municipio *no conoció* la aceptación sino cuando dicha oferta ya había sido retirada. El cesionario de Capella, Tomás Fernández, demandó a la Municipalidad ante el Juzgado Civil de Hacienda, para que se declarara que la venta había sido perfecta y que se obligara a la Municipalidad a pagar el precio, daños y perjuicios.

#### *Las sentencias de instancia*

El Juez declaró con lugar la demanda. La Sala Civil, en segunda instancia, revocó el pronunciamiento del Juez, declarando sin lugar en todos sus extremos las pretensiones del actor.

#### *La sentencia de la Corte de Casación*

La Corte de Casación anuló la sentencia de segunda instancia y en su lugar declaró con lugar la demanda, en los términos que lo había hecho el Juez Civil de Hacienda. Esa sentencia, de las 10 horas y 35 minutos del 20 de octubre de 1935,<sup>5</sup> presenta las siguientes consideraciones:

“... ”

II.—... considera este Tribunal que es incontestable el argumento del Juzgado de instancia de que si la Municipalidad de Limón en reuniones formales hizo la oferta, también en esa forma ha debido tomar el acuerdo de retractarse de ella, y no hacerlo en el mismo acto en que se le comunicaba la aceptación de Capella...

III.—Conforme al tenor de los acuerdos respectivos de fecha 10 y 15 de junio de 1935, la Municipalidad contrajo la obligación de aguardar la contestación de Capella sin señalar plazo para la espera, y por ende, la de mantener su oferta de compra de los materiales entretanto no venciera el término de diez días a contar del día en que la hizo, que caducó el 25 de dicho mes, si se reputa como nueva policita-

<sup>5</sup> Sentencias de la Corte de Casación. Año 1939, II semestre, p. 1545 y ss.

ción la del quince, y el día 20 si se toma en cuenta la fecha de la primitiva proposición, y en uno u otro caso el contrato de venta quedó legalmente concertado porque Capella desde el día 19 ya le había comunicado directamente al Municipio que aceptaba puramente la propuesta, es decir, se mostró de acuerdo con ella antes de que hubiera tenido noticia de que había sido retirada (artículo 1010 del Código Civil); esta aceptación lisa y llana del actor la da por cierta la parte demandada, la que sólo alega que el aviso que contiene la carta no le llegó sino el 26 del citado mes, hecho que de ser efectivo no puede redundar en perjuicio de Capella y no priva al contrato de sus consecuencias obligatorias ya que éste se perfeccionó desde la fecha en que se expidió tal comunicación, según la tesis del artículo 190 del Código de Comercio,<sup>6</sup> aplicable por analogía, y párrafo primero del citado artículo 1010. Hay mérito, en consecuencia, para dar por infringidos ese texto así como el de los artículos 1013, 1049 y 1087 del Código Civil”.

La Corte de Casación, de esa manera, se pronunció sobre la obligatoriedad de la oferta contractual y sobre el momento de la formación con contrato.

#### *A.—La obligatoriedad de la oferta contractual*

La proposición de contratar es uno de los elementos del contrato. Su vocación es la de llegar a ser contrato. Sin embargo, antes de ese momento puede tener vida propia, crear efectos jurídicos. Para determinar si la oferta crea un vínculo de derecho es nece-

<sup>6</sup> El Código de Comercio de 1853 disponía: “Artículo 190.—En las negociaciones que se traten por correspondencia se considerarán concluidos los contratos, y surtirán efecto obligatorio, desde que el que recibió la propuesta expida la carta de contestación aceptándola pura y simplemente, sin condición ni reserva; y hasta este punto está en libertad el proponente de retractar su propuesta, a menos que al hacerla no se hubiese comprometido á esperar contestación, y á no disponer del objeto del contrato, sino después de desechada su proposición, ó hasta que hubiere transcurrido un término determinado.”

Las aceptaciones condicionales no son obligatorias hasta que el primer proponente dé aviso de haberse conformado con la condición”.



sario estudiar, por una parte, los sistemas aplicables, para comprender, por otro lado, cuál es el sistema aplicado.

### 1. *Los sistemas aplicables*

El derecho comparado enseña cómo los sistemas jurídicos que integran la llamada "familia romano-germánica"<sup>7</sup> otorgan un valor jurídico diferente a la oferta de contrato.

En efecto, en derecho civil francés impera el principio de la libertad absoluta para contratar, unido a la tesis de la ineficacia, en principio, de las manifestaciones unilaterales de voluntad para crear obligaciones.<sup>8</sup>

En derecho civil alemán, por el contrario, la oferta es obligatoria: el oferente debe mantenerla durante un plazo que varía según las circunstancias.

Las consecuencias son opuestas, por supuesto, según se esté en presencia de uno u otro sistema.

Para el sistema del derecho francés, la libertad de contratar implica la libertad de retirar la oferta hasta tanto ésta no haya sido aceptada.<sup>10</sup>

Esa libertad no es, sin embargo, absoluta.

La jurisprudencia francesa ha admitido numerosas excepciones al principio de la revocabilidad de la oferta, fundándose ya sea en la existencia de un precontrato, en la validez del compromiso unilateral o en la teoría de la responsabilidad delictual civil.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> David (R.), *"Les grands systèmes de droit contemporains"*, 7ª ed. Précis Dalloz, París, 1978, N° 25.

<sup>8</sup> Weill (A.) y Terre (F.), *"Droit civil. Les obligations"*, 2ª ed. Précis Dalloz, París, 1975, Nos. 25 y 136.

<sup>9</sup> Art. 145 BGB. - Von Thur (A.), *"Parte general del derecho civil"*, trad. W. Roces, Juricentro, San José, 1977, N° 40, II. Rieg (A.), *"Le rôle de la volonté dans l'acte juridique en droit français et allemand"*, tesis, Estrasburgo, 1961, Nos. 81 y ss.

<sup>10</sup> Weill y Terre, op. cit., N° 136.

<sup>11</sup> Ghestin (J.), *"Traité de droit civil. Les obligations. Le contrat"*. L.G.D.J. París, 1980, Nos. 212 a 217.

El primero de esos fundamentos no admite discusión. En efecto, un precontrato es un verdadero contrato, preparatorio del definitivo. En él hay un acuerdo que es creador de obligaciones. Si una oferta resulta de un precontrato (como sería el llamado contrato de "opción"), su validez se funda en el principio de la fuerza obligatoria del contrato, y no en el de la fuerza obligatoria de la oferta.

La validez del compromiso unilateral presenta dudas para un derecho como el francés, en el que no se admite, en principio, la declaración unilateral de voluntad como fuente de obligaciones. Sin embargo, la Corte de Casación francesa ha declarado que "si una oferta de venta puede en principio ser revocada en tanto que ella no haya sido aceptada, la situación es diferente en el caso en que el oferente se ha comprometido expresamente a no retirarla antes de una época determinada".<sup>12</sup>

En fin, la responsabilidad delictual civil opera si la retractación de la oferta implica un abuso de derecho,<sup>13</sup> que radique en el hecho propio del oferente, que se funda la confianza que ha creado en el destinatario de la oferta.<sup>14</sup> El fundamento de la obligación de mantener la oferta sería la necesidad de seguridad en los "intereses del tráfico".<sup>15</sup> Una culpa del retractante referida a esa situación haría surgir su responsabilidad civil.

Si la oferta no obliga al oferente, una consecuencia necesaria de ese principio es que ella caduca si sobreviene la muerte o la incapacidad de su autor. Como esa oferta no crea derechos ni obligaciones, los herederos del destinatario de la oferta no pueden aceptarla, ya que a ellos se transmiten los derechos adquiridos por su causante, pero no las ofertas, que sólo son una expresión de voluntad que no obliga por sí sola.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Sentencia de la Sala Tercera Civil de la Corte de Casación, del 10 de mayo de 1968. En el mismo sentido, Sala Primera Civil de la misma Corte, 17 de diciembre de 1958. Esas sentencias son citadas por Ghestin, op. cit., N° 214.

<sup>13</sup> Carbonnier (J.), *"Droit civil. Les obligations"*, 9ª ed. P.U.F. Coll. Thémis, París, 1976, N° 15.

<sup>14</sup> Weill y Terre, op. cit., N° 139.

<sup>15</sup> Cf. Casafont, op. cit., p. 221 y s.

<sup>16</sup> Weill y Terre, op. cit., N° 136.



En el sistema de la obligatoriedad de la oferta, por el contrario, el deber de mantener la proposición durante un cierto plazo se ilustra con la circunstancia de que la muerte o la incapacidad del oferente no la hacen caducar.<sup>17</sup> La oferta tiene en este sistema una existencia jurídica independiente, separada, de la personalidad de quien la emite. La oferta sólo se extingue cuando vence el plazo.<sup>18</sup>

La extensión y la naturaleza de ese plazo varía. Se admite que aparte de los plazos fijados por la ley, existen plazos fijados por el oferente.<sup>19</sup> La ley se encarga de establecer plazos que corresponden a la facilidad o a la dificultad de comunicación entre el oferente y el destinatario. Pero también se advierte la posibilidad de la existencia de un plazo "implícito", como es la tesis defendida por el Prof. Pablo Casafont.<sup>20</sup>

La teoría de ese plazo implícito se funda, sobre todo, en la costumbre o en las circunstancias, estableciéndose en términos tales que el destinatario pueda responder razonablemente.<sup>21</sup> Sentencias de tribunales franceses, dictadas en el siglo XIX, reconocen un "plazo moral" necesario para examinar y responder.<sup>22</sup>

El reconocimiento de un plazo implícito en la oferta alivia la rigidez del principio de revocabilidad, que como se notó, no es de carácter absoluto.

Frente a esos sistemas, la sentencia transcrita nos señala cuál fue la posición que en ese momento adoptó el derecho costarricense.

## 2. El sistema aplicado

La Corte de Casación anuló la sentencia de la Sala Civil por violación de los artículos 1010, 1013, 1049 y 1087 del Código Civil. Nos interesa señalar cuál fue la violación a los dos primeros.

17 Casafont, op. cit., N° 6, "La obligatoriedad de la oferta contractual", p. 211 y s.

18 Rieg, op. cit., N° 80.

19 Cf. art. 1013 Cód. civil.

20 Op. cit., N° 7, "El plazo implícito en la oferta de contrato", p. 213 y ss.

21 Carbonnier, op. y loc. cit.

22 Ghestin, op. cit., N° 218.

El artículo 1010 establece el principio de la libre revocabilidad de la oferta, en tanto no haya sido aceptada. La contravención a esa regla se dio por cuanto la Sala Civil consideró que la aceptación de Capella se produjo cuando el Gobernador había manifestado que retiraba la oferta, y la Corte de Casación estimó que el Gobernador no estaba autorizado para ello, porque la retractación debía hacerse en la misma forma que la oferta, es decir, mediante acuerdo municipal. En síntesis, para la Sala de Casación no hubo retractación de la oferta antes de la aceptación. Y una vez producida la aceptación de Capella, un acuerdo de la Municipalidad retirando la oferta no podía ser válido.

El artículo 1013, fija (contradictoriamente con el 1010) la obligación del proponente de mantener la oferta durante ciertos plazos. La Corte de Casación no precisa cuál fue la violación de esa regla. Y no podía hacerlo.

En efecto, la Corte de Casación tomó partido en la discusión sobre la obligatoriedad de la oferta en derecho civil costarricense. Este Tribunal admite que una oferta pueda retirarse, aun dentro de los plazos que alude el artículo 1013, siempre que la retractación se haga en la misma forma que se hizo la oferta.

La Corte parece apoyar su razonamiento en el texto del artículo 190 del Código de Comercio de 1853, "aplicable por analogía". Ese texto, como quedó apuntado, disponía que hasta la aceptación "*está en libertad el proponente de retractar su propuesta, á menos que al hacerla no se hubiese comprometido á esperar contestación*".

La "analogía" descartó, parece, la aplicación del artículo 1013 del Código Civil.

Debemos preguntarnos si el Alto tribunal seguiría hoy el mismo método. De ser así, la "analogía" resultaría en el predominio de la tesis de la fuerza obligatoria de la oferta, irrevocable antes de los plazos fijados para la aceptación, conforme al artículo 443 del Código de Comercio en vigor.

La situación no está, pues, definida concretamente. La ambigüedad de la solución de los tribunales respecto de ese problema no se observa en el otro tema de estos apuntes: el momento de la formación del contrato.



## B.—El momento de la formación del contrato

De la misma manera que con el análisis de la obligatoriedad de la oferta, el problema del momento de la formación del contrato puede ser examinado observando primero cuáles son los sistemas doctrinales aplicables, para comentar luego el sistema adoptado en nuestro derecho.

### 1. Los sistemas aplicables

Para determinar cuándo se ha formado un contrato entre ausentes, se ofrecen cuatro teorías clásicas.<sup>23</sup>

La teoría de *la declaración* fija el momento de la formación del contrato atendiendo al tiempo en que el aceptante declare aceptar la oferta.

La teoría de *la información* tiene por formado el contrato cuando el oferente conoce la aceptación.

Para la primera teoría hay contrato cuando coexisten dos voluntades concordantes, mientras que para la segunda, el contrato exige el concurso conciente de dos voluntades que se conocen recíprocamente.<sup>24</sup>

Para efectos prácticos, de prueba, esas dos teorías han derivado en otras que las corrigen.

Así, la teoría de *la emisión* tiene al contrato por celebrado cuando la declaración de la aceptación es dirigida efectivamente al oferente (por ejemplo, cuando el aceptante pone al correo la carta de aceptación, o cuando entrega a los servicios correspondientes el telegrama que contiene ese elemento del contrato).

La teoría de *la recepción* señala el momento de la formación del contrato tomando en consideración el hecho de que el oferente reciba, aún sin conocerla, la comunicación de la aceptación (por ejemplo, cuando el cartero o el mensajero de telégrafos entrega el mensaje).

23 Carbonnier, op. cit., N° 18.

Ghestin, op. cit., Nos. 244 a 251.

Weil y Terre, op. cit., Nos. 150 a 153.

Capitant (H.), Weill (A.) y Terre (F.), "*Les grands arrêts de la jurisprudence civile*", Dalloz, París, 1976, N° 93, p. 331 y ss.

24 Ghestin, op. cit., N° 248.

Los tribunales franceses han debatido la validez de esas teorías, ya que su Código Civil no regula de manera alguna la cuestión. El BGB alemán se ha definido expresamente por la teoría de la recepción,<sup>25</sup> así como el Código Civil italiano.<sup>26</sup>

El Código Civil costarricense, en nuestra opinión, no resuelve el problema. En ello diferimos del docto criterio del Prof. Pablo Casafont, para quien el Código Civil "sigue el sistema de la 'emisión', sea el momento en que la aceptación se declara, con el artículo 1009..."<sup>27</sup> Y es que consideramos que puede observarse una contradicción entre ese artículo 1009 y el artículo 1013, de la misma naturaleza que la que el Prof. Casafont apunta en relación con los artículos 1010 y 1013.<sup>28</sup> En efecto, si el artículo 1013 manda al oferente mantener su propuesta "mientras no reciba respuesta", debe admitirse que la ley está dándole un valor especial a esa recepción en la regulación general de la formación del contrato, así como lo hace, por otra parte, en la regulación específica de la aceptación de la donación (artículo 1399). Si el Código Civil siguiera un sistema diferente al de la recepción, el artículo 1013 estaría redactado en otros términos: se obligaría al proponente a mantener su oferta mientras tanto no fuera aceptada dentro de los plazos a que hace referencia. Y esto último, porque si el Código Civil se hubiera decidido por la teoría de la emisión, el oferente perdería todo poder sobre su propuesta a partir de la emisión de la aceptación, sin que fuera entonces dable ordenar que se mantenga la oferta hasta la recepción de la respuesta.

La Corte de Casación, sin embargo, no hizo referencia a esa contradicción en la sentencia que comentamos. Y el sistema adoptado por ese Tribunal es el que señala el Prof. Pablo Casafont.

### 2. El sistema adoptado

"... el contrato de venta quedó legalmente concertado porque Capella desde el día 19 había comunicado al Municipio que aceptaba puramente la propuesta..."

25 Rieg, op. cit., N° 56. Von Thur, op. cit., N° 39, II, 2.

26 Capitant, Weill y Terre, op. cit., p. 336.

27 Casafont, op. cit., p. 217 y s.

28 Ver referencia *supra* nota 1.



En esa forma la Corte de Casación consagró la teoría de la emisión. En efecto, si hubiera adoptado la teoría de la recepción, la aceptación del destinatario de la oferta se habría considerado tardía, ya que ésta llegó al conocimiento de la proponente después de diez días, plazo fijado por el artículo 1012 para ese propósito.

La aplicación del artículo 1013 fue ignorada en beneficio de la aplicación de los artículos 1010 y 1009.

En derecho civil el contrato se tiene por perfeccionado, en consecuencia, desde el momento en que el destinatario de la oferta emite la declaración de su aceptación. En otros términos, basta el concurso de dos voluntades coincidente para que exista contrato, no es necesario el conocimiento recíproco de voluntades para dar nacimiento a ese acto jurídico.

Ese sistema de la emisión es diferente al que contiene el Código de Comercio vigente. En efecto, el artículo 444 de ese cuerpo de leyes establece que la compraventa queda perfecta cuando el proponente recibe la comunicación de la aceptación, regla que parece aplicable a la contratación mercantil en conjunto.<sup>29</sup> El Código de Comercio de 1853 seguía el sistema de la emisión, como resultaba de su artículo 190.<sup>30</sup> La Corte de Casación hizo un esfuerzo en la sentencia comentada, por unificar los sistemas civil y comercial, en lo que concernía la obligatoriedad de la oferta y al sistema de la emisión. Hoy no existe, como quedó visto, esa unificación.

No creemos que la sentencia transcrita tenga el valor de un pronunciamiento de principio, que fije la jurisprudencia sobre los problemas comentados. Es poco precisa y, además, no ha sido reiterada. Pero tampoco ha sido contradicha. Ese pronunciamiento tiene elementos que nos inclinan a pensar que las soluciones que se den en un futuro a problemas que son comunes a diferentes ramas de derecho privado, tienden a unificarse, y que es en ese sentido que hay que esperar la interpretación de los tribunales.

<sup>29</sup> Casafont, op. cit., p. 226.

<sup>30</sup> Véase *supra* nota 6.

## LA LIBERTAD POLITICA

Dr. Odilón Méndez Ramírez





SUMARIO: La libertad política. Sección I.—El régimen jurídico de la nacionalidad; A.—La ciudadanía, 1. La definición, 2. El ciudadano, a) La ciudadanía por origen o por nacimiento, b) La ciudadanía por naturalización; B.—La pérdida de la nacionalidad costarricense, 1. La adopción de una nueva nacionalidad, 2. La ausencia voluntaria del país. Sección II.—El régimen electoral; A.—La soberanía, 1. La soberanía popular, 2. La soberanía nacional; B.—El electorado, 1. Los electores, 2. La elegibilidad, a) Condiciones para ser presidente o vicepresidente de la República, b) Condiciones para ser diputado, c) Condiciones para ser regidor municipal; C.—El sistema electoral, 1. El escrutinio mayoritario, 2. La representación proporcional. Sección III.—Los partidos políticos; A.—La formación de los partidos políticos, 1. La inscripción de los partidos políticos, 2. El financiamiento de los partidos políticos; B.—La propaganda electoral, 1. La finalidad de la propaganda, 2. La reglamentación de la propaganda. Conclusión.

## *La Libertad Política.*

La libertad política es el derecho conferido a los ciudadanos para participar en la actividad estatal, sea en tanto que gobernantes, sea designando ellos mismos a sus representantes.

"Hace ya más de dos milenios que Aristóteles notaba que el aspecto más visible de la libertad política consistía en que cada ciudadano era susceptible de ser en su caso gobernante y gobernado. Este equilibrio fundamental de la ciudad antigua se traduce en el constitucionalismo occidental tradicional en la tensión dominada e institucionalizada, pero siempre presente entre la mayoría y la oposición".<sup>1</sup>

Podemos deducir dos concepciones diferentes de la libertad política. Esta podría ser concebida primeramente como el derecho que tiene el pueblo de gobernarse a sí mismo en la democracia. Esto supone la aceptación del principio mayoritario que implica la imposición de los programas de gobierno del grupo triunfante. En esta concepción la minoría debe someterse a la voluntad mayoritaria y devenir así "libre" según *Rousseau*.

La segunda concepción es más liberal y el análisis de la libertad política se hace teniendo en consideración las opiniones vertidas por las minorías. La aplicación de esta concepción conduce al gobierno moderado de *Montesquieu*.

Para el análisis de la libertad política en Costa Rica, estudiaremos tres aspectos fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico: la nacionalidad, el régimen electoral y los partidos políticos.

### *Sección I.—El régimen jurídico de la nacionalidad.*

Es evidente que para el ejercicio de la libertad política, es necesario tener la condición de ciudadano. Cada país establece su propio régimen jurídico al respecto.

En Costa Rica se sigue un sistema mixto de jus sanguini y de jus soli.

<sup>1</sup> HAURIU (André), GICQUEL (Jean), y GÉLARD (Patrice), *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París, Ediciones Montchrestien, sexta edición, 1975, p. 64.



La ciudadanía permite la constitución de vínculos jurídicos y políticos entre las personas físicas y el Estado. La multiplicación de estos vínculos en el seno del grupo forja el fundamento socio-político sobre el cual reposa la estructura estatal.

1. *La definición.*

La Constitución define la ciudadanía como "el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años".<sup>2</sup> La Asamblea Constituyente de 1949 discutió la edad a la cual se debía acordar la ciudadanía. Para unos la edad de dieciocho años no convenía, porque a esta edad, la madurez mental no ha sido todavía alcanzada. Para otros, los jóvenes de dieciocho años son capaces de comprender lo que conviene al país. La decisión final instaura la mayoría a los veintiún años para los dos sexos.<sup>3</sup> Es necesario observar que por primera vez, fueron reconocidos a las mujeres costarricenses los mismos derechos y deberes políticos que a los hombres. Así la igualdad jurídica del hombre y de la mujer ante la ley fue establecida.<sup>4</sup>

En Francia se distingue entre individuo y ciudadano. La condición de ciudadano no es requerida para ser titular de los derechos del hombre: "Los dos términos son muy ingeniosamente separados". Las declaraciones de derechos distinguen bastante precisamente las dos nociones y, a este respecto, la Declaración de Derechos y Deberes de 1775 es ejemplar: "Los Derechos del Hombre en sociedad son la libertad, la igualdad, la seguridad, la propiedad" (1er. art.). "La ley es la voluntad general, expresada por la mayoría de los ciudadanos o de sus representantes" (art.

<sup>2</sup> *Constitución Política*, (7 de noviembre 1981), San José, Imprenta Nacional, 1980, art. 90 (reformado por ley N° 4763 de 17 de mayo de 1971). Antes de esta reforma el artículo 90 estipulaba: "La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses de uno y otro sexo mayores de veinte años".

<sup>3</sup> *Asamblea Nacional Constituyente de 1949*, San José, Imprenta Nacional, 1955, tomo II, acta N° 92, p. 342 y ss.

<sup>4</sup> La igualdad jurídica que establece el artículo 33 de la Constitución no debe confundirse con la igualdad real. La existencia de esta última implicaría una reestructuración importante del sistema social.

6).<sup>5</sup> Una distinción entre derechos del hombre y derechos del ciudadano se hace en Francia. Los primeros son anteriores a la sociedad mientras que los segundos nacen con la creación de esta última.

Estando indicada la noción de ciudadanía, conviene analizar la diferencia que existe entre nacionales y extranjeros.

2. *El ciudadano.*

La ley costarricense establece un sistema mixto de jus sanguinis y de jus soli a fin de evitar toda discriminación e injusticia en la atribución de la nacionalidad. Según este sistema mixto se determina la nacionalidad en virtud del origen (nacimiento) o de la naturalización. Esta calificación tiene una gran importancia para el ejercicio de la libertad política.

a) *La ciudadanía por origen o por nacimiento.*

El artículo 13 de la Constitución considera cuatro situaciones que atribuyen de pleno derecho la condición de "costarricenses por nacimiento": "Son costarricenses por nacimiento:

- 1) El hijo de padre o madre costarricense nacido en el territorio de la República;
- 2) El hijo de padre o madre costarricense por nacimiento, que nazca en el extranjero, y se inscriba como tal en el Registro Civil, por voluntad del progenitor costarricense, mientras sea menor de edad, o por la propia hasta cumplir veinticinco años;
- 3) El hijo de padres extranjeros nacido en Costa Rica que se inscriba como costarricense, por voluntad de cualquiera de sus progenitores mientras sea menor de edad, o por la propia hasta cumplir veinticinco años;
- 4) El infante, de padres ignorados, encontrado en Costa Rica".

La condición de "costarricense por nacimiento" tiene notable trascendencia para el goce de ciertos derechos políticos como el de elegibilidad. En efecto para ser candidato a diputado o a ministro se exige como requisito constitucional la condición de costarricense por nacimiento o por naturalización.

<sup>5</sup> EMERI (Claude), *Libertés Publiques*, Bordeaux, Tesis de Licencia en Derecho, tercer año, Librería Montaigne, 1974-1975, p. 44.



Esta última condición se obtiene residiendo en el país durante un período no menor de diez años, luego de obtenida la naturalización.<sup>6</sup>

Esta condición de costarricense por nacimiento es igualmente exigida para postularse como candidato a la Presidencia de la República. En el año de 1972 esta formalidad constitucional fue debatida ante el Director General del Registro Civil. Se denegó al señor Jorge González Martén el reconocimiento de su ciudadanía costarricense por nacimiento. Esta denegatoria del Registro implicaba la imposibilidad del señor González Martén de ostentarse como candidato presidencial en los comicios electorales de la época.

Impugnada la resolución del Registro ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), este órgano constitucional revocó la decisión apelada y declaró al señor González Martén ciudadano costarricense por nacimiento.<sup>7</sup>

El T.S.E. fundamentó su pronunciamiento en el artículo 1 de la "Convención de Río de Janeiro de 1906, de la cual los Estados Unidos de Norteamérica y Costa Rica son signatarios:

"Si un ciudadano nativo de cualquiera de los países firmantes de la presente convención y naturalizado en otro de éstos, renovase su residencia en el país de origen, sin intención de regresar a aquél en el cual se hubiese naturalizado, se considerará que reasume su ciudadanía originaria, y que renuncia a la ciudadanía adquirida por dicha naturalización. Este artículo corresponde no sólo al ciudadano ya naturalizado sino también a los que se naturalicen después".

Encontró, el T.S.E., que la aplicación de esta convención estaba reforzada por la Ley de Extranjería y Naturalización N° 1155 de 29 de abril de 1950 que dispone en su artículo 23:

"Quedan a salvo sobre ciudadanía, extranjería, naturalización, derechos y obligaciones de los extranjeros, *las estipulaciones de los Tratados*" (El subrayado es nuestro).

Además de todo lo anterior es necesario tener en consideración la jerarquía de las fuentes. El tratado de conformidad con

<sup>6</sup> Constitución Política, arts. 108 y 142.

<sup>7</sup> Tribunal Supremo de Elecciones, Res. N° 13 de 10:30 hs. de 23 de marzo de 1972.

la Constitución Política tiene un rango superior a la ley, de donde su prevalencia indiscutida en caso de conflicto.

b) *La ciudadanía por naturalización.*

Se ha visto la importancia que la ciudadanía por nacimiento tiene para el goce de los derechos políticos en Costa Rica. La Constitución en el artículo 14 establece una segunda categoría de ciudadanos denominada "por naturalización". A este respecto seis situaciones son previstas.

"Son costarricenses por naturalización: 1) Los que han adquirido esta calidad en virtud de leyes anteriores; 2) Los nacionales de los otros países de Centro América, de buena conducta y con un año de residencia en la República por lo menos, que manifiesten ante el Registro Civil su decisión de ser costarricenses; 3) Los españoles o iberoamericanos por nacimiento que obtengan la carta respectiva ante el Registro Civil, siempre que hayan tenido su domicilio en el país durante los dos años anteriores a su solicitud; 4) Los centroamericanos, españoles e iberoamericanos que no lo sean por nacimiento y los demás extranjeros que hayan estado domiciliados en Costa Rica por el término mínimo de cinco años inmediatamente anteriores a la solicitud de naturalización, de acuerdo con los requisitos que indique la ley; 5) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad, o que manifieste su deseo de ser costarricense; 6) Quienes reciban la nacionalidad honorífica de la Asamblea Legislativa".<sup>8</sup>

Puede señalarse que todos los que demanden su naturalización deben justificar previamente su buena conducta, y demostrar que tienen una ocupación o un medio de vida conocido. Deben, además, prometer que residirán de una manera regular en el país.<sup>9</sup>

B.—*La pérdida de la nacionalidad costarricense.*

Nuestro ordenamiento jurídico comprende dos situaciones en las cuales la nacionalidad costarricense se extingue: primero cuando

<sup>8</sup> Constitución Política, art. 14.

<sup>9</sup> *Ibidem*, art. 15, párr. 1.



el individuo escoge otra nacionalidad, y segundo cuando se ausenta del país durante un cierto período. En una u otra hipótesis, ciertas circunstancias jurídicas o de hecho pueden modificar las consecuencias sufridas por quien es privado de su nacionalidad costarricense.

### 1. *La adopción de una nueva nacionalidad.*

La cualidad de costarricense se pierde por la adopción de otra nacionalidad, salvo si hay convenciones internacionales que estipulen lo contrario. En este caso, la ratificación de las convenciones debe aprobarse por una mayoría de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, la Constitución precisa que estas convenciones no pueden; ni autorizar el ejercicio simultáneo de varias nacionalidades, ni modificar las leyes de la República que reglamentan las condiciones de la inmigración, del ejercicio de profesiones y de oficios, y de los modos de adquisición de la nacionalidad. Por otra parte la ejecución de estas convenciones no obliga a renunciar a la nacionalidad de origen.<sup>10</sup>

La Sala de Casación, en el asunto de *Krampitz Schier* decidió que la mujer costarricense por nacimiento que adopta la nacionalidad extranjera de su marido pierde la nacionalidad costarricense.<sup>11</sup>

### 2. *La ausencia voluntaria del país.*

La segunda razón que hace perder la nacionalidad es la ausencia voluntaria del país durante un período superior a seis años consecutivos. Sin embargo, a este propósito es necesario hacer dos precisiones. Primero, esta sanción es aplicada exclusivamente a los costarricenses por naturalización. Segundo, la ausencia voluntaria debe comprender una suspensión total de vínculos con el país. Por ello, si la persona interesada demuestra la existencia de esos vínculos, la pérdida de la nacionalidad no puede ser dictada por la autoridad competente.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> *Constitución Política*, art. 16, inc. 1.

<sup>11</sup> Clarence KRAMPITZ SCHIER; Cas. N° 35, I sem., II tomo, 1967, p. 646. Sentencia citada por GUTIERREZ GUTIERREZ (Carlos José), *Costa Rica, Constitución Política Anotada. Pacto de Concordia*, San José, Equidad de Centroamérica, S. A., 1975, p. 47.

<sup>12</sup> *Constitución Política*, art. 16, inc. 2.

Es de observar que la pérdida de la nacionalidad no tiene consecuencias para el cónyuge ni para los hijos.<sup>13</sup> Tampoco la adquisición de la calidad de costarricense tiene consecuencias para el cónyuge quien conserva su propia nacionalidad, a menos que solicite la naturalización conforme a la ley.

La adquisición de la ciudadanía costarricense tiene, no obstante, consecuencias para los hijos menores domiciliados en Costa Rica, al momento de este acto. Al alcanzar su mayoría y hasta la edad de veinticinco años, tienen el derecho de renunciar a la nacionalidad costarricense. Pasado este lazo, sin que hayan manifestado intención alguna al respecto, su nacionalidad de costarricense naturalizado se mantiene.<sup>14</sup>

## *Sección II.—El régimen electoral.*

Después de la revolución de 1948 que depuso el gobierno constitucional del señor Teodoro Picado, el país ha conocido una era política en la cual la transferencia del poder se hace según las instituciones previstas en la constitución de 1949.

Para analizar el régimen electoral costarricense consideraremos tres nociones fundamentales: la soberanía, el electorado y el sistema electoral.

### *A.—La soberanía.*

El estudio de la soberanía necesita un análisis del fundamento del poder político. En efecto, el ejercicio del poder por los gobernadores debe estar legitimado. Buscando esta justificación, se llega a la teoría de la soberanía. Es indispensable observar que esta teoría no es únicamente una construcción abstracta, porque tiene siempre consecuencias en la realidad política.

El pensamiento político moderno designa el pueblo como el único titular de la soberanía. Podemos, no obstante, reencontrar esta concepción a todo lo largo de la historia del pensamiento po-

<sup>13</sup> "La pérdida de la calidad de costarricense no trasciende al cónyuge ni a los hijos. La adquisición de la nacionalidad trasciende a los hijos menores, conforme a la reglamentación que establezca la ley". *Constitución Política*, art. 17.

<sup>14</sup> *Ley de Extranjería y Naturalización*, N° 1155 de 29 de abril de 1950, art. 4.



lítico. La soberanía popular reposa fundamentalmente sobre dos afirmaciones, la una de igualdad, la otra de participación.

En primer lugar se admite la igualdad de todos los hombres. Para preservar esta igualdad, la soberanía debe pertenecer a todos. Ninguna persona podría, en consecuencia, mandar a las demás. Aristóteles, la Iglesia Católica y los filósofos del siglo XVIII han compartido esta creencia de igualdad de todas las personas. Sin embargo estos pensadores no han aportado una explicación particular a este dogma. En segundo lugar se estima que todos los hombres deben participar en la instauración del poder político.

La participación de todos los miembros de la colectividad humana en el establecimiento de este poder releva del hecho que el mismo concierne a todos sus integrantes. Así los gobernantes obtendrán de este hecho su legitimidad y los gobernados podrán vigilar y tramitar su acción. Este análisis sociológico conduce, evidentemente, a la concepción del contrato social. Todos los hombres detentadores de la soberanía delegan en un órgano instituido por ellos, una parte o la totalidad de la soberanía.<sup>15</sup>

Es necesario precisar que el principio de la soberanía del pueblo varía según el sentido que se ha dado al vocablo "pueblo". A este propósito, retendremos dos concepciones de la soberanía. Por una parte, la soberanía popular, y por otra, la soberanía nacional.

### 1. *La soberanía popular.*

Este principio constitucional encuentra su origen en el pensamiento expresado por *Rousseau* en "Du Contrat Social". Según se expone en el "contrato social" todo poder emana de la universalidad de los ciudadanos.<sup>16</sup> Estos tienen derecho, en consecuencia

15 "Contrato social. Teoría según la cual el fundamento de la sociedad reside en un pacto social concluido entre los individuos (HOBBS), cada individuo y la comunidad (ROUSSEAU), los individuos y el soberano (LOCKE). DEBBASCH (Charles), DAUTET (Yves) y otros, *Lexique de termes politiques*, París, DALLOZ, 1974, p. 69.

16 "Puesto que cada hombre no tiene una autoridad natural sobre su semejante, y puesto que la fuerza no produce ningún derecho, quedan en consecuencia las convenciones por base de toda autoridad legítima entre los hombres". ROUSSEAU (J. J.), *Du contrat social*, París, Unión Générale d'Éditions, Collection 10: 18, 1973, p. 65.

a una parte de la soberanía. *Rousseau* expone su concepción en estos términos: "Supongamos que el Estado esté compuesto por diez mil ciudadanos. El soberano debe ser considerado colectivamente y como cuerpo; y cada particular, en calidad de sujeto, es considerado como individuo: así el soberano es al sujeto como diez mil es a uno; es decir, que cada miembro del Estado tiene por su parte la diezmilésima parte de la autoridad soberana, aunque él le esté sometido todo por completo".<sup>17</sup>

Esta teoría de la soberanía fraccionada tiene esencialmente dos consecuencias. Primero, su realización es posible gracias a la participación de todos los ciudadanos, lo que implica, como resultado, el sufragio universal. Segundo, participando en la expresión de la soberanía, el ciudadano ejerce un derecho, de donde la concepción de electorado-derecho.

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 en Costa Rica, se debatió sobre la titularidad de la soberanía. Dos corrientes de pensamiento se opusieron. Una proponía mantener la "nación" como titular de la soberanía, otra proponía el "pueblo". Los representantes de esta última corriente (el grupo "Social Demócrata" y los diputados *Trejos y Esquivel*) presentaron dos textos en este sentido. El primero estipulaba que "La soberanía reside en la voluntad del pueblo, quien la ejerce en forma directa o por medio de los poderes públicos, de acuerdo con lo prescrito en esta Constitución". El segundo texto determinaba que "La soberanía reside exclusivamente el pueblo, el cual la ejerce de manera directa o por medio de los poderes públicos".<sup>18</sup> Ninguna de esas proposiciones fue retenida por los constituyentes. Se consideró que la noción de "Nación" era la más adecuada que "Pueblo" para designar el titular de la soberanía.<sup>19</sup>

La teoría de la soberanía popular aparece muy extendida en la época de la Revolución Francesa de 1789. La lógica de esta concepción, sin embargo, es desplazada por una nueva idea, la de soberanía nacional.

17 ROUSSEAU (J. J.), *Du contrat social*, p. 123.

18 *Asamblea Nacional Constituyente de 1949*, tomo II, acta 87, p. 311.

19 "Pueblo. En sentido amplio, el pueblo se confunde con la población. Institucionalizado, y dotado de una fisonomía jurídica precisa, él se aproxima al cuerpo electoral y designa el conjunto de ciudadanos inscritos en las listas electorales en vista del ejercicio del derecho de voto". DEBBASCH y otros, *Lexique de termes politiques*, p. 193.



## 2. *La soberanía nacional.*

La "Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano" de 26 de agosto de 1789, establece este principio en reacción contra el de la soberanía de derecho divino.<sup>20</sup> La teoría de la soberanía nacional está fundada sobre el concepto de Nación. ". Esta teoría fue retenida por la burguesía que había hecho la revolución (francesa) y entendía controlarla porque le permitía no tener cuenta del pueblo real y de apartar la mayoría del pueblo del gobierno. Además, el pensamiento filosófico de la época estaba dominado por una corriente idealista que se expresaba por la creación de un ser abstracto sin referencia a la realidad".<sup>21</sup>

En esta concepción de la soberanía, la "Nación se opone evidentemente a "pueblo". Para los revolucionarios de 1789, el pueblo no está compuesto de individuos reales, sino de ciudadanos en el sentido abstracto del término. Estos ciudadanos, a diferencia de los seres humanos, no están dominados por las pasiones, porque constituyen una noción abstracta. Su razón les permite conocer lo bueno y lo justo. Así, concebidos abstractamente, ellos participan en la soberanía que pertenece a la Nación, esta última constituida por el conjunto de ciudadanos. La Nación deviene por estos razonamientos, un ser distinto del pueblo.

La teoría de la soberanía nacional tiene dos consecuencias jurídicas importantes. La primera, que los individuos no comparten la soberanía que pertenece exclusivamente a la Nación. Los individuos son llamados por ésta a participar en la expresión de la soberanía. Su participación deviene una función que conduce a la concepción del electorado-función. La segunda consecuencia es que la aplicación de esta teoría no comprende absolutamente el sufragio universal. Durante algunos años el sufragio fue restringido, sólo el "censitaire"<sup>22</sup> tenía la posibilidad de votar.

<sup>20</sup> "El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo no puede ejercer la autoridad que no emane expresamente de ella". *Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789*, art. 3.

<sup>21</sup> LAVROFF (D. E.), *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Bordeaux, Librairie Montaigne, 1974-1975, (policopie), p. 59.

<sup>22</sup> *Idem*.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1949 retuvo el concepto de soberanía nacional. Sin embargo los defensores de esta teoría no lograron definir claramente el concepto de "Nación". En algunas ocasiones este concepto se aproxima al de pueblo en el sentido de población.<sup>23</sup> La Constitución estipula así que "La soberanía reside exclusivamente en la Nación".<sup>24</sup>

Es la Nación quien, unificada en persona moral, deviene única titular de la soberanía.

Observemos, sin embargo, que la teoría de la soberanía se ha transformado considerablemente en el tiempo, sobre todo con la instauración del sufragio universal.

### B.—*El electorado.*

Costa Rica sigue la teoría del electorado-función, modificado por la evolución política, especialmente en el sufragio universal instaurado en 1949. A partir de esta fecha, la universalidad fue comprendida, por primera vez, implicando el voto femenino. Se sabe que la teoría del electorado-función tiene su origen en la soberanía nacional. Según esta última, el sufragio constituye una función pública cuyo ejercicio puede ser acordado, por la Nación, a ciertas personas solamente.<sup>25</sup>

La Constitución define el sufragio en estos términos: "El sufragio es función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil".<sup>26</sup> A pesar de esto, es necesario señalar que en Costa Rica el progreso democrático ha instituido, de hecho, el sufragio no como una función pública, sino

<sup>23</sup> *Asamblea Nacional Constituyente de 1949*, tomo II, acta 87, p. 308.

<sup>24</sup> *Constitución Política*, art. 2.

<sup>25</sup> "Electorado - función: concepción derivada de la teoría de la soberanía nacional, según la cual el sufragio es una función pública cuyo ejercicio puede ser reservado por la Nación soberana a los más aptos...". GUILLIEN (Raymond) y VINCENT (Jean), *Lexique de Termes Juridiques*, París, DALLOZ, 3ª edición, 1974, p. 143.

<sup>26</sup> *Constitución Política*, art. 93 (reformado por Ley N° 4765 de 17 de mayo de 1971.



como un derecho.<sup>27</sup> Además, la inobservancia de esta función cívica no comporta ninguna sanción.

El Código Electoral establece por otra parte las condiciones requeridas para el ejercicio de los derechos electorales.

### 1 *Los electores.*

En su artículo 1 el Código Electoral da una primera definición de "elector". En efecto, para la ley electoral, son electores todos los costarricenses de uno u otro sexo mayores de dieciocho años e inscritos en las listas electorales del Registro Civil. La inscripción en estas listas es hecha de oficio, cuando el ciudadano alcanza la mayoría indicada. La titularidad de la cédula de identidad habilita para el ejercicio del derecho de voto.

Sin embargo, hay tres limitaciones para el ejercicio del sufragio: las personas que hayan sido privadas del derecho de voto por decisión jurisdiccional, las que sufren sentencias con suspensión de los derechos políticos, y las personas que devienen costarricenses por naturalización durante los doce meses que siguen a su naturalización.<sup>28</sup> Sólo tienen "capacidad legal para votar", indica el Código Electoral, los que están inscritos en las listas electorales, siempre que no haya ninguna anotación que impida el ejercicio de este derecho.<sup>29</sup>

El voto está definido como un acto absolutamente personal, ejercido de manera directa y secreta, salvo excepciones indicadas por la ley, ante las Juntas Electorales. Este derecho permite al ciudadano elegir al Presidente y a los Vice-presidentes de la República, los diputados a la Asamblea Legislativa y eventualmente los de una Asamblea Constituyente, y los regidores municipales. Estas elecciones, presidencial, legislativa y municipal, tienen lugar cada cuatro años, el primer domingo de febrero.

<sup>27</sup> "Electorado-derecho: concepción derivada de la soberanía popular, según la cual el sufragio es un derecho que pertenece a título originario a cada ciudadano y que éste es libre de utilizar o no".

GUILLIEN (Raymond) y VINCENT (Jean), *Lexique de Termes Juridiques*, p. 143.

<sup>28</sup> Código Electoral, art. 4.

<sup>29</sup> Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, Ley N° 3504 de 10 de mayo de 1965, arts. 89 y 94 (reformado por Ley N° 5099 de 15 de noviembre de 1972, "La Gaceta" N° 221.

Para ejercer eficazmente su derecho de voto, el ciudadano debe reunir ciertas condiciones. Primero, presentarse ante la Junta Electoral de su distrito electoral. Segundo, su nombre debe aparecer en las listas electorales. Tercero, estar provisto de su cédula de identidad.<sup>30</sup>

Todo costarricense de uno u otro sexo, de dieciocho años de edad al menos está obligado a adquirir su cédula de identidad, válida por un período de diez años. Pasado este plazo, la cédula deviene caduca para todos los efectos jurídicos y la inscripción del ciudadano es anulada de oficio. Sin embargo, si el período de diez años termina en los doce meses anteriores a una elección, su inscripción en las listas electorales es mantenida y su cédula de identidad permanece válida hasta el propio día de las elecciones inclusive.<sup>31</sup> Por esta prolongación temporal de validez de la cédula de identidad, el ciudadano está mejor protegido en el ejercicio de su libertad política. La imposibilidad de renovar la cédula de identidad en la hipótesis considerada no perturba en nada su derecho de voto.

La elegibilidad está sometida a ciertas condiciones que varían según la importancia del mandato pretendido.

### 2. *La elegibilidad.*

La elegibilidad es la aptitud de un candidato para ser elegido. Para lograr esta cualidad debe reunir ciertas condiciones. Estas son diferentes según las exigencias de la representación. En Costa Rica la Constitución y el Código Electoral determinan los requisitos según la candidatura pretendida. Es necesario precisar que para ser elegible la calidad de elector es indispensable, así como el saber leer y escribir.

#### a) *Condiciones para ser presidente o vice-presidente de la república.*

Tres condiciones esenciales son establecidas por el ordenamiento constitucional. El candidato debe ser costarricense a título

<sup>30</sup> Código Electoral, art. 4.

<sup>31</sup> Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones, Ley N° 3504 del 10 de mayo de 1965, arts. 89 y 94.



originario y ciudadano en ejercicio, pertenecer al estado laico y ser mayor de treinta años.<sup>32</sup> Al exigir la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, el laicismo en el candidato, ha querido excluir definitivamente del gobierno al poder temporal de la Iglesia.<sup>33</sup>

El sistema democrático costarricense había conservado hasta 1969 el principio de la reelección presidencial con ciertas restricciones. La reelección estaba prohibida a quienes habían ejercido la presidencia de la República durante los ocho años anteriores a su nueva postulación. La reforma constitucional del artículo 132, inciso 1 de la Ley N° 4349 de 11 de julio de 1969, suprimió la reelección:

“No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente:

1) El Presidente que hubiera ejercido durante cualquier lapso, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiera ejercido durante la mayor parte de un período constitucional”. No obstante esta reforma contiene una sola excepción que concierne a los ex-presidentes de la República elegidos antes de la reforma: ellos podrán ser elegidos una última vez.

La filosofía de esta reforma permite, a criterio de sus partidarios, a la renovación en la función presidencial. De su lado, los opositores a esta reforma consideran que la misma aleja de esta función a los ex-presidentes cuya experiencia podría contribuir al desarrollo del país.

#### b) *Condiciones para ser diputado.*

Para devenir diputado, las condiciones exigidas por la Constitución son menos rigurosas. Primero, el candidato debe ser ciudadano en ejercicio. Segundo, ostentar la nacionalidad costarricense sea a título originario o por naturalización, en este último caso se requiere una residencia de diez años, luego de la obtención de la ciudadanía. Tercero, haber alcanzado una edad no inferior a veintiún años.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Constitución Política, art. 131.

<sup>33</sup> Asamblea Nacional Constituyente de 1949, tomo II, actas N° 77 y 78.

<sup>34</sup> Constitución Política, art. 108.

Según el contenido de estas condiciones, las candidaturas no laicas no podrían ser excluidas de la competencia en las elecciones legislativas. Es necesario recordar, sin embargo, que la Asamblea Constituyente había aprobado una condición más exigiendo la pertenencia del candidato al “estado laico”. Sin embargo, los constituyentes regresaron sobre su decisión original suprimiendo esta condición de laicidad. Se pueden indicar entre otras, dos razones que justificaron el cambio de actitud. Por una parte, la igualdad de todas las personas ante la ley. Por otra parte la poca influencia que la representación religiosa, se suponía tendría, a nivel del Parlamento.<sup>35</sup>

#### c) *Condiciones para ser regidor municipal.*

La Constitución estipula que la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón corresponde al “Gobierno Municipal” que está constituido por el conjunto de regidores y por un ejecutivo designado por la ley.<sup>36</sup>

Históricamente la Municipalidad ha sido una de las manifestaciones más evidentes de la democracia costarricense. La Constitución la autoriza para preparar sus propios presupuestos ordinarios o extraordinarios, actos que necesitan la aprobación de la Contraloría General de la República.<sup>37</sup>

Contrariamente a las otras dos categorías de representantes populares (presidentes y diputados), la Constitución no determina las condiciones que deberán cumplir los candidatos a regidores municipales. Es el Código Electoral quien establece cuatro: el candidato debe ser un ciudadano en ejercicio, pertenecer al estado laico, ser habitante del Cantón donde él se presenta, y tener la ciudadanía costarricense a título originario o por naturalización; en este último caso, es necesaria una residencia de cinco años al menos, luego de la obtención de la ciudadanía.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Asamblea Nacional Constituyente de 1949, tomo II, actas N° 63, 64, 65, 95 y 96.

<sup>36</sup> Constitución Política, art. 169.

<sup>37</sup> “La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores...”  
Ibíd., art. 183, párr. 1.

<sup>38</sup> Ibíd., art. 175.



Es interesante señalar que para la elección de los "regidores" la ley electoral exige la condición de pertenecer al estado laico, mientras que para los candidatos a diputado esta misma condición no es requerida. Es posible que el legislador haya querido sustraer a la Iglesia de toda participación electoral directamente, teniendo en cuenta la influencia profunda que tiene la religión a nivel de las pequeñas comunidades. Otra observación que puede hacerse respecto de los "regidores" es en cuanto a la edad. El Código Electoral no hace ninguna alusión a ella, lo que nos permite pensar que la mayoría de dieciocho años es suficiente.<sup>39</sup>

Luego de analizados el electorado y la elegibilidad, conviene estudiar el modo de escrutinio que permite, bajo formas diversas, la representación popular.

### C.—El sistema electoral.

En cada sistema político existe un sistema electoral que incide directamente en el fenómeno de los partidos políticos. El sistema electoral permite, de forma diversificada según el régimen político en vigor, la expresión política de los ciudadanos. Desde que los pueblos consideran los gobiernos democráticos como los únicos legítimos, el problema de la justa representación surge. Es así como "el estudio de los sistemas electorales promueve al menos dos problemas: sobre el plan técnico, se trata esencialmente de encontrar las fórmulas que hacen perfecta la representación de los gobernados en el seno de los órganos del Estado, quienes los asimilan a los gobernantes. Sobre el plan político, los sistemas electorales hacen aparecer el rol fundamental de las creencias sociales en la transmisión y el ejercicio del poder, es decir, en el fondo, en su legitimidad".<sup>40</sup>

En el cuadro de una democracia representativa, la elección en un medio por el cual los ciudadanos designan sus representantes. No obstante, es necesario agregar que, hoy día, la manipulación de creencias sociales a través de los medios de comunicación colectiva,

<sup>39</sup> Código Electoral, art. 5, inc. c).

<sup>40</sup> COTTERET (Jean-Marie) y EMERI (Claude), *Les systèmes électoraux*, Paris, P.U.F., Colección Que sais-je?, 2ª edición puesta al día, 1973, p. 5.

transforma los sistemas electorales en medios para legitimar a los detentadores tradicionales del poder político. Sin embargo esta afirmación amerita ser explicada, porque las elecciones no constituyen únicamente el mecanismo para nombrar a los representantes, sino una manera de establecer relaciones permanentes entre gobernantes y gobernados.<sup>41</sup>

La elección, en un sistema democrático, puede resistir dos formas, el escrutinio mayoritario o el escrutinio proporcional.

#### 1. El escrutinio mayoritario.

El escrutinio mayoritario es la técnica por la cual el candidato que ha obtenido el mayor número de votos es elegido. Si el escrutinio mayoritario es a una vuelta, el candidato que haya obtenido el mayor número de votos es elegido; el número de votos es indiferente. Al contrario, si el escrutinio es a dos vueltas, es indispensable haber obtenido la mayoría absoluta para ser elegido en la primera vuelta; si ningún candidato la alcanza, en la segunda vuelta será elegido quien haya logrado la mayoría simple de votos.

Dos modalidades son posibles, de una parte el escrutinio uninominal y por otra parte, el escrutinio plurinominal o de lista. En el primer caso existe solamente un escaño para el poder y varios candidatos se presentan individualmente. En el segundo caso, existen varias curules para el poder y varias listas se los disputan; la lista elegida obtiene las curules en cuestión.

La aplicación del escrutinio puede conducir a dos variantes, la "lista bloqueada" y la "lista entremezclada" (panachage). Cuando se trata de la "lista bloqueada", los electores no pueden introducir ninguna modificación; la lista es aceptada o rechazada en bloque. Al contrario, en la "lista entremezclada" los electores están autorizados a rayar ciertos nombres de la lista y reemplazarlos por otros. Esta segunda técnica permite a los electores una mayor libertad de escogencia.

<sup>41</sup> "Las sociedades políticas contemporáneas conceden a la elección otro sentido: ella debe facilitar la relación de poder entre los gobernantes y gobernados, permitir la comunicación entre los autores de la decisión política y aquellos a los cuales se aplica, en otros términos, asegurar la obediencia de los individuos al poder, cualquiera que sea la naturaleza de este último".  
Ibid. p. 9.



Aunque el escrutinio mayoritario permite a los electores expresarse libremente en la escogencia de su candidato, la representación en escaños para los partidos vencidos no es jamás proporcional al número de votos obtenidos. La super-representación de ciertos partidos conduce lógicamente a la subrepresentación de otros partidos, y en consecuencia a la desigualdad.

La libertad política de la parte electoral subrepresentada permanece formal, porque sus representantes difícilmente podrán traducir sus aspiraciones en leyes. Por otra parte el escrutinio mayoritario uninominal puede favorecer "la constitución de verdaderos feudos electorales que conducen a una *cooptation* del sucesor por su detentador".<sup>42</sup> La *cooptation* reduce más la libre elección de los candidatos y limita así la escogencia de los electores.<sup>43</sup>

Por oposición al escrutinio mayoritario, la representación proporcional constituye una técnica nueva que busca traducir de una manera diferente la voluntad electoral.

## 2. La representación proporcional.

Este modo de escrutinio consiste en la atribución de un número de escaños proporcional al número de votos obtenidos por cada partido.<sup>44</sup> El espíritu que anima la representación proporcional es el de asegurar a cada partido político una representación conforme a la voluntad electoral expresada. Costa Rica ha instituido, en su sistema electoral, la representación proporcional.

En el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 dos tesis se enfrentaron en cuanto a la elección de los diputados. Una corriente de pensamiento proponía la elección de los diputados a escala nacional. Se entendía así constituir la Asamblea Legisla-

42 COTTERET y EMERI, *Les systemes électoraux*, p. 57.

43 "Cooptation: "admisión por excepción, por privilegio"; lat. *cooptatio*. Mod. (fin XIX). Nombramiento de un nuevo miembro, en una Asamblea, por los miembros que forman parte de ella". ROBERT (Paul), *Petit Robert, Dictionnaire de la langue française*, París, 19ª edición, 1974, p. 350.

44 "Esta idea se encuentra expresada en Aristóteles, Sain-Just y Condorcet, en breve por todos los autores liberales para los cuales la Asamblea de los representantes debe ser un microcosmo, una reducción perfecta del cuerpo de los representados, expresando todas las variedades, todas las diferencias físicas, ideológicas, económicas del cuerpo social considerado. Ha sido necesario, sin embargo, alcanzar la segunda mitad del siglo XIX para que esta loable intención retenga la atención de los matemáticos". COTTERET y EMERI, *Les systemes électoraux*, p. 57 y 58.

tiva con los hombres más capaces del país. Cada partido político debía si quería obtener la confianza del pueblo, presentar sus mejores candidatos a las elecciones. Según este análisis, los feudos locales y los políticos incapaces desaparecerían. Una segunda corriente defendía la elección de los diputados a escala provincial. Sus partidarios temían que la representación nacional produjese una concentración del poder en la capital, sede que desconoce frecuentemente los múltiples problemas de las provincias. Además, la representación a nivel nacional, suprimía toda posibilidad de representación provincial.<sup>45</sup>

Estableciendo la representación proporcional, Costa Rica pretende garantizar la representación de todos los partidos políticos. Se procura que en un régimen democrático las fuerzas políticas, por minoritarias que ellas sean, puedan encontrar su representación a nivel de la Asamblea Legislativa. La proporcionalidad del sistema electoral ha favorecido ampliamente el pluripartidismo político que se analizará más adelante.

Teóricamente se pueden señalar tres ventajas principales a la representación proporcional. Primero, la equidad es el eje fundamental del sistema. En efecto, a partir del momento en que cada partido político está representado según el número de votos obtenidos, la representación electoral deviene más justa y cada ideología puede expresarse libremente en el Parlamento. La decisión política tomada en común, podría reflejar mejor el interés general del país.

Por otra parte la representación proporcional permite la expresión y la confrontación de diversas ideologías. Cada partido presenta su propio programa de gobierno a los electores. Y finalmente, la representación proporcional constituye un modo de escrutinio honesto en el sentido que la ausencia de una segunda vuelta impide el comercio de los desistimientos y de los retiros. Se afirma igualmente que este sistema de representación protege, por una parte, el derecho del elector a elegir libremente a sus representantes, y por otra parte mantiene la dignidad de los elegidos quienes no han tenido que claudicar a sus principios para lograr la elección.<sup>46</sup>

45 *Asamblea Nacional Constituyente de 1949*, tomo II, actas 54, 55, 56, 57, 58 y 59.

46 "Este último argumento puede ser devuelto a los partidarios de la representación proporcional, en la medida en que la honestidad que ella postula no aparece al



La representación proporcional a nivel provincial en Costa Rica presenta problemas de aplicación. Para la repartición de escaños al poder, el Código Electoral instituye dos modalidades: el cociente y el subcociente.

En los términos del artículo 135 de este Código, el "cociente" se obtiene por la división del total de votos válidos expresados en cada circunscripción por el número de plazas a llenar en la elección. Así tantas veces una lista obtiene el cociente, tantas veces una plaza le será atribuida. Es necesario indicar que el número de plazas se establece proporcionalmente a la población de cada provincia.

Este modo de cociente no resuelve la existencia de "restos". A este respecto el Código Electoral introduce la noción de "subcociente" que corresponde al cincuenta por ciento al menos del cociente. A partir de ahí, el régimen electoral costarricense adopta el sistema del resto más grande. Así las plazas son atribuidas a las listas que presentan el mayor número de votos inutilizados<sup>47</sup>. Por este procedimiento del cociente y del subcociente los partidos políticos minoritarios pueden estar representados en la Asamblea Legislativa.<sup>48</sup>

---

momento de la constitución de las listas; éstas, en efecto, son la obra de los Estados-mayores de los partidos políticos, quienes detentan entonces la llave de la elección; la antigüedad en el partido, la disciplina, el ardor militante de los candidatos a la candidatura son pesados por los dirigentes que pueden, como ellos lo entienden, promover sus favoritos colocándolos en cabeza de lista y condenar sus "asociados rivales" ubicándolos en situación desfavorable. Edouard Herriot podía decir entonces: "Es un escrutinio de pensionados". Son los permanentes de los partidos políticos quienes hacen elecciones".  
COTTERET y EMERI, *Les systemes électoraux*, p. 75.

<sup>47</sup> Código Electoral, art. 135.

<sup>48</sup> *Cómo se determina el cociente y el subcociente:* "El cociente y subcociente para la elección de una Asamblea Constituyente, se forma tomando como dividiendo la votación total válida del país para la elección de Diputados, tomando como tal la votación total válida de la respectiva provincia y para la elección de Regidores, tomando la votación total válida del cantón respectivo". *Ibid.* art. 136.

*Cómo se adjudican las plazas que quedan sin llenar por cociente:* "Si quedaren plazas sin llenar por el sistema de cociente, la distribución de las mismas se hará a favor de los partidos en el orden decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo también a aquellos partidos que apenas alcanzaron subcociente, como si su votación total fuera cifra residual.

Si aún quedaren plazas sin llenar, se repetirá la operación que se expresa en el aparte anterior.  
Este sistema se aplicará en el caso de que ninguno de los partidos alcance cociente". *Ibid.* art. 138.

En el sistema democrático costarricense la representación proporcional está a la base del fenómeno del pluralismo de los partidos.

Analizaremos seguidamente el régimen de los partidos en este sistema electoral.

### *Sección III.—Los partidos políticos.*

La historia de los partidos políticos costarricenses se remonta a 1889, fecha de la organización de los partidos "Constitucional Demócrata" y "Liberal Progresista".<sup>49</sup> Desde esta época una evolución permanente de las organizaciones políticas nos conduce al sistema pluralista actual. Numerosas reformas han sido operadas para permitir y garantizar la existencia de varios partidos políticos. A este respecto el sistema electoral fue objeto de modificaciones muy importantes, sobre todo con la creación del Tribunal Supremo de Elecciones. Pensamos que el pluralismo político en Costa Rica es posible, de una parte, gracias a las condiciones propicias para la formación de los partidos, y por otra parte, al financiamiento estatal de estas agrupaciones.

#### *A.—La formación de los partidos políticos.*

La libre organización de los partidos políticos no ha existido siempre en Costa Rica. La aparición del fascismo en ciertos países de Europa Occidental y la progresión del comunismo en los países del Este originaron una legislación restrictiva en este último dominio. Sin embargo la evolución de la democracia costarricense asegura, actualmente, condiciones muy favorables para la formación de nuevos partidos políticos.

##### *1. La inscripción de los partidos políticos.*

La Constitución consagra la libertad de organizar partidos políticos en el artículo 98:<sup>50</sup> "Todos los ciudadanos tienen derecho a agruparse en partidos, para intervenir en la política nacional,

---

<sup>49</sup> BUSEY (James L.) *Notas sobre la democracia costarricense*, San José, Editorial Costa Rica, (Traducción al español de Emilio E. Piza), 1968, p. 45.  
Romero Pérez, Jorge Enrique. *Partidos, poder y Derecho (Costa Rica)* (San José: Eds. Syntagma. 1979, pp. 17, 18.



siempre que éstos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República".

En efecto, este artículo, antes de su reforma, prohibía la organización del Partido Comunista;<sup>51</sup> este último, considerado como una causa de disolución del régimen democrático. La abolición de esta prohibición conduce al legislador a una fórmula de conciliación que tiende a proteger la democracia costarricense: los partidos políticos deben comprometerse a respetar el "orden constitucional". Empero, la expresión de "orden constitucional" tiene un contenido variable, según se trate de un liberal o de un marxista.

El Código Electoral establece el procedimiento para constituir un partido político. Dos condiciones son impuestas, una concierne al número de electores y otra relativa al funcionario competente para registrar el acta constitutiva. La ley electoral estipula, que para constituir un partido es necesario reunir al menos un grupo de veinticinco electores. Por otra parte esta acta constitutiva debe realizarse ante un notario público, y a defecto de éste, ante un juez. En esta última hipótesis el acta debe protocolizarse dentro de los quince días que siguen. En el acta constitutiva se indicarán los nombres y las calidades de las personas que forman el grupo así como los estatutos del partido.<sup>52</sup>

Luego de su constitución, es imprescindible la inscripción del partido en el "Registro Civil"; este registro depende exclusivamente del T.S.E. Esta inscripción puede resistir tres formas según sea a nivel nacional, provincial o cantonal. La inscripción a escala nacional, para elegir el Presidente y los Vicepresidentes de la República, y los diputados a la Asamblea Legislativa o a una Asamblea Constituyente, requiere el aporte de tres mil adhesiones; a escala provincial (para elegir diputados) necesita un número de adhe-

50 Hemos transcrito el texto actual de este artículo 98, según reforma del 7 de junio de 1975, Ley N° 5698.

51 "Todos los ciudadanos tienen derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional. Sin embargo, se prohíbe la formación o el funcionamiento de partidos que por sus programas ideológicos, medios de acción o vinculaciones internacionales, tiendan a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica, o que atenten contra la soberanía del país, *todo a juicio de la Asamblea Legislativa*, por votación no menor de las dos terceras partes de sus miembros y previo informe del Tribunal Supremo de Elecciones (el subrayado es nuestro). "Constitución Política, art. 98 (reformado).

52 Código Electoral, art. 57.

siones equivalente al uno por ciento de los electores inscritos en la provincia respectiva; a nivel cantonal (para elegir los regidores municipales) el mismo porcentaje de un uno por ciento es exigido, pero de los electores inscritos en el cantón correspondiente.<sup>53</sup>

El partido inscrito a escala nacional está, por este hecho, inscrito en las escalas provincial y cantonal.<sup>54</sup> Es necesario señalar que las inscripciones pueden realizarse en cualquier momento, salvo en los seis meses que preceden una elección.<sup>55</sup>

La flexibilidad del procedimiento, en cuanto a la formación y a la inscripción de los partidos políticos favorece el pluralismo de partidos.

## 2. El financiamiento de los partidos políticos.

La ayuda económica aportada a los partidos políticos, por el Estado costarricense, constituye indudablemente un medio importante para el ejercicio, aunque muchas veces formal de la libertad política. En la democracia liberal multipartidista, los pequeños partidos no tienen, frecuentemente, los medios financieros indispensables para su funcionamiento, de ahí las alianzas en contradicción con sus ideologías o su desaparición de la escena política. Al contrario los grandes partidos tradicionales, tienen en principio, los recursos necesarios para su funcionamiento.

Antes de la promulgación de la Constitución de 1949, el Estado costarricense financiaba los partidos políticos por medio de deducciones hechas a los salarios de los funcionarios y empleados públicos. Para poner fin a esta situación un poco abusiva, los constituyentes de 1949 modificaron el modo de financiamiento. Primero se establece que el Estado no podía hacer ninguna deducción de las remuneraciones de los funcionarios y empleados, para pagar las deudas políticas de los partidos. Y luego el propio Estado se compromete a financiar, dentro de ciertos límites y condiciones, los gastos de los partidos.

En efecto, sólo tienen derecho al financiamiento del Estado los partidos políticos que participen en la elección de los miembros

53 Código Electoral, arts. 63 y 64.

54 *Ibid.*, art. 66.

55 *Ibid.*, art. 63.



del Poder Ejecutivo y Legislativo. Están, en consecuencia, excluidos los partidos que pudieren participar únicamente en la elección de regidores municipales. Evidentemente esta exclusión no favorece el desarrollo de la democracia a nivel cantonal, en donde ésta se manifiesta de una manera primaria en razón del contrato directo de los líderes con los ciudadanos.

La contribución fijada por el Estado no puede sobrepasar el dos por ciento de los presupuestos ordinarios de la República durante los tres años que preceden a la elección. Esta ayuda económica del Estado es distribuida entre los partidos en proporción a sufragios obtenidos. Se aprecia en este financiamiento de los partidos, la aplicación del principio de igualdad, al menos para ciertas formaciones políticas, porque otras son excluidas.

La Constitución dispone que para beneficiar de este derecho los partidos inscritos a nivel nacional deben obtener al menos un cinco por ciento del total de sufragios válidamente emitidos en todo el país; el mismo porcentaje es exigido para los partidos inscritos a escala provincial, pero el cálculo se hace en relación al total de votos expresados en la provincia respectiva. Es necesario observar que los partidos que tienen derecho a esta ayuda financiera deben justificar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

Este financiamiento de los partidos tendría un alcance menos importante para el ejercicio de la libertad política, si fuese acordado luego de las elecciones. Es evidente que la ayuda financiera debe producirse durante el proceso electoral. De esta manera, el Estado propicia una cierta "autonomía" de los partidos frente a los tradicionales medios de financiamiento privado con las implicaciones que ello comporta.

Nuestra Constitución garantiza este financiamiento cuando dispone:

"...El Estado contribuirá (por adelantado) a la financiación y pago de los gastos de los partidos políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo..."<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Constitución Política, art. 96 (reformado por Ley N° 4765 de 17 de mayo de 1971). Asamblea Nacional Constituyente, tomo II, actas Nos. 74, 75 y 76.

<sup>57</sup> Cf. Código Electoral, art. 176 y ss.

La ley electoral señala en efecto que los partidos beneficiarios de este financiamiento deben presentar ante el T.S.E. once meses antes del período electoral, un presupuesto comportando sus gastos eventuales. La misma exigencia ha de cumplir todo partido que no tenga derecho inmediato al financiamiento; en este supuesto el presupuesto se presenta dentro de los treinta días que siguen a la convocatoria a elecciones que realiza el T.S.E.

Si un partido político con derecho al financiamiento estatal no presenta su presupuesto en el plazo previsto, deviene pasible de importantes sanciones. Dice al efecto el Código Electoral en su artículo 176:

"El Partido Político que no haga esa presentación (la del presupuesto) a su debido tiempo, no recibirá la contribución previa a que se refiere el artículo 194; asimismo perderá el cinco por ciento de la contribución del Estado que le corresponda, caso de que llegare a tener derecho a ella, y el Tribunal Supremo de Elecciones, al dictar la resolución correspondiente que disponga el citado pago, hará la respectiva deducción del total a entregar al partido de que se trate..."<sup>57</sup>

Igual sanción es aplicable a los partidos no beneficiarios del pago adelantado inmediatamente, cuando no presenten oportunamente los presupuestos que ordena la normación electoral.

La ayuda económica del Estado se destina a cubrir gastos en cuatro dominios precisos de la campaña electoral: organización, dirección, censo y propaganda. Estudiaremos únicamente la propaganda por cuanto ésta constituye uno de los factores esenciales en la movilización del cuerpo electoral.

#### B.—La propaganda electoral.

En una democracia pluralista, la propaganda política juega un rol decisivo en la formación de la opinión pública. Las nuevas técnicas utilizadas por los medios de comunicación permiten influir en los resultados electorales. El condicionamiento social obtenido por todos los medios de expresión conduce a ciertos individuos a votar, por personas y no por ideas. Es un peligro en el cual toda democracia debe pensar y conjurar.

<sup>57</sup> Cf. Código Electoral.



## 1. *La finalidad de la propaganda.*

La finalidad de la propaganda es la de conducir la opinión pública a adoptar posiciones favorables respecto de ciertas proposiciones políticas o sociales o de sostener ciertas personas. La propaganda de los regímenes totalitarios difiere respecto de la de los regímenes liberales. En un régimen totalitario la propaganda y la información se confunden en una misma concepción, y la contra-propaganda no existe. La contra-propaganda puede definirse como la acción organizada, sea por un partido, sea por un movimiento, sea por un gobierno, teniendo por meta, la denuncia de otras propagandas, y la adhesión de los ciudadanos a su causa. Es evidente que la propaganda y la contra-propaganda no pueden existir más que en los regímenes liberales donde los individuos tienen, supuestamente siempre, la posibilidad de una escogencia.

Históricamente, la propaganda política ha estado a la base de los grandes cambios del siglo XX, tales como la instauración del bochevismo por Lenin y la ascensión de Hitler al poder. En efecto, "antes de ser hombres de Estado (Lenin y Hitler), jefes de guerra, los dos hombres, que, de formas ciertamente diferentes, han profundamente marcado reciente nuestra historia, son dos genios de la propaganda, y los dos han proclamado la supremacía de esta arma moderna: "Lo principal ha dicho Lenin, es la agitación y la propaganda en todas las capas del pueblo"; y Hitler: "La propaganda nos ha permitido conservar el poder, la propaganda nos dará la posibilidad de conquistar el mundo".<sup>58</sup>

Es innegable que en todo régimen democrático la propaganda política debe reglamentarse para de una parte, impedir el desarrollo de formas autoritarias, y por otra parte permitir la manifestación de fuerzas democráticas.

## 2. *La reglamentación de la propaganda.*

En la época actual Costa Rica no conoce una reglamentación eficaz de la propaganda. La Constitución estipula simplemente, a este respecto, que los clérigos o seculares no deben servirse

<sup>58</sup> DOMENACH (Jean-Marie), *La propagande politique*, París, P.U.F., Colección Que saisje, 7ª edición, 1973, p. 5.

de creencias religiosas para hacer propaganda política.<sup>59</sup> Se trata de aminorar la influencia de la Iglesia sobre un pueblo tradicionalmente creyente.

El Código Electoral contiene disposiciones más precisas sobre la forma en que los partidos políticos pueden hacer su propaganda. Primero, este Código establece que la propaganda electoral, puede tener lugar en todo momento, durante el curso de reuniones, de emisiones de radio, de publicaciones, y otros; pero, las manifestaciones y los desfiles sólo son permitidos durante los dos meses que preceden las elecciones.<sup>60</sup> Segundo, este Código reglamenta la propaganda política.<sup>61</sup> Las empresas de radio, de televisión, de periódicos, y de imprenta que quieren disfrutar de la propaganda deben inscribirse en el T.S.E. en el mes que sigue al anuncio de la fecha de las elecciones.<sup>62</sup> Los órganos de difusión que pertenecen a los partidos políticos no tienen este derecho de inscripción.

Las empresas que se inscriban deben indicar sus horarios de difusión y sus tarifas, estas últimas no pueden exceder las tarifas medias solicitadas a las empresas comerciales, durante los doce meses precedentes.

Durante el período de seis meses que precede a las elecciones, los partidos pueden exponer sus tesis políticas y orientar su propaganda hacia aspectos concretos definidos por la ley electoral: explicaciones de Programas de gobierno, refutación de otros programas, examen de la conducta pública de los funcionarios y la de otros candidatos.

En lo que concierne la propaganda política en la "mass media",<sup>63</sup> ciertos límites de tiempo son impuestos. Así cada partido tiene el derecho de pasar una página de propaganda diariamente en un solo periódico o bien el equivalente de esa página repartido en otros periódicos. Cada formación política tiene igual-

<sup>59</sup> *Constitución Política*, art. 28, párr. 3.

<sup>60</sup> *Código Electoral*, art. 79.

<sup>61</sup> *Ibid.* art. 85.

<sup>62</sup> El T.S.E. hace el anuncio de la fecha de las elecciones en la primera quincena del mes de agosto anterior a las elecciones, éstas últimas tienen siempre lugar el primer domingo de febrero cada cuatro años.

<sup>63</sup> Massmedia: es un término británico que significa medios de comunicación masiva como la radio, la prensa, la televisión, el cine.



mente derecho a una hora de radio y de televisión por día. Dentro de estos límites, los partidos pueden organizar su propaganda tal como lo deseen.

Es evidente que esta organización de la propaganda presenta varios inconvenientes. Primero, los partidos tradicionales poseen medios financieros superiores a los nuevos partidos; disponen así de un tiempo mayor de propaganda, lo que les permite influir más sobre el electorado. Por otra parte la libre organización de la propaganda en el seno de todos los medios de expresión obliga al electorado a sufrir su influencia en todo momento. Finalmente los temas contenidos en la propaganda son frecuentemente slogans que no conducen lógicamente a ninguna explicación de los programas de gobierno.

El T.S.E. impone otros límites a la propaganda difundida por los partidos. En efecto los textos publicados por las organizaciones políticas no deben contener injurias ni calumnias. Se exige que todos los textos objeto de difusión estén firmados por el responsable del artículo y de la empresa comercial respectiva. Estos textos son remitidos al T.S.E.

El día que precede la elección, los partidos políticos en su propaganda únicamente pueden referirse a sus candidatos o a sus programas; la crítica de sus adversarios les está vedada.

Toda infracción cometida en relación a la propaganda constituye un "delito electoral", del cual son responsables solidariamente tanto los autores, como el propietario, gerente, arrendatario o administrador, en su caso de la respectiva empresa de publicidad.<sup>64</sup> Es necesario señalar que la medida legislativa de la amnistía no procede en el caso de delitos electorales.<sup>65</sup>

La organización de la propaganda en los términos indicados no permite una verdadera discusión de los problemas nacionales. Los ciudadanos son fuertemente influidos por la mass media a través de la cual se manipula la opinión pública, alienando la expresión de las libertades públicas. Es imprescindible organizar la propaganda sobre otras bases. En primer término, igualdad en la utilización de los medios de comunicación. Cada agrupación debe-

<sup>64</sup> Código Electoral, art. 85.

<sup>65</sup> Constitución Política, art. 121, inc. 21.

ría de contar con un tiempo igual en la transmisión de sus programas. En segundo término, es necesario que toda la propaganda se programe en la radio y la televisión en un solo espacio. Las diferentes proposiciones políticas de los distintos partidos se difundirían una después de la otra a una misma hora y día. De esta manera el electorado podría escuchar, analizar y confrontar las diferentes tesis. Finalmente los debates políticos podrían organizarse con el propósito bien definido de discutir los grandes problemas nacionales.

Una nueva orientación de la propaganda podría servir a esclarecer el pensamiento político costarricense y permitir la utilización consciente de la libertad política, apertura posible hacia un nuevo modelo más justo de sociedad.

#### *Conclusión.*

En Costa Rica, el sistema jurídico permite la existencia de un pluralismo político. Al respecto es necesario hacer varias observaciones. Primero, el principio mayoritario se impone. En efecto, el partido en el poder acepta difícilmente la participación de la oposición en el gobierno. Segundo, la oposición, en estas condiciones, tiende a obstaculizar ciertos proyectos que podrían servir al desarrollo económico y social del país. Tercero, este enfrentamiento mayoría-oposición podría ser atenuado, si una ley estableciera un "estatuto de la oposición" que analizase positivamente su participación. Así podría orientarse toda la actividad parlamentaria hacia el desarrollo del país; la mayoría presidencial y la oposición unirían sus esfuerzos en la consecución de los fines del Estado.

Por otra parte en lo que concierne la utilización de la libertad política por los electores, es necesario estudiar la incidencia de la mass media en su conducta. El control de estos medios de comunicación por ciertos grupos políticos y económicos amenaza gravemente esta libertad. La formación y la orientación de la opinión pública es frecuentemente dirigida a fines distintos de los establecidos en el ordenamiento jurídico. La conducta del cuerpo electoral es "formada" para que reaccione favorablemente a ciertos intereses de grupos minoritarios que ostentan el poder. No podríamos afirmar, en consecuencia, que una voluntad electoral "prefabricada" científicamente favorezca la utilización consciente de la libertad política (elegir y ser electo).



En muchos casos la libertad de elegir se convierte en una manifestación formal de emisión del voto. La voluntad del elector ha sido construida por medio de imágenes y palabras cuyo valor sugestivo es determinado por especialistas en la materia.

La creciente utilización de técnicas sofisticadas de "persuasión" política en los diferentes medios de comunicación pueden sustituir a largo plazo los mecanismos reflexivos del individuo por la simple emotividad. El cuerpo electoral sometido a la propaganda "irracional" es inducido fácilmente a "legitimar" los detentadores de un poder político que servirá a intereses extraños. Además de estos detentadores "oficiales", habrá otros en la "clandestinidad" nacional e internacional.

Por todo esto es urgente introducir cambios en la legislación que regula los medios de comunicación colectiva. En el campo estrictamente político, los partidos políticos deben tener una posibilidad real de expresar su ideología de una manera responsable.

Cada agrupación podría, con su participación, favorecer el proceso formativo de una nueva cultura política en el país. El incremento de esta cultura permitiría la elección de representantes que cumplan los fines supremos del Estado.

## EL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL

*Luis E. Gutiérrez Rodríguez*

*Eugenia Zamora Chavarría*



**SUMARIO:** Introducción; I. Reseña histórica; Tribunal de Servicio Civil; II. Objetivos principales; Definición; Elección de miembros; Independencia del Tribunal; III. Recursos económicos; IV. Funcionario Ejecutivo principal; V. Organización: unidades principales; Organigrama; VI. Funciones e integración de las unidades principales; Consejo de Gobierno; Tribunal de Servicio Civil; Presidente; Secretario; Personal administrativo y técnico; Actuario; Otros; VII. Agotamiento de la vía administrativa; Conclusión; Bibliografía.

*Siglas:*

INA = Instituto Nacional de Aprendizaje  
CNP = Consejo Nacional de la Producción  
CR = Costa Rica

*Introducción*

El presente trabajo ha sido asignado por el Dr. Enrique Rojas Franco dentro del curso de Derecho Administrativo III. El mismo pretende dar una visión general de lo que el Tribunal de Servicio Civil es, su naturaleza y funciones principales.

Antes de entrar de lleno en el análisis de atribuciones de este Tribunal, hemos considerado conveniente señalar dentro de la reseña histórica las razones de existencia de un régimen único de servicio civil para los servidores públicos, lo cual sin lugar a dudas es fundamental para poder explicar y justificar la razón de ser de este Tribunal.

En términos generales la metodología indicada en la hoja guía suministrada por el profesor será la que emplearemos para el desarrollo de nuestra investigación. Asimismo procuraremos analizar el funcionamiento, existencia y naturaleza del Tribunal de Servicio Civil a la luz de las ideas expuestas en el curso, las cuales ayudarán a comprender mejor esta institución, a saber: autonomía, independencia, eficiencia administrativa, régimen único para empleados públicos.

*I.—Reseña Histórica.*

La necesidad de creación de un régimen único para los servidores públicos que regule el nombramiento, idoneidad y estabilidad para efectos de garantizar la eficiencia en la Administración Pública, se ha sentido siempre. En nuestro país este fenómeno tiene características muy especiales, aunque nos limitaremos a analizar el mismo durante los últimos treinta años.

En la segunda administración de don Ricardo Jiménez Oreamuno,<sup>1</sup> su Ministro de Gobernación don Arturo Volio, elaboró un Proyecto de Ley para crear un régimen único para los servidores públicos de la Administración. Sin embargo, dicho esfuerzo no

<sup>1</sup> Expediente N° 7630, Archivos de la Asamblea Legislativa.



dio sus frutos. La Constitución Política vigente hasta 1948 (la de 1871) consagraba en su articulado un régimen presidencialista puro, en el cual el Presidente de la República, como jerarca supremo de la Administración, tenía en sus manos la potestad irrestricta y no regulada de nombramiento y remoción de todos los servidores públicos. Esta potestad ilimitada que le concedía dicha Constitución al Presidente, vino a originar una serie de irregularidades y vicios, cuyas graves consecuencias se hicieron sentir en el desempeño que prestaban los servidores públicos en sus funciones y que produjo el estado de caos y anarquía en que se sumió nuestro país en la década de los años cuarenta.

A raíz de esta época confusa, cuyo suceso más importante fue la guerra civil de 1948, se volvió a pensar en crear el régimen único de servicio civil, como una contribución a la reestructuración del aparato estatal venido a menos. Fue así precisamente que, por inquietud de la Junta de Gobierno de 1948, se sometió un Proyecto a conocimiento de la Asamblea Nacional Constituyente, cuyo Título XIV consignaba un capítulo único dedicado al Servicio Civil. Dicho texto de la Fracción Social Demócrata decía:

“Artículo 268.—Servidor público es el que trabaja para cualesquiera de los poderes del Estado, los Municipios, la Universidad de Costa Rica o las instituciones autónomas, según lo determine la ley sobre servicio civil, la cual debe fundarse en los siguientes principios básicos: 1) los servidores públicos están al servicio de la Nación y no de una fracción política determinada; 2) todo servidor público tendrá atribuciones señaladas en la Ley o en el reglamento; 3) el derecho a ser admitido como servidor público no tiene más condiciones que las que imponga esta Constitución o las Leyes.

Artículo 269.—Se organizará el régimen de pensiones y jubilaciones de los servidores públicos.

Artículo 270.—Toda reforma a la legislación sobre servicio civil requerirá ley extraordinaria”.

Como se observa, este Proyecto Social Demócrata hacía una regulación muy amplia de la Institución del Servicio Civil ya que no sólo abarcaba a los servidores del Poder Central sino a todos los servidores de los entes del Estado. No obstante que dicho pro-

yecto fue desechado, los Constituyentes en el artículo 191 y 192 de la Constitución actual reconocieron la existencia del Servicio Civil y la regularon, a grandes rasgos, de la siguiente manera:

“Artículo 191.—Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

Artículo 192.—Con las excepciones que esta Constitución y el Estatuto de Servicio Civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de Trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos”.

El propósito fundamental fue regular las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos, garantizadas en preceptos constitucionales que evitaran que dichas relaciones fueran fuente de prácticas viciosas.

La necesidad de crear este régimen no solo se sintió en Costa Rica sino que, en otros países del Continente como Cuba, Panamá y Guatemala, dicha necesidad se había convertido en una efectiva realidad al contar dichos países con su propio Estatuto de Servicio Civil.<sup>2</sup>

La creación de este capítulo en nuestra Constitución originó discusiones entre los Constituyentes, algunos de los cuales se opusieron a someter a los servidores públicos a un solo régimen por considerar que con ello se venía a crear una gran burocracia. Creyeron ver en este régimen una “...casta privilegiada de empleados públicos, cuya destitución sería difícil...” y, proponían más bien que cada Institución o Departamento de la Administración contará con su propio Estatuto.<sup>3</sup>

Sin embargo, pese a estas dos posiciones disímiles, se aprobó en el texto final de nuestra Carta Magna un único régimen de Servicio Civil para los empleados públicos, tal y como ya lo anotamos.

2 Jiménez, Mario Alberto: “Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949”. Tomo III, acta 167, págs. 475 a 478.

3 Ibid, nota 2.



A finales de la Administración de don Otilio Ulate Blanco y con el propósito de cumplir con lo dispuesto por los artículos constitucionales citados, se organizó una Comisión Redactora del Proyecto de Ley para crear el Estatuto del Servicio Civil, Ley N° 1581 del 30 de mayo de 1953 y unos meses después su correspondiente reglamento, según Decreto Ejecutivo N° 21 del 14 de diciembre de 1954, en la Primera Administración de don José Figueres Ferrer.

Estos preceptos constitucionales y las leyes que los regulan significaron una conquista en el campo de la Administración Pública. El artículo 1° del Estatuto de Servicio Civil, acorde con nuestra Constitución, define claramente el fin de esta Institución:

“...garantizar la eficiencia de la administración pública y proteger a sus servidores”.

Con este organismo, se logró salir de las corruptelas de la época patriarcal en que, cuando se producía un cambio de gobierno, el empleado público se convertía en un paria de la sociedad y era sustituido por aquel que estuviera más acorde con el gobierno de turno. Así, el empleado no tenía estabilidad y era víctima de las circunstancias políticas. La Administración del personal del Estado se volvió así un aspecto determinante de la función pública y significó un reconocimiento de la dignidad humana como factor productivo y su elevación al nivel destacado que le correspondía al empleado público, para que pudiera sentir satisfacción en su trabajo y rendir en consecuencia una labor eficiente en beneficio de la colectividad.

El proyecto de Estatuto aprobado se fundamentó en tres tipos de funciones que eran:

#### *Normas uniformes:*

- a) Igual pago por servicios iguales
- b) Igual castigo por faltas iguales
- c) Selección sin privilegios ni prejuicios
- d) Protección, estabilidad, retiro o pensión, condiciones de trabajo satisfactorias.

#### *Procedimientos técnicos:*

- a) Clasificación de puestos
- b) Selección a base de concursos
- c) Estudios de salarios
- d) Programas de adiestramiento.

#### *Relaciones humanas:*

- a) Atención a las querellas (en lo que a nosotros respecta, creación del Tribunal del Servicio Civil)
- b) Estímulo y reconocimiento a los empleados sobresalientes.
- c) Preocupación por los que no progresan.

El proyecto contenía también una agencia de personal y el organismo encargado de velar por la pureza de los procedimientos, ambos bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo como encargado de dirigir y administrar las funciones de su rama.

El carácter de oficina central que se le daba a la Dirección General de personal nacía de la necesidad de asegurar la aplicación de normas y procedimientos uniformes a través de todo el servicio público, según lo establece uno de los tipos de funciones esenciales en que se fundamenta la administración de personal. Su objeto era y es centralizar los servicios de reclutamiento, registros y datos estadísticos. Esta oficina estaría, como lo está actualmente, a cargo de un Director General.

Junto con este organismo administrativo se proponía la creación de un Tribunal encargado de vigilar la pureza y corrección de los procedimientos sirviendo como cuerpo resolutorio en las querellas de los servidores que se sientan perjudicados en sus derechos. Este Tribunal, desde luego, no participaba en el aspecto administrativo y técnico del sistema y por la importancia y delicadeza de sus funciones, sus miembros deberían ser personas de reconocida probidad moral y partidarios de las prácticas y fundamentos del Servicio Civil. Con el propósito de preservar jerarquías, se establecía que, tanto el Director General del Servicio Civil como el propio Tribunal, dependerían directamente del Presidente de la República.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Expediente N° 1581, Decreto N° 1581. A. Legislativa.



Con este Estatuto se consagraba así el principio de inamovilidad del servidor público con el objeto de establecer la carrera administrativa como una profesión digna y decente, proscribiendo la funesta práctica del llamado "sistema de botín".<sup>5</sup> El derecho, no obstante pertenecer al servidor, traducía sus efectos en beneficio directo de la Administración Pública, ya que el Estado recibía así los servicios de los funcionarios escogidos mediante un proceso selectivo.

Este derecho de inamovilidad para resguardar la continuidad en el servicio público, no debía entenderse como una garantía de puesto a malos empleados y, por ello el mismo proyecto contemplaba los casos de despido por razones de ineptitud, reorganización y carencia de recursos. El Estatuto del Servicio Civil pareciera entonces, que debería regir a los tres poderes del Estado, esto es, judicial, ejecutivo y legislativo, ya que el mismo solo se refiere al régimen de empleo, respecto del cual todos los entes carecen de autonomía, por lo que con ello no se violaría su autonomía administrativa (es decir, que la ley no reserva materia de empleo a ningún ente).<sup>6</sup>

Lamentablemente la esfera de la vigencia personal del Estatuto abarca actualmente tan sólo a los servidores del Poder Ejecutivo y nos encontramos aún muy lejos de poder someter a los demás entes públicos a las disposiciones del Servicio Civil. Así, como vemos, el régimen del servicio civil desde su creación no ha cumplido con las expectativas constitucionales: estaba supuesto a universalizar sus beneficios y su criterio técnico para toda la Administración Pública y, sin embargo, la realidad demuestra que, fuera del Poder Ejecutivo (el cual tampoco está cubierto del todo) sólo se ha logrado adscribir al régimen a pocos empleados como los del I.N.A. y empleados administrativos de la Asamblea Legislativa, (existe un proyecto para someter también a los empleados del C.N.P.). Es decir, que el régimen y sus beneficios se han quedado sin cubrir a la gran mayoría de la Administración.

Algunos han creído ver en la dependencia política del Servicio Civil respecto del Poder Ejecutivo uno de sus problemas bá-

<sup>5</sup> Ibid, nota 4.

<sup>6</sup> Ortiz Ortiz, Eduardo: "Costa Rica. Estado Social de Derecho". Rev. C. Jurídicas N° 29, pág. 84 y ss.

sicos. También se señala que el servicio civil se ha convertido en los últimos años en una simple oficina de trámite reglamentista que estorba en muy poco los apetitos de tipo político y los criterios ilegítimos para que el régimen de servicio civil se convierta en lo que está supuesto a convertirse.

El Servicio Civil carece también de un adecuado presupuesto lo cual viene a agravar y paralizar sus esfuerzos (basta para ello ver el bajo porcentaje que se le asigna, proporcionalmente, dentro del Presupuesto Nacional). Padece también el problema de la ausencia de una política salarial y la ausencia de una política de ascensos, así como de un programa nacional de adiestramiento, y de un desajuste existente entre el programa educativo nacional y el sistema de clasificación de puestos. También su sistema de incentivos ha fracasado.<sup>7</sup>

#### A.—Tribunal del Servicio Civil.

Una vez establecida esta visión general acerca de las razones y necesidades por las cuales se creó el régimen de servicio civil, así como de su desarrollo a través de los últimos años procederemos al estudio del Tribunal del Servicio Civil.

Este Tribunal fue creado como un organismo dentro del Estatuto del Servicio Civil por la ley N° 158 del 30 de mayo de 1953, con fundamento en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política ya citados.

En términos generales podemos decir que tiene residencia en la capital y jurisdicción en toda la República. Es de nombramiento del Consejo de Gobierno (sus miembros) y, lo integran tres miembros propietarios y tres suplentes que duran seis años en sus cargos.

En el desempeño de su cometido el Tribunal goza de independencia funcional y de criterio, así como de la atribución de darse su propio reglamento interior (el cual no existe aún) y, de hacer nombramiento y remociones de su personal administrativo que señala la Ley General de Presupuesto con sujeción al trámite de selección de personal previsto en el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento.

<sup>7</sup> 1er. Congreso Nacional Asociación Nacional de Empleados Públicos, 1974. Actas.



El Tribunal del Servicio Civil desde la fecha de su creación a la actualidad ha sufrido grandes transformaciones y su existencia ha sido objeto de grandes controversias. Debemos decir que, desde que este se creó en 1953 careció de una regulación adecuada, así como de instrumentos técnicos necesarios para cumplir su misión y, no es sino hasta 1977 en que, mediante un proyecto de Ley de iniciativa del diputado Carlos Luis Fernández Fallas, se adhiere al Estatuto un Título III completo regulando al Tribunal.

Antes de la creación de este título el Tribunal del Servicio Civil se encontraba regulado solamente por normas esporádicas y dispersas dentro del Estatuto y el Reglamento, que, aparte de ser pocas no venían a señalar las pautas necesarias para el buen funcionamiento de este organismo. Entre otras cosas dicho Tribunal carecía de la figura de un actuario, así como de la fijación de plazos breves para la tramitación y fenecimiento de los juicios. Esta falta de plazos alargaba tanto los procesos que se convertían en una fuente constante de incertidumbre para los funcionarios quejosos; es decir, un procedimiento que debía ser sumario tardaba 2, 3 ó más años en tramitarse, trayendo como consecuencia que, si al final el Estado perdía la causa, este debía pagar sumas cuantiosas por concepto de salarios caídos.

La falta de fijación de esos plazos provocaba una inseguridad jurídica para el empleado y una inseguridad económica para el Estado.

El Tribunal del Servicio Civil no trabajaba a tiempo completo (sus miembros), como tampoco lo hace actualmente. Sin embargo, el número de sesiones mensuales no era suficiente en ese momento, lo que provocaba un atraso en la tramitación de los procesos que se dilataban mucho.

Es interesante anotar también que antes de esta adición al Estatuto, el mismo sólo exigía que un miembro propietario y otro suplente del Tribunal fueran abogados. Actualmente se exige como requisito que todos sus miembros tanto propietarios como suplentes sean profesionales en Derecho.

## II.—Objetivos principales.

### A.—Definición.

El Tribunal de Servicio Civil es un cuerpo colegiado integrado por jueces profesionales en Derecho. Tiene su fundamento

en la existencia de un régimen único de servicio garantizado constitucionalmente.

Se trata de un Tribunal administrativo y, es un mecanismo de revisión automático de la Administración que cuenta con sus propios medios de sanción especializados, no desde un punto de vista judicial sino desde el punto de vista ágil de la Administración.

La función de este Tribunal es hacer justicia en los conflictos que se presenten entre el Poder Ejecutivo como patrono y los servidores de éste como trabajadores.

Se trata de un Tribunal que imparte justicia en términos genéricos pero no depende del Poder Judicial, sino del Poder Ejecutivo, incluso sus miembros son de nombramiento del Consejo de Gobierno. Se asemeja este Tribunal a otros Tribunales administrativos como lo son el Tribunal Fiscal Administrativo y el Tribunal de Carrera Docente, cuya razón de existencia obedece a necesidades de economía. Es necesario que la propia Administración cuente con su propio mecanismo de revisión de conflictos que se susciten dentro del ámbito administrativo.

Todas las sentencias de estos tribunales ejecutivos pueden ser recurridas ante los Tribunales judiciales, previo agotamiento de la vía administrativa. Así, vienen a significar una garantía para el servidor público de que sus conflictos patronales pueden ser conocidos ante Tribunales cuyos trámites son más ágiles y menos onerosos que los de los Tribunales judiciales, sin excluir por ello el poder recurrir a estos últimos.

### B.—Objetivos.

Según el artículo 14 del Estatuto del Servicio Civil, el Tribunal del Servicio Civil conoce dos clases de asuntos:

1. Los casos de despido en primera instancia, fallo que puede ser apelado por el servidor ante el Tribunal Superior de Trabajo.
2. En única instancia de los casos de reclamaciones contra los jefes, el Director del Servicio Civil o los Ministros, cuando causen perjuicio al servidor.

Como se dijo anteriormente, el Tribunal del Servicio Civil reside en la capital (3er. piso del Edificio Metropolitano), y tiene jurisdicción en toda la República. El nombramiento de sus titulares



y suplentes es del Consejo de Gobierno y, se requiere para ello ser profesional en Derecho y, demás requisitos que señalen los artículos 8 y 182 del Estatuto.

Los miembros de este Tribunal duran en su cargo 6 años pudiendo ser reelegidos y, se renovará uno de ellos cada 2 años. Como hemos visto, existe una relación jerárquica entre los mismos y el Consejo de Gobierno, ya que este ejerce sobre ellos tanto la potestad de nombramiento como de remoción (art. 183 del Estatuto).

El origen del nombramiento de estos miembros ha sido muy discutido ya que muchos han creído que ello permite una gran ingerencia del Poder Ejecutivo en las decisiones del Tribunal. El Consejo de Gobierno no sigue ningún criterio especial para nombrar a estos abogados sino que lo hace en forma discrecional y, de allí, que se tema dicha influencia política. (Arts. 8-9-10 del Estatuto).

La Fracción Social Demócrata, en su proyecto de Constitución Política había previsto en su artículo 271 que todo lo relativo al funcionamiento del Servicio Civil estaría a cargo de una Junta de carácter permanente que se reuniría por sesiones y, que gozaría de independencia en el desempeño de sus funciones, disponiendo de fondos y autoridad necesarios para ello. Dicha Junta de que hablaban los social-demócratas es lo que hoy el Tribunal de Servicio Civil, y además ellos proveían que esta debería estar integrada por 3 miembros propietarios y 3 suplentes, estableciendo un mecanismo de escogencia de dichos miembros a saber: un representante de la Corte Suprema de Justicia, un representante del Consejo de Gobierno y, uno de la Universidad de Costa Rica.<sup>8</sup>

Lógicamente este criterio de selección de estos miembros no sería aceptado así actualmente. Sin embargo es necesario establecer un mecanismo de selección de estos miembros más técnico y menos político.

La mayoría de expertos<sup>9</sup> sostiene que, a pesar de lo anterior, el origen del nombramiento no determina "per se" el que se de o

<sup>8</sup> Proyecto de Constitución Política de la Fracción Social Demócrata. Actas de la Asamblea Nacional Constituyente.

<sup>9</sup> Así, Lic. Ismael Antonio Vargas Bonilla y el Lic. Armando Arauz Aguilar, profesores de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de C.R. Expediente N° 7630 A. Legislativa, Archivos.

no influencia política del Poder Ejecutivo en ese cuerpo, sino que es cuestión que el sistema funcione en su plenitud. En 1976, varios diputados (a iniciativa del prof. diputado Campos Brizuela) presentaron un proyecto de reforma al artículo 192 de la Constitución Política. El texto de dicha reforma decía:

Artículo 1.—Adiciónase el artículo 192 de la Constitución Política con el siguiente párrafo:

"Para el cumplimiento de lo establecido en el presente capítulo funcionarán la Dirección General de Servicio Civil y el Tribunal de Servicio Civil. El Director, Subdirector y el Tribunal del Servicio *serán nombrados por la Corte Suprema de Justicia y dependerán de ella de conformidad con lo que establezca la ley*".<sup>10</sup>

Esta reforma propuesta pretendía lograr una mayor autonomía del Servicio Civil y del Tribunal con respecto al Ejecutivo. Sin embargo, la misma, después de acaloradas discusiones, no fue aprobada ya que fue consenso general la necesidad de revisar totalmente el régimen y no de crear una reforma constitucional que vendría más bien a entorpecer el sistema operante. La reforma proponía romper el vínculo existente entre el Poder Ejecutivo y el Servicio Civil, lo cual se rechazó por considerar que dicho vínculo con el Poder Ejecutivo, que es el que ejerce la función administrativa, es indispensable. El dictamen de mayoría afirmativo convino en la tesis general que dicha reforma era conveniente en lo tocante al nombramiento del Tribunal del Servicio Civil por parte de la Corte Suprema de Justicia, pero no así respecto al nombramiento del Director y Subdirector del Servicio Civil, que debería de permanecer como tal mientras no se realizara una reforma profunda en todo el sistema del Servicio Civil de nuestro país.

El dictamen de minoría negativo sostuvo que no se justificaba esta reforma por tratar la misma de aspectos legales administrativos reservados a la ley y no a la Constitución y, sostuvo que la dinámica del Servicio Civil podría requerir en el futuro no un Director sino una Comisión representativa de las instituciones cu-

<sup>10</sup> Expediente N° 7630, Archivos Asamblea Legislativa. Asunto: Proyecto de Reforma a la Constitución Política.



biertas por ese régimen, único cambio necesario en la Constitución Política.

Resumiendo, esta reforma que se propuso se rechazó por las siguientes razones:

- a) El artículo 192 de la Constitución, que se pretendió reformar, contiene un mandato primordial consistente en el establecimiento de un régimen estatutario de servicio civil, para la regulación de las relaciones entre el Estado y sus servidores con el objeto de garantizar la eficiencia en la Administración Pública. Dicho texto, como corresponde a las normas de una constitución política, es de carácter general y deja a la ley la amplitud y flexibilidad necesarias para adoptar el régimen organizativo que mejor convenga a los intereses de la Administración Pública. La reforma pretendió implantar una rigidez al establecer directamente organismos y titulares de estos con su nomenclatura; así, cualquier cambio posterior en este modelo o en los nombres obligaría a una nueva reforma constitucional.
- b) El Servicio Civil es, en principio, un régimen propio de la Administración Pública que debe guardar una articulación permanente con el Poder Ejecutivo y con las demás entidades que involucre en su funcionamiento. Especialmente tratándose de la Dirección General, es institucionalmente conveniente una constante coordinación con las políticas de la Administración Pública tanto en materia de nombramiento como de salarios, adiestramiento, capacitación, etc., sin perjuicio de la integridad de los derechos que garantizan la estabilidad y demás aspectos de la carrera administrativa a los servidores públicos.
- c) El hecho de sustraer el nombramiento de los funcionarios del Servicio Civil de la esfera de la Administración Pública tendía a desvirtuar su naturaleza y restarle el contacto directo con aquella dentro de cuyo contexto tiene necesariamente que desenvolverse. Fue opinión general de los diputados que, la afirmación peyorativa que el servicio civil había estado bajo la influencia política fue desproporcionada, ya que los efectos del régimen provenían más bien de otros factores ajenos al origen de los nombramientos del Director, Subdirector y miembros del Tribunal de Servicio Civil.

- d) En lo que a nosotros nos interesa respecto a la proposición que transfería a la Corte Suprema de Justicia la potestad de los nombramientos señalados, sobre todo respecto al Tribunal de Servicio Civil, se adujo la necesidad de que este perteneciera a la Corte ya que el mismo era inconstitucional por cuanto violaba los artículos 9 y 152 a 156 de la Constitución Política, que consagran el monopolio de la justicia en manos del Poder Judicial. La Dirección de Servicio Civil se opuso a esta reforma, por considerar propio del sistema administrativo su administración de personal. Dicha función no podía ser delegada por el Poder Ejecutivo en virtud del artículo 9 antes citado.

Este fue el mismo argumento que sostuvieron los magistrados de la Corte Suprema de Justicia cuando se les pretendió sujetar al régimen de Servicio Civil. Así, se consideró que la delegación del Poder Ejecutivo, de administrar su personal en otro poder, no sólo era inconveniente sino inconstitucional.

Como conclusión, el nombramiento de los miembros del Tribunal del Servicio Civil sigue en manos del Consejo de Gobierno.

Como dijimos anteriormente, el Tribunal se integra por miembros propietarios y suplentes (art. 184 del Estatuto y 54 del Reglamento), los cuales son remunerados mediante dietas que devengan por cada sesión a la que asisten (art. 186 Estatuto, 56 del Reglamento). El número de sesiones ordinarias y extraordinarias al mes no debe exceder de 12 y éstos deben tener una duración mínima de dos horas cada una para ser remuneradas.

La función de los miembros suplentes es solamente relevante en ausencia de un miembro propietario. Valga decir que son miembros ad-honorem y, sólo devengan dietas cuando sustituyen a algún miembro propietario.

#### C.—Elección de miembros.

El Tribunal debe estar integrado por un Presidente, un Vice-Presidente y un Secretario (art. 187 Estatuto, 57 del Reglamento). Esta elección es anual y, aunque el Estatuto y su Reglamento dicen que la reposición de estos miembros por parte de los suplentes será regulada por el Reglamento interior del Tribunal, este reglamento interior no existe por lo que se carece de regulación en este aspecto.



En la entrevista hecha al actuario del Tribunal Lic. William Rosales, éste nos señaló que la inexistencia de este Reglamento obedece a diversas razones:

1. El título III del Estatuto referente al Tribunal es relativamente nuevo, ya que existe a partir de 1977.
2. En cuanto a procedimientos, el Tribunal se rige por el Reglamento del Estatuto y, supletoriamente por los procedimientos civiles y laborales.

De lo anterior podemos deducir que el Tribunal apenas se encuentra en una etapa de organización en donde la falta de un reglamento interior no se siente aún. Quizás en un futuro sea necesario para efectos de división de trabajo interno de cada miembro, pero en el aspecto procedimental las disposiciones actuales que usan "son muy completas".

El Tribunal debe reunirse en el local de su asiento mínimo dos veces por semana en días distintos, mediante convocatoria que hace el Presidente (art. 188 Estatuto y 58 del Reglamento). Este artículo también hace referencia al Reglamento interior en el que se fijarían los días para votaciones, plazos para estudiar y fallar los casos, que no existen.

#### D.—Independencia del Tribunal.

*Artículo 185 del Estatuto.* "En el desempeño de su cometido, el Tribunal gozará de independencia funcional y de criterio, así como de la atribución de darse su propio reglamento interior y de hacer los nombramientos y renovaciones de su personal administrativo, con sujeción al régimen de servicio civil".

El artículo 55 del Reglamento le garantiza las mismas funciones al Tribunal.

Así, de acuerdo con los artículos anteriores, el Tribunal de Servicio Civil tiene:

- a) Independencia funcional y de criterio.
- b) Atribución de darse su propio reglamento interior.
- c) Hacer los nombramientos y renovaciones de su personal administrativo sujeto al régimen de servicio civil.

#### a) Independencia funcional y de criterio.

El Tribunal es un órgano de desconcentración administrativa ya que, como lo señala el Lic. Mauro Murillo,<sup>11</sup> la desconcentración administrativa se produce cuando por ley (o norma constitucional) es atribuida una competencia en forma exclusiva a un órgano inferior, con perjuicio de la competencia del órgano superior jerarca, como el presente caso.

Como se trata de un fenómeno que se da dentro de una misma persona jurídica (el Poder Ejecutivo), que, sin originar un nuevo ente, implica un quebrantamiento del orden jerárquico de las competencias. Decimos que se trata de un órgano jerárquico impropio, ya que el mismo puede conocer de asuntos o procesos referentes a los empleados del Servicio Civil y su fallo agota la vía administrativa.

Por tratarse de un órgano dentro de un ente es que tiene independencia funcional pero no autonomía. La *independencia viene a ser su determinada posición dentro de su determinada relación que se da entre iguales órganos de una misma persona jurídica.*<sup>12</sup>

Debe entenderse como independencia funcional, independencia para el pleno desempeño de las funciones que le han sido atribuidas en forma exclusiva mediante ley, persistiendo la necesaria subordinación económica y administrativa de este Tribunal respecto del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la independencia de criterio debemos decir que este es un concepto jurídico indeterminado, por lo que debe entenderse que los jueces en virtud de él, tienen discrecionalidad a la hora de apreciar los hechos, calificarlos y resolver asuntos con base en las reglas de la sana crítica y la lógica y experiencia.

#### b) Atribución de darse su propio reglamento.

Las normas que dan base a esta potestad son, en primer lugar el artículo 140 inciso 18) de la Constitución Política y, en segundo lugar, los artículos 185 del Estatuto y 55 de su Reglamento.

<sup>11</sup> Murillo, Mauro: "La descentralización administrativa en la Constitución Política". Revista Ciencias Jurídicas N° 30, pág. 82.

<sup>12</sup> Ibid, nota 11.



Ella significa que tiene poder para autoorganizarse a la hora de prestar su servicio a los usuarios del mismo.

c) *Nombramientos y renovaciones de su personal administrativo.*

Debemos aclarar aquí que en este organismo encontramos 2 tipos diferentes de personal:

1. Por una parte los miembros del Tribunal son de nombramiento del Consejo de Gobierno que es su jerarca administrativo. Constituyen un personal de confianza del Poder Ejecutivo y no están adscritos al régimen de servicio civil. Si son despedidos sin justa causa, pueden empero recurrir a la vía contencioso administrativa, con los mismos derechos laborales que pueda tener por ejemplo un director de una institución autónoma (ver Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa).
2. Por otra parte, el personal administrativo de esta oficina, incluyendo al actuario, están sujetos al régimen de servicio civil y, su jerarca administrativo y disciplinario es el Presidente del Tribunal, (art. 193 del Estatuto).

Encontramos entre el texto del art. 193 y el texto del art. 199 del Estatuto una contradicción, ya que este último menciona que la potestad disciplinaria será ejercida indistintamente, por el Presidente del Tribunal y el actuario en los casos en que lo determine el reglamento interior, el cual, volvemos a repetir, no existe aún. Pareciera que por un error evidente a la hora de promulgar esta ley, se da una duplicidad de competencias del actuario y del Presidente. En la práctica esto no ha presentado problemas ya que en la entrevista hecha al actuario, éste nos manifestó que existe una buena relación entre estos 2 funcionarios pero, reconoció que una mala relación entre ambos podría dar lugar a choques evidentes de competencia sin que exista un reglamento interior que resuelva estos conflictos, en virtud de dichos artículos.

III.—*Recursos económicos.*

Como mencionamos con anterioridad, en el Tribunal de Servicio Civil encontramos 2 tipos diferentes de personal:

- 1) Los miembros propiamente del Tribunal de Servicio Civil, que son remunerados mediante dietas que no deben excederse de 12 al mes (art. 186 del Estatuto y 56 del Reglamento).

Cuando se emitió el reglamento del Servicio Civil se estipuló en su artículo 56 que los miembros del Tribunal devengarían la suma de ₡ 150.00 por cada sesión a la que asistieran. Posteriormente en el año 1974, por medio del decreto N° 3691-P publicado en la Gaceta N° 79 del 26 de abril de 1974, dicho artículo se reformó y se aumentaron las dietas a ₡ 250.00 cada una. La Ley General de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República prevé para el período fiscal de 1980 que los miembros del Tribunal del Servicio Civil devengarán dietas de ₡ 500.00 por cada sesión, lo cual da un salario mensual de ₡ 6.000.00 a cada miembro.

Como se nota, los miembros del Tribunal del Servicio Civil dependen del Poder Ejecutivo ya que carecen de recursos propios y se encuentran dentro de la Ley General de Presupuesto, bajo el programa N° 023, función 10, Administración General, Unidad Ejecutora: Tribunal de Servicio Civil; dentro de una partida específica del Consejo de Gobierno llamada Presupuesto por Programa, págs. 58 a 61 Ley General de Presupuesto.

- 2) Lo que es propiamente el personal administrativo y técnico sujeto al régimen de Servicio Civil y cuyo jerarca supremo es el Presidente del Tribunal, que ejerce sobre ellos la potestad de nombramiento y remoción.

Dicho personal se compone de los siguientes elementos:

001-4	1 Actuario
003-3	1 Secretario de Tribunal 2
005-3	1 Secretario de Tribunal 1
010-3	1 Notificador 2
015-3	1 Oficinista 2
020-9	2 Guardas 1
025-9	1 Conserje 1. <sup>13</sup>

<sup>13</sup> Ley General de Presupuesto 1980.



Este personal se encuentra dentro de la Ley General de Presupuesto, en la Relación de Puestos Fijos, en una partida específica del Ministerio de la Presidencia, bajo el número 04.023, Programa: Tribunal de Servicio Civil.

De lo anterior podemos concluir que tanto los miembros del Tribunal de Servicio Civil como su personal administrativo carecen de recursos propios, por lo que dependen de las partidas específicas del Poder Ejecutivo.

La confección de su presupuesto anual, aunque en última instancia debe ser aprobado por el Poder Ejecutivo, es realizada por el propio Tribunal, que la envía con la debida anticipación a la Dirección General de Servicio Civil, que posteriormente la incluye dentro de su proyecto de presupuesto, y envía a la vez al Poder Ejecutivo para seguir el trámite establecido de allí en adelante.<sup>14</sup>

#### IV.—Funcionario ejecutivo principal.

Debemos reiterar la dualidad del personal que conforma este organismo para efectos de esclarecer quiénes son los distintos jerarcas principales:

- 1) Los miembros del Tribunal de Servicio Civil son nombrados por el Consejo de Gobierno (arts. 8 y 182 del Estatuto). En virtud de esto, el jerarca administrativo y disciplinario del Presidente del Tribunal es el Consejo de Gobierno, pero el jerarca del Vicepresidente y el Secretario lo es el Presidente del Tribunal de Servicio Civil (arts. 185 y 189 del Estatuto).

El artículo 205 del Estatuto claramente señala 3 aspectos que ligan al Tribunal con el Consejo de Gobierno:

- a) En primer lugar, determina la obligación del Tribunal de informar trimestralmente al Consejo de Gobierno de los asuntos que conoce y resuelve, indicando los que tiene pendientes.

<sup>14</sup> Información suministrada por el Lic. W. Rosales, actuario del Tribunal de Servicio Civil.

Cuando se emitió esta norma se le solicitó criterio al entonces Presidente del Tribunal, Lic. Pablo Casafont Romero (Presidente actual), quien estuvo de acuerdo con que se rindiera el informe pero propuso que este fuera semestral, lo cual permitía rendirlo en forma más amplia y completa. Lamentablemente, como esta norma se emitió a raíz de la lentitud con que el Tribunal resolvía sus asuntos, se aprobó que el plazo fuera de 3 meses para agilizar dichos trámites.

Como lo señaló el actuario Lic. William Rosales, este informe trimestral es el único control administrativo y disciplinario que ejerce el Consejo de Gobierno posterior al nombramiento de los miembros. Como dijimos, la existencia de este informe se basó en la necesidad de agilizar los trámites del Tribunal y, de ejercer un control sobre estos trámites que, antes del año 1977, no existía.

Este informe es de tipo judicial y administrativo y en la práctica no ha funcionado como una ingerencia del Ejecutivo en la independencia del Tribunal, sino como una medida efectiva que tiende a garantizar la eficiencia del Tribunal. En la práctica tampoco el Consejo de Gobierno ha objetado estos informes y, se limita a enviar al Tribunal un acuse de recibo de dicho informe.

- b) Un segundo aspecto que liga a los miembros del Tribunal de Servicio Civil con el Consejo de Gobierno, lo es la posibilidad de este último de sancionar con un mes de suspensión al cargo sin goce de dietas a los miembros del Tribunal que incurran en atraso injustificado o en otras faltas graves en el desempeño de sus funciones. Dicha falta grave puede acarrear la remoción del miembro, previa información levantada con intervención del o de los interesados.

Esta potestad disciplinaria que ejerce el Consejo de Gobierno sobre los miembros del Tribunal del Servicio Civil es muy amplia, ya que ni el Estatuto ni su reglamento especifican en forma taxativa cuáles faltas son graves, lo que queda a la entera discreción del Consejo de Gobierno.

Sugerimos aquí entonces que, para una mayor especificación de las potestades del Consejo de Gobierno sobre estos miembros, se remita a la Ley General de Administración Pública, Capítulo II De la relación jerárquica, Secciones I y II (arts. 101 a 110).

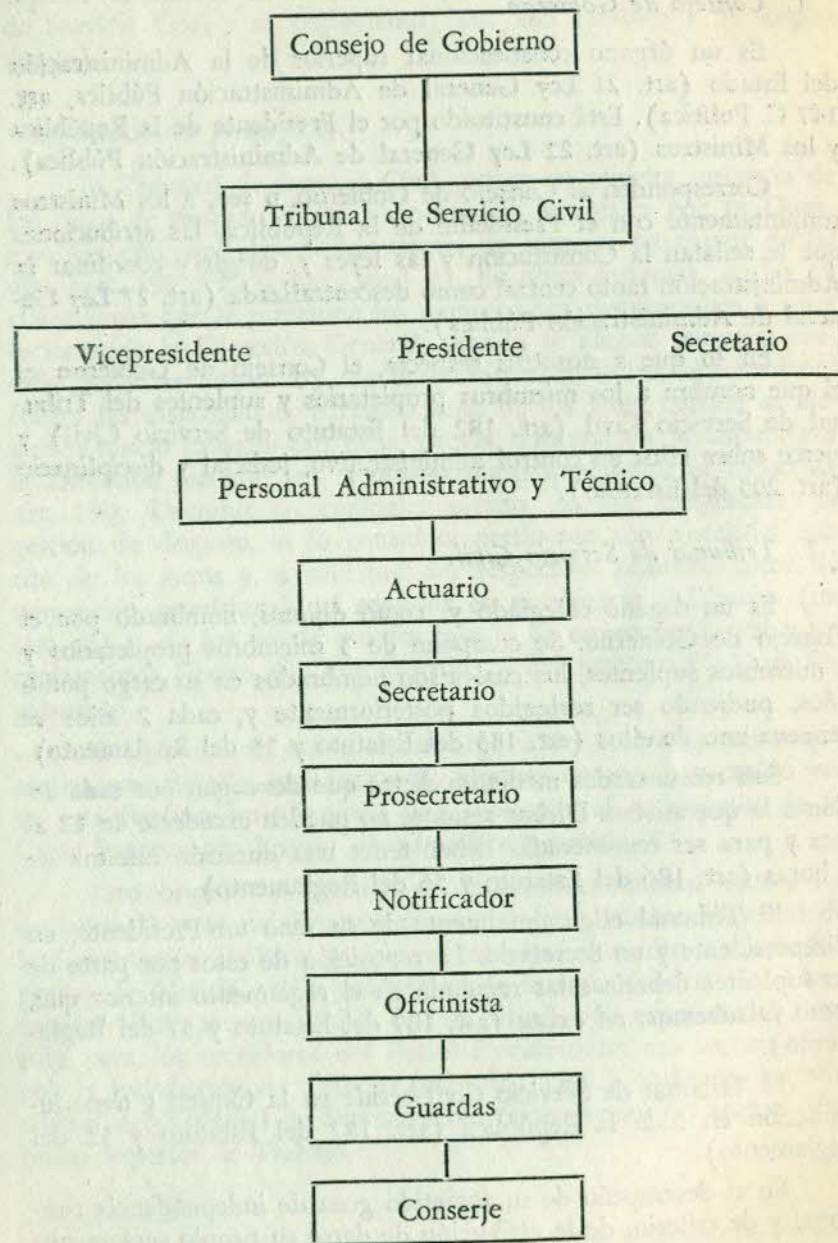


- c) El tercer aspecto que vincula al Consejo de Gobierno con los miembros del Tribunal es que éste tiene para los asuntos de su competencia que seguir un procedimiento sumario, con un término no mayor de 40 días para dictar el fallo y, si el Tribunal desea ampliar dicho plazo, debe contar con el permiso del Consejo de Gobierno.

En la práctica esta norma no se aplica ya que en primer lugar el Consejo de Gobierno no ejerce un control efectivo sobre los asuntos que conoce y resuelve el Tribunal; pero personalmente consideramos que, aunque el fin de la norma sea el controlar los procedimientos, si el Consejo de Gobierno quisiera usarla para entorpecer los procedimientos o asuntos que tramita el Tribunal, podría hacerlo, lo cual es una ingerencia peligrosa del Poder Ejecutivo en el Tribunal de Servicio Civil, ya que su control debería ser solamente genérico y no fiscalizar detalles procedimentales, en donde los jueces tienen un conocimiento más técnico.

- 2) Una vez analizada la figura del Consejo de Gobierno como jerarca del Presidente del Tribunal, debemos decir que este último se convierte en el jerarca supremo administrativa y disciplinariamente tanto de los otros miembros que conforman el Tribunal, como del personal administrativo, salvo en aquellos aspectos en que la potestad disciplinaria puede ser ejercida indistintamente por el Presidente o el actuario (ver choque de arts. 193-199 del Estatuto).

V.—Organización: Unidades principales. Organigrama.





## VI.—*Funciones e integración de las unidades principales.*

### 1. *Consejo de Gobierno.*

Es un órgano constitucional superior de la Administración del Estado (art. 21 Ley General de Administración Pública, art. 147 C. Política). Está constituido por el Presidente de la República y los Ministros (art. 22 Ley General de Administración Pública).

Corresponden al Consejo de Gobierno, o sea, a los Ministros conjuntamente con el Presidente de la República, las atribuciones que le señalan la Constitución y las leyes y, dirigir y coordinar la Administración tanto central como descentralizada (art. 27 Ley General de Administración Pública).

En lo que a nosotros respecta, el Consejo de Gobierno es el que nombra a los miembros propietarios y suplentes del Tribunal de Servicio Civil (art. 182 del Estatuto de Servicio Civil) y ejerce sobre ellos un control administrativo, judicial y disciplinario (art. 205 del Estatuto).

### 2. *Tribunal de Servicio Civil.*

Es un órgano colegiado y, como dijimos, nombrado por el Consejo de Gobierno. Se compone de 3 miembros propietarios y 3 miembros suplentes, los cuales son nombrados en su cargo por 6 años, pudiendo ser reelegidos posteriormente y, cada 2 años se renueva uno de ellos (art. 183 del Estatuto y 53 del Reglamento).

Son remunerados mediante dietas que devengan por cada sesión a la que asistan. Dichas sesiones no pueden excederse de 12 al mes y para ser remuneradas deben tener una duración mínima de 2 horas (art. 186 del Estatuto y 56 del Reglamento).

El Tribunal elige anualmente de su seno un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario. La reposición de estos por parte de los suplentes debería estar regulada en el reglamento interior que, como ya sabemos, no existe (art. 187 del Estatuto y 57 del Reglamento).

El Tribunal de Servicio Civil reside en la Capital y tiene jurisdicción en toda la República (art. 182 del Estatuto y 52 del Reglamento).

En el desempeño de su cometido goza de independencia funcional y de criterio, de la atribución de darse su propio reglamento

interior y, de nombrar y renovar su personal administrativo con sujeción al trámite de selección de personal previsto en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento (art. 185 Estatuto y 55 Reglamento).

### A.—*Funciones principales.*

El Tribunal de Servicio Civil conoce en primera instancia de los casos de despido, previa información levantada por la Dirección General, que deberá hacerse en un término no mayor de 60 días (art. 190 del Estatuto, inc.) a). En única instancia, de las reclamaciones que le presenten los quejosos por disposiciones o resoluciones de la Dirección General, cuando se alegue perjuicio causado por ellas (inciso b). En única instancia de las reclamaciones contra las disposiciones o resoluciones de los jefes, cuando se alegue perjuicio causado por ellas, previa información levantada por la Dirección General, en el mismo plazo que indica el inciso a) art. 190. Decretar en cualquier estado de las diligencias de gestión de despido, si lo considera pertinente con vista del mérito de los autos y, a solicitud del respectivo Ministro autor, la suspensión provisional del servidor en el ejercicio del cargo (inciso ch) y, de los demás asuntos que le encomienden la ley y los reglamentos (inciso d). Ver artículo 14 del Estatuto y 63 del Reglamento.

El Tribunal es, entonces, un órgano del Poder Ejecutivo que realiza una función jurisdiccional. Algunos autores han creído ver en esta función jurisdiccional una violación al monopolio de la Corte Suprema de Justicia de administrar justicia.<sup>15</sup>

Esto originó un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 43 y 44 del Estatuto por violar los artículos 70 y 153 de la Constitución Política, ya que se consideró que sólo la Corte Suprema de Justicia podía conocer de la materia laboral. La Corte rechazó dicho recurso y, dijo que la jurisdicción especial del Estatuto para los servidores del Poder Ejecutivo no era incompatible con la jurisdicción de Trabajo (art. 70 C. Pol.). Además, las sentencias del Tribunal de Servicio Civil tienen apelación ante el Tribunal Superior de Trabajo.

15 Ortiz, Eduardo, op. cit. nota 6; comentario del art. 153 de la Constitución Política.



Al efecto, es interesante señalar estas 2 jurisprudencias de la Sala de Casación:

a) *Ambito del Tribunal de Servicio Civil:*

"Conoce de las gestiones que formulen los servidores para que se les reinstale en sus puestos (Casación de las 13 horas y 45 minutos del 8 de marzo de 1972)".

b) *Ambito del Tribunal de Trabajo:*

"Conoce de indemnizaciones aunque estas se deriven de disposiciones del Estatuto del Servicio Civil (Casación de las 15:30 horas del 16 de marzo de 1967).<sup>16</sup>

En entrevista sostenida con el Lic. Rosales, éste nos informó que de enero de 1979 a enero de 1980 se han resuelto aproximadamente 105 expedientes de reclamos y, unos 185 expedientes de gestiones de despido. Tenemos un total aproximado de 290 expedientes, lo cual da un promedio de 3 a 5 asuntos por semana. Señala el Lic. Rosales que el porcentaje más alto de expedientes se refiere al inciso a) art. 190 del Estatuto, esto es, despidos y, posteriormente a los incisos b y c, esto es, reclamaciones.

Al Tribunal corresponde resolver sobre su competencia, de oficio o a solicitud de parte, lo mismo que dictar los autos que decidan sobre defensas previas y excepciones formales del juicio y practicar las diligencias probatorias que hubiera ordenado para mejor proveer (art. 197 del Estatuto).

Los miembros del Tribunal pueden ser separados del conocimiento de un negocio determinado por impedimento, recusación o excusa (art. 54 y 201 del Estatuto, 65 del Reglamento, 199 y ss. de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

El Tribunal de Servicio Civil debe tramitar los asuntos de su competencia en un procedimiento sumario, cuyo plazo no debe exceder de 40 días para dictar el fallo (arts. 205 del Estatuto y 74 del Reglamento).

Debemos indicar que antes que entrara a regir el Título III del Estatuto en el año 1977, se dispuso en un transitorio que al

<sup>16</sup> Ibid, nota 6.

entrar en vigencia éste, los asuntos pendientes de resolución tendrían un plazo máximo de 6 meses, y los nuevos asuntos que se sometieran a conocimiento del Tribunal se regirían por un plazo de 40 días (art. 205).

El Tribunal de Servicio Civil como dijimos, tramita los asuntos con base en un procedimiento sumario. Dicho procedimiento se encuentra regulado en el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (artículo 74 a 80). Presentación del escrito, arts. 81 y 82 Reglamento; sentencias arts. 83 a 85; recursos arts. 86 y 87; procedimientos de reclamaciones y despidos, arts. 88 a 96 y, prescripción de acciones y derechos, arts. 97 a 99 Reglamento.

Respecto al procedimiento rigen en forma supletoria las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código de Trabajo (art. 206 Estatuto y 62 Reglamento). Se usan también como fuente supletoria los procedimientos civiles (así Lic. William Rosales).

### 3. *Presidente.*

El Presidente del Tribunal de Servicio Civil es el jerarca administrativo y disciplinario de este organismo (art. 185, 199 del Estatuto y 55 del Reglamento).

Es elegido del mismo seno del Tribunal para un período de un año (art. 187 Estatuto y 57 del Reglamento). Entre sus funciones principales, al Presidente le corresponde convocar a sesiones así como presidirlas, someter a la consideración de los otros miembros las cuestiones a tratar en la respectiva sesión y, poner a votación los asuntos. Vigila también la ejecución de todas las medidas y disposiciones que establezca el reglamento interior y, ejerce las demás facultades y atribuciones que éste le señale (reglamento que ya sabemos no existe). Ver art. 189 Estatuto y 59 del Reglamento.

El artículo 184 del Estatuto establece la obligación de los miembros suplentes de llenar las ausencias temporales de los propietarios y, el 187 del mismo Estatuto señala que el reglamento interior regulará la reposición del Presidente, Vicepresidente y Secretario por parte de estos suplentes (art. 54 y 59 Reglamento). Sin embargo, la falta de este reglamento interior hace que la reposición del Presidente en caso de ausencia por parte del suplente no se encuentre regulada.



#### 4. *Vicepresidente.*

Ni el Estatuto del Servicio Civil ni su respectivo reglamento señalan ningún tipo de atribuciones y deberes al Vicepresidente.

Del mismo sólo podemos decir que como miembro del Tribunal es nombrado por el Consejo de Gobierno (art. 182 Estatuto y 52 del Reglamento) y/o removido por éste (art. 205 del Estatuto). Debe ser abogado. Dura como miembro del Tribunal 6 años, pudiendo ser reelecto (183 Estatuto y 53 Reglamento). Es elegido como Vicepresidente por el propio Tribunal por un período de un año. Ante la ausencia de un reglamento interior del Tribunal no se encuentra regulada la forma en que los miembros propietarios deban ser sustituidos por los suplentes y, por esta razón, en ausencia del Presidente no se señala quién debe sustituirlo, si el Vicepresidente o un miembro suplente que viene a tomar en estos casos la Presidencia del Tribunal.

#### 5. *Secretario.*

Al igual que los otros miembros, es nombrado y, puede ser removido por el Consejo de Gobierno; debe ser profesional en Derecho y es elegido como Secretario por el propio Tribunal para un período de un año.

A este Secretario le corresponde ejercer vigilancia sobre el personal administrativo del Tribunal que debe actuar bajo sus órdenes. Firma la correspondencia y deberá cumplir las demás funciones que señale el reglamento interior del Tribunal (que no existe); (art. 60 Reglamento).

La potestad de vigilancia es ejercida por el Presidente del Tribunal (art. 189 Estatuto) pero el artículo del reglamento señalado anteriormente pareciera que hace una delegación de dicha potestad en manos del Secretario, en lo que al aspecto de vigilancia se refiere, probablemente con el fin de una mejor distribución del trabajo interno del Tribunal.

#### 6. *Personal administrativo y técnico.*

##### a) *Actuario.*

Antes de la adición del Título III al Estatuto de Servicio Civil la figura de un actuario dentro del seno del Tribunal no

existía. En la exposición de motivos del Proyecto de creación de este título, se consideró necesaria la creación de este cargo, ya que se necesitaba un abogado que, en una forma técnica preparara a los miembros del Tribunal los expedientes. Dicho actuario debería trabajar en forma permanente preparando los litigios y entregándolos a los miembros del Tribunal para que estos los fallaran.<sup>17</sup>

El actuario es nombrado por el Tribunal de Servicio Civil de una terna que le propone a éste la Dirección General del Servicio Civil. Para ser actuario se requiere ser abogado, tener experiencia propia en el régimen del Servicio Civil, ser funcionario de carrera dentro del Servicio Civil y, demás requisitos que se establezcan en el Manual Descriptivo de Puestos del Servicio Civil (art. 192 Estatuto).

El actuario ejerce la función jurisdiccional y le corresponde:

- a) Tramitar todos los asuntos que conozca la oficina;
- b) Dictar todas las resoluciones interlocutorias o de trámite que deban recaer en los diferentes negocios, antes o después del fallo, inclusive las que denieguen el curso a la demanda o a las diligencias de toda índole, o que deciden sobre incidentes, o que pongan término al juicio por haber cesado la contención entre las partes, salvo lo dispuesto en el art. 197 del Estatuto;
- c) Ejecutar esas resoluciones y recibir las pruebas que se admitan a petición de los interesados, o las que él ordene para mejor proveer;
- ch) Dictar las sentencias y expedir las correspondientes ejecutorias en toda clase de asuntos que se hayan tramitado sin oportuna oposición en cuanto al fondo;
- d) Resolver sobre las liquidaciones y tasaciones de costas en ejecución del fallo;
- e) Diligenciar las comisiones que se reciban de otras autoridades;
- f) Vigilar las operaciones de caja y expedir y firmar cheques;

17 Expediente N° 7636 Archivos, Asamblea Legislativa.



g) Dar cuenta al Presidente del Tribunal de cualquier irregularidad que se produzca en la Oficina" art. 191 Estatuto.

Cuando se creó el cargo de actuario en el Tribunal de Servicio Civil se copió, para señalarle sus competencias, la Ley de Actuarios Judiciales N° 4322 del 11 de febrero de 1969 pero, debemos aclarar que el cargo de actuario en un tribunal judicial, es diferente al cargo de actuario del Tribunal de Servicio Civil. En primer lugar el actuario del Tribunal de Servicio Civil goza de independencia funcional y tiene responsabilidad propia (art. 193 Estatuto), figura jurídica muy distinta a la de un actuario de la Corte Suprema de Justicia. Por ello la Ley de Actuarios ha servido para limitar al actuario del Tribunal del Servicio Civil en el ejercicio de sus funciones, pero le señala algunas tareas que no se llevan a cabo dentro de este Tribunal, como sucede con el inciso f) art. 191 Estatuto.

El Lic. Rosales nos comenta al respecto que este Título III en su artículo 191 contiene disposiciones no ajustadas a la realidad de la oficina, lo que se debió a que, la creación del Título III se basó en la Ley de Actuarios citada, desconociendo en parte la función del actuario del Tribunal de Servicio Civil.

El actuario está sujeto a los impedimentos, prohibiciones y exigencias que establezca el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (arts. 193 y 203 Estatuto). Sus resoluciones y actuaciones son firmadas por él y el secretario de la Oficina (art. 194 Estatuto). Libra los suplicatorios, exhortos y mandamientos en toda clase de asuntos cuyo trámite esté a su cargo (art. 195 Estatuto).

Sus funciones no restringen la competencia del Tribunal, que podrá intervenir en la tramitación y decisión de asuntos del actuario, eximiéndose éste de toda responsabilidad (art. 196 Estatuto).

El artículo 199 Estatuto señala que la potestad disciplinaria puede ser ejercida, indistintamente, por el Presidente del Tribunal y por el actuario en los casos en que lo determine el reglamento interior del Tribunal. Por otra parte, el artículo 193 señala que el actuario es un subalterno del Presidente del Tribunal en el orden administrativo y disciplinario. Este choque ya comentado en páginas anteriores, de dualidad de competencias, se da por la falta de un reglamento interior que vendría a resolver este problema.

Tanto el actuario como el resto del personal administrativo están sujetos a la aplicación de las sanciones del artículo 207 del Estatuto por atraso intencional o negligencia en sus actuaciones sin que exista un impedimento justificado. Dichas sanciones pueden ser 8 días de suspensión sin goce de sueldo (1ª vez) hasta remoción de sus cargos sin responsabilidad patronal.

#### b) *Secretario de la Oficina.*

El Tribunal de Servicio Civil cuenta con un secretario en su oficina, quien se encuentra adscrito al régimen de servicio civil y, es de nombramiento del Tribunal (art. 185 Estatuto).

No encontramos ninguna norma específica ni en el estatuto ni en el reglamento acerca de las funciones del secretario de la oficina, salvo lo referente al artículo 194 en el cual se señala que el secretario debe firmar las resoluciones y actuaciones del actuario junto con él; así como el artículo 200 de ese mismo Estatuto, del cual deducimos que el secretario, al igual que el resto del personal administrativo, tiene el deber genérico de cooperar con el actuario en el cabal cumplimiento de su función.

El secretario como empleado administrativo está sujeto al artículo 207 Estatuto ya citado.

La Ley General de Presupuesto contempla el cargo de Secretario bajo el nombre técnico de 1 Secretario de Tribunal 2, N° 003-3.

#### c) *Prosecretario.*

Es también parte del personal administrativo del Tribunal. Está adscrito al régimen de servicio civil (art. 200 Estatuto) y, es nombrado por el mismo Tribunal (art. 185 Estatuto). Ni el Estatuto ni el Reglamento hablan sobre esta figura. Es responsable por atrasos en sus gestiones (art. 207 Estatuto).

La Ley General de Presupuesto de 1980 contempla este cargo bajo el nombre técnico de Secretario de Tribunal 1, N° 005-3.

#### d) *Notificador, oficinista, guardas y conserje.*

Tampoco el Estatuto ni el Reglamento hablan acerca de este personal administrativo. El artículo 200 se limita a señalar: "... el Tribunal contará con un personal administrativo y técnico necesario, con un secretario y un prosecretario".



Este es el único artículo que da fundamento a estos otros cargos, que sí se encuentran especificados en la Ley General de Presupuesto, en la forma citada en el punto III respecto a recursos económicos.

Este personal también está adscrito al régimen de servicio civil y le son aplicables las sanciones previstas en el citado artículo 207 del Estatuto.

#### VII.—Agotamiento de la vía administrativa.

Para entrar a explicar propiamente como se agota la vía administrativa debemos volver a señalar las competencias del Tribunal del Servicio Civil así como explicar brevemente cuál es el régimen de despido para los empleados adscritos al régimen de servicio civil.

De acuerdo a los artículos 14 y 190 del Estatuto, podemos decir que el Tribunal de Servicio Civil conoce de dos tipos de reclamos:

1. De disposiciones generales tomadas por la Dirección General de Servicio Civil con las que el servidor público considera se le causa un perjuicio.

Aquí podemos señalar por ejemplo el artículo 27 del Estatuto, que señala un procedimiento de escogencia de un nuevo empleado con base en una terna, que puede ser objetada ante el Tribunal de Servicio Civil. También dentro de este tipo de disposiciones encontramos reclamaciones cuando no se ha hecho un aumento anual a un empleado público o, por ejemplo, cuando un nombramiento llega a su fin y este no es renovado. Asimismo el artículo 36 del mismo Estatuto constituye otro tipo de estas reclamaciones en única instancia, es decir, cuando se comprueba incapacidad o deficiencia en el desempeño de una función, puede acordarse el traslado de dicho empleado, acuerdo que puede ser apelado ante el Tribunal de Servicio Civil.

Vemos así que el Tribunal conoce en única instancia de disposiciones o resoluciones de la Dirección General del Servicio Civil o de disposiciones o resoluciones de los jefes con las que el servidor considera se le causa perjuicio, previa información levantada por

esa misma Dirección General (arts. 14 y 190, incisos b y c) Estatuto).

Los artículos 88 y 89 del Reglamento regulan el procedimiento que debe seguirse para entablar una reclamación de este tipo ante el Tribunal.

*Artículo 88.*—En toda reclamación contra disposiciones o resoluciones de los jefes, cuando el servidor alegue perjuicio causado por ella, se observarán las siguientes reglas:

- a) Si la queja o reclamación fuere contra el Jefe inmediato, *deberá agotarse la vía directa* ante los superiores, conforme al trámite que en cada caso señale el reglamento interior de trabajo y, en su defecto, *deberá obtenerse un primer pronunciamiento del Director de la dependencia de que se trate y un segundo pronunciamiento del Ministro*. Si la reclamación fuese con motivo de una resolución o disposición del *propio Ministro, el reclamo deberá presentarse directamente ante al mismo*. En ambos casos, tanto el Director como el Ministro tendrán un plazo máximo de 8 días hábiles para resolver lo procedente, entendiéndose que *se tendrá por agotado dicho trámite si no se dictare resolución dentro del término expresado*;
- b) *Cumplido el trámite anterior*, si el servidor persistiere en su reclamo, *podrá recurrir ante el Tribunal*, llenando al efecto los requisitos establecidos en el artículo 81 de este reglamento. *El Tribunal ordenará levantar información* por medio de la Dirección General, si así lo estimare necesario *para dictar su fallo, que será definitivo*; y
- c) La Dirección General cumplirá, en lo que fuere dable, las disposiciones del inciso e) del artículo 43 del Estatuto, y tramitará las respectivas diligencias con intervención del reclamante y del Jefe contra quien se dirige la acción. Sin embargo, una vez levantada la información y antes de ser devuelto el expediente al Tribunal, se concederá audiencia al respectivo Ministro, cuando no haya sido parte en el asunto, para lo que estime conveniente proponer o manifestar.

*Artículo 89.*—Si en la reclamación que conforme al artículo anterior planteara el servidor perjudicado, se comprobara el incum-



plimiento por parte del jefe de alguna de las obligaciones o prohibiciones prescritas por el Estatuto, el reglamento o el Código de Trabajo, el Tribunal podrá acordar, por vía de corrección disciplinaria, la sanción de advertencia y de suspensión, en los términos de los incisos a y b del artículo 41 del Estatuto, sin perjuicio de que el Ministro puede optar por el despido de dicho funcionario, en el supuesto de haberse comprobado que éste incurrió en alguna de las faltas graves que determina el artículo 27, inciso a) del presente reglamento. (Esta norma evidencia el carácter de tribunal jerárquico impropio).

Como se observa, todo empleado adscrito al régimen de servicio civil, para poder recurrir de disposiciones o resoluciones de su jefe o de la Dirección General de Servicio Civil, debe agotar previamente la vía directa para poder acudir ante el Tribunal de Servicio Civil, que resuelve el asunto en forma definitiva, agotando así la vía administrativa.

2. El segundo tipo de reclamaciones de que conoce el Tribunal es de casos de despido propiamente dichos, de los que el Tribunal conoce en primera instancia, previa información levantada por la Dirección General.

Para que un despido de un empleado adscrito al régimen de servicio civil sea justificado deben seguirse los trámites señalados por los artículos 90 a 93 del reglamento y 43 a 47 del Estatuto, a saber:

El Ministro del ramo debe someter por escrito a conocimiento de la Dirección General su decisión de despedir al servidor, indicando todos los datos pertinentes, así como los hechos que motivan la decisión de su despido, con enunciación de los medios de prueba que puedan ofrecerse y, fundamentos legales. Mientras se sigue el trámite determinado por el reglamento y estatuto, el servidor puede ser suspendido provisionalmente en su cargo.

Una vez que la Dirección General ha obtenido todos los datos anteriores le notificará al servidor la gestión de despido, otorgándole un plazo improrrogable de 10 días contados a partir de la fecha en que reciba la notificación, que deberá hacerse por escrito, personalmente o por medio de correo certificado si reside fuera de

San José, a fin de que exponga los motivos que tuviere para oponerse al despido, junto con las pruebas pertinentes.

Si vencido dicho plazo de 10 días, el servidor no hubiere presentado oposición o, si expresamente hubiere manifestado su conformidad, la Dirección General pasará el expediente al Tribunal y éste autorizará el despido sin más trámites.

Si el servidor se opone al despido dentro del término legal por considerarlo injustificado, la Dirección General levantará la información que proceda, pudiendo dictar el secreto de la misma, dará intervención a ambas partes, recibirá y evacuará las pruebas que se hayan ofrecido y las demás que juzgue necesario ordenar, en un plazo improrrogable de 15 días, vencidos los cuales enviará el expediente al Tribunal, el cual dictará el fallo que proceda, pero previamente podrá mandar a ampliar la investigación, recibir nuevas pruebas, etc.

Si el Tribunal se pronuncia de acuerdo con el despido, debe indicar la fecha en que éste se debe hacer efectivo y, si el servidor fue suspendido provisionalmente, declarará dicha suspensión procedente sin ninguna responsabilidad para el Estado.

Este fallo del Tribunal agota la vía administrativa y, a partir del día siguiente de la notificación del fallo del Tribunal, las partes tendrán un término de 3 días hábiles para apelar ante el Tribunal Superior de Trabajo en ambos efectos.

Si el Tribunal Superior de Trabajo ordena la reinstalación del empleado, éste puede renunciar a la misma a cambio de los derechos laborales correspondientes (art. 90 inciso h) del reglamento).

Así, el Tribunal de Servicio Civil agota la vía administrativa en dos formas:

1. Cuando se trata de reclamaciones de resoluciones de la Dirección General o jefes. Aquí el Tribunal conoce en única instancia y, ello agota todo derecho de reclamo. Este derecho debe ser ejercido en el término de un mes contado a partir del momento en que se emite la resolución que se considera perjudicial (art. 99 inciso b) del reglamento).
2. Cuando se trata de reclamaciones por despido, el Tribunal conoce en primera instancia y su fallo agota la vía adminis-



trativa pudiendo apelarse de él ante el Tribunal Superior de Trabajo. Este derecho de acudir al Tribunal de Servicio Civil prescribe en 2 meses a partir del momento de la separación del empleado de su cargo (art. 89 inciso a del reglamento).

### Conclusión

El Tribunal de Servicio Civil tiene su fundamento en la existencia de un régimen único de servicio civil para los empleados públicos (arts. 191 y 192 Constitución Política). Dicho Tribunal, que pertenece al Poder Ejecutivo, fue creado como un organismo de autocontrol de la Administración en lo que respecta a resolución de conflictos laborales entre el Estado como patrono y sus trabajadores, para efectos de garantizar un mejor funcionamiento de la Administración Pública tanto en sus relaciones internas como externas.

Fundamentalmente el Tribunal sirve al propósito de agilizar los procedimientos que se le presentan a la Administración Pública (en este caso, solamente Poder Ejecutivo) con motivo de los reclamos de resoluciones y de despidos hechos por sus empleados. Su fallo agota la vía administrativa pero permite al empleado público en determinados casos, el poder acudir posteriormente a la vía judicial.

Se trata de un Tribunal administrativo que depende tanto administrativa, como disciplinaria y económicamente del Poder Ejecutivo. Podemos decir que constituye un límite a la potestad de nombramiento y remoción de los jefes de la Administración, ya que estos, para poder remover de sus cargos al empleado público (adscrito al régimen) no solamente deben contar con la autorización del Tribunal sino que deben sujetarse a los procedimientos que éste les señala. Así, viene a constituir también una concreción del derecho de inamovilidad del empleado público.

Aunque existe como organismo desde 1953, su efectiva regulación se hizo a partir de 1977 en que se adicionó al Estatuto un Título III completo referente al Tribunal. Por ello, podemos decir que, se encuentra apenas en una etapa de organización por lo que el empleado público aún no conoce bien su funcionamiento

ni las posibilidades de recurrir a él cuando lo necesita, para obtener mediante sus fallos una justa retribución a sus servicios.

Convenimos en que un papel más activo por parte del Tribunal contribuirá a mejorar y controlar más efectivamente la eficiencia de la Administración Pública, en este caso respecto a sus servidores.

El Tribunal, no obstante tener la potestad de poder darse su propio reglamento interior, carece del mismo y, convenimos también en que la emisión de un reglamento de este tipo vendría a mejorar su funcionamiento, sobre todo en cuanto a distribución interna de trabajo se refiere y división de potestades entre sus miembros.

El nombramiento de los miembros de este Tribunal lo hace el Consejo de Gobierno. Se ha creído ver en este nombramiento una peligrosa ingerencia del Poder Ejecutivo en las actuaciones del Tribunal, por lo que se pretende crear un Consejo Nacional de Servicio Civil, con independencia y autonomía del Poder Ejecutivo, y que sería el encargado de nombrar y remover a los miembros del Tribunal del Servicio Civil, quienes dependerían del mismo.

Lamentablemente el régimen de servicio civil no cubre a todos los empleados públicos del Estado y, por ello, la esfera de vigencia de personal que cubre el Tribunal es limitada, por lo que sus beneficios no han podido extenderse a toda la Administración Pública; aunque existen esfuerzos por parte del Servicio Civil para aumentar la esfera de vigencia del Estatuto y, lógicamente, del Tribunal.

### Bibliografía:

- 1 "Estatuto del Servicio Civil y otras leyes conexas". Anotado y concordado. Lic. Ricardo Baldi Camacho. Imprenta Nacional, 1978. San José, Costa Rica.
- 2 "Constitución Política Anotada". Lic. Carlos José Gutiérrez Gutiérrez. Equidad de Centroamérica S. A. San José, C. R., 1975.
- 3 Jiménez, Mario Alberto: "Actas de la Asamblea Nacional constituyente 1949". Tomo III, acta 167, págs. 475 a 478.
- 4 Murillo, Mauro: "La descentralización administrativa en la Constitución Política". Revista Ciencias Jurídicas N° 30, Universidad de Costa Rica, 1976.



- 5 Ortiz Ortiz, Eduardo: "Costa Rica, Estado Social de Derecho". Revista de Ciencias Jurídicas N° 29. Universidad de Costa Rica, marzo de 1977.
- 6 Asamblea Legislativa, Archivos: Expediente N° 7630. Proyecto de Reforma a la Constitución Política.
- 7 Asamblea Legislativa, Archivos: Expediente N° 1581. Secreto N° 1581.
- 8 Asamblea Legislativa, Archivos: Expediente N° 7636.
- 9 Ley General de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 1980. Tomo I, págs. 58-61; tomo II, págs. 14 y 15. Imprenta Nacional, 1980.
- 10 Entrevista al Licdo. William Rosales, Actuario del Tribunal de Servicio Civil. I Semestre 1980.

## CONSIDERACIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACION Y LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVAS

(Reflexiones a propósito de la normativa jurídica  
del Banco Central de Costa Rica)

*Dr. Jorge Enrique Romero Pérez*



SUMARIO: 1. Observación; 2. Introducción; 3. Autonomía bancaria; 4. Banco Central; a. Gobierno, b. Presidencia ejecutiva, c. Funciones; 5. Ley "4-3"; 6. Ley de "Presidencias ejecutivas"; 7. Reglamento de la "Presidencia ejecutiva"; 8. Reglamento del Banco Central sobre la "Presidencia ejecutiva"; 9. Consideraciones a modo de "conclusión general"; 10. Resumen.

### *S i g l a s*

SBN	Sistema Bancario Nacional
PLN	Partido Liberación Nacional
PSD	Partido Social Demócrata
PU	Partido Unidad
CP	Constitución Política
UCR	Universidad de Costa Rica
UNED	Universidad Estatal a Distancia
BC	Banca Central
UCID	Unidad coordinadora de investigación y documentación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional.
LOBC	Ley orgánica del Banco Central
AD	Acción Demócrata

### 1. *Observación.*

Este breve trabajo trata de ser un intento por efectuar una lectura de sociología política, estatal o jurídica que muestre algunos aspectos subyacentes de los procesos que se han dado en la Administración Pública de Costa Rica. Es parte de otros materiales que hemos escrito sobre este acercamiento a la comprensión del Estado moderno en nuestro país. En este sentido no es nada acabado ni en vías de finiquitarse, al contrario es un arranque de una investigación más madura (y sin duda al futuro) que esperamos realizar. Y, obviamente, un punto más de investigación a la par de otras muchas investigaciones que se publicarán por especialistas en derecho y en los otros campos de la Ciencia Social.

De ahí, pues que estas páginas se deben considerar como un borrador, como una versión preliminar.

### 2. *Introducción.*

Desde la Guerra Civil de 1948, y su secuela de aspectos políticos, económicos y sociales, la Banca Central ha jugado un papel importante en el desarrollo de la vida nacional.

El decreto-ley de nacionalidad bancaria, N° 71 del 21 de junio de 1948, consituye un cambio relevante en las reglas del juego de los grupos dominantes en el país. La formación de una nueva élite, fortalecida al amparo de los créditos bancarios (y, obtenidos con el favor del oficialismo estatal), ha dado pie para señalar a ese grupo como parte de una "burguesía bancaria" o a lo sumo "estatal". El contepto es incorrecto, desde el ángulo socio-económico, pero su intencionalidad es destacar que una fracción de ese todo que es la clase social predominante costarricense, tiene esa connotación de haberse formado a expensas de las facilidades en la obtención, disfrute y administración del crédito bancario. De este modo, la llamada "nacionalización bancaria", como los demás fenómenos y entes públicos empresariales (monopolio de los seguros, fábrica nacional de licores, etc., y más adelante Co-



desa, Recope, Transmesa, ...) han sido un eficaz instrumento para la formación de esa fracción dominante conectada a las esferas oficiales.

En otras palabras, aquellos sectores de una clase media emergente, cobijados bajo el alero de grupos políticos como el "Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales", "Partido Acción Demócrata", "Partido Social Demócrata", y otros más, (en la década de los años 40, de este siglo) comprendieron bien que tenían el imperativo histórico de desplazar a la generación del "Olimpo" y a la oligarquía cafetalera tradicional, parapetada entre otros mecanismos de poder en la banca privada (para lo cual vale la pena recordar, por ejemplo, la pugna —al interior de los cafetaleros— en torno a la figura de Alfredo González Flores y la dictadura de los Tinoco.<sup>1</sup> (1917-1919).

Detrás de la lectura sociológica y política de la banca en Costa Rica, se descubren, parte de las reglas del juego, de la clase dominante del país y de su hegemonía. De ahí, que un estudio sobre la banca y la moneda está lejos de la lectura ingenua que se podría hacer de los trabajos, en esta materia, de Tomás Soley Güell, ideólogo y ejecutor —entre otros— de las diversas fracciones de la clase hegemónica en la primera mitad del Siglo XX.

Inconstitucionalmente, se tuvo al país ante una situación de suspensión de tipo oficial de cambio. Ello forma parte de la actuación ineficaz y deficiente de la Administración que cubre el período 1978-1982. Los hechos deben ser analizados, pues, los hechos no hablan por sí solos; es preciso hacer una labor de diagnóstico y de auscultación.

Quienes consideran que el derecho no tiene nada que ver con la política, olvidan o simulan ignorar que el derecho es la política traducida en normas jurídicas o, en otros términos, el campo de fuerzas sociales y de poder, configurado jurídicamente.

<sup>1</sup> Cf. Nuestros estudios *La Social democracia en Costa Rica* (San José: Imprenta Trejos, 1977), *Partidos Poder y Derecho* (San José: Litografía Lehmann, 1980), *Notas a la Constitución Política* (San José: Imprenta Trejos, 1978); *El reformismo y el Partido Acción Demócrata* (San José: Facultad de Derecho, UCR, 1981), *Estado, derecho y "Acción Demócrata"* (San José: Facultad de Derecho UCR, 1981). Asimismo las obras de Eduardo Oconitrillo sobre González Flores (UNED, 1980), Tinoco (Editorial Costa Rica, 1980), Fernández Güell, (Editorial Costa Rica, 1980).

### 3. *Autonomía Bancaria.*

El art. 1º del decreto-ley N° 71 (1948), citado manda:

Nacionalícese la banca particular. Sólo el Estado podrá movilizar, a través de sus instituciones bancarias propias, los depósitos del público.

Los bancos expropiados (Banco de Costa Rica, Banco Anglo Costarricense y el Crédito Agrícola de Cartago) pasaban a formar parte del sistema bancario nacional (SBN). La característica esencial de la nacionalización radicaba en que sólo el Estado banquero podía recoger ahorros "del público" lo cual, se trataba, de ensamblar con la banca central. Así en 1950 "la separación del Departamento emisor del Banco Nacional y su transformación en el Banco Central de Costa Rica", hizo posible el establecimiento de ese banco como director de la política monetaria, crediticia y cambiaria del país.<sup>2</sup>

Esta nacionalización fue una maniobra de los sectores emergentes de clase media, representados —políticamente— en el Partido Social Demócrata (PSD) y en algunos sectores sociales que apoyaban la candidatura presidencial de Otilio Ulate para el período 1948 a 1952. Luego del desarrollo del proceso de guerra civil de 1948, el grupo político-militar nucleado alrededor de José María Figueres Ferrer entendió que teniendo controlada la banca (y, en sus manos), al hacerla estatal, tendrían el resorte financiero medular del sistema político y económico del país, y con ello la posibilidad histórica de convertirse en una fracción nueva de la tradicional clase hegemónica costarricense. Esto fue una realidad, en lo que, a partir de 1951, se llamó Partido Liberación Nacional (PLN). Esta agrupación política, bajo el mando de Figueres, Orlich, y posteriormente Daniel Oduber (autobautizados como la *troika*), jugó ese papel histórico de canal y representación de sectores medios rurales y urbanos emergentes.

Actualmente el PLN presenta los síntomas de la desintegración y la decadencia, como fuerza política y legitimante. Sus choques intestinos, incoherencias entre grupos y facciones, hacen pensar

<sup>2</sup> HERNANDEZ, Carlos, *Banca Central*, (San José: UNED, 1980, pp. 17-19). Se debe consultar la valiosa obra que como tesis de grado realizó Humberto Jiménez Sandoval *Banca central; banca comercial y auditoría general de bancos en Costa Rica: aspectos importantes de su organización y funciones* (San José: Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica UCR., 1981, dos tomos).



en una disolución, a corto plazo, de ese grupo político, luego de 30 años de pesar en los destinos del país. Todavía la expectativa del uso y disfrute del Poder Público aglutina a varios sectores de la cúpula de la burocratizada maquinaria de ese partido; empero, la falta de legitimidad y de representatividad popular (para lo cual la derrota de 1978 es un parámetro) adivinan un deterioro mayor de sus cuadros y de la alta burocracia partidista. Sin duda, también, la deformación y distorsión del congreso ideológico de 1981 (ante el peligro de perder las elecciones de 1982), es otro síntoma de debilidad de ese grupo político.

La autonomía del Sistema Bancario Nacional, respecto del Poder Ejecutivo no ha existido. Todavía hoy, se lee en la prensa diaria artículos firmados por abogados que insisten en señalar ese concepto. El Poder Ejecutivo tuvo control y manipulación de la banca estatal; ahora, ese control y uso se ha fortalecido con las Presidencias Ejecutivas, mecanismo que ubica un representante directo de la Casa Presidencial como el máximo jerarca no sólo de la entidad bancaria, sino —además— de todos los entes públicos descentralizados.

Tanto, a partir de la reforma al artículo de la Carta Magna 188 (1968) como mediante esas Presidencias Ejecutivas (1974), la "autonomía bancaria desaparece del ámbito jurídico para dar lugar a la figura de la descentralización administrativa. En términos reales (factuales), el Poder Ejecutivo siempre (desde 1948) manipuló la banca estatal, porque la controlaba; en un nivel jurídico de 1948 a 1968, se da la autonomía administrativa; y, desde 1968, la descentralización controlada.

Art. 188 (derogado):

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

Art. 189: Son instituciones autónomas:

1.—Los bancos del Estado (...)

Art. 188 (vigente):

Las instituciones autónomas del Estado gozan (...)

3 ORTIZ ORTIZ, Eduardo, "Autonomía Administrativa Costarricense", San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 8 y 9, 1966 y 1967 respectivamente. Cf. *Delegación legislativa y recargos cambiarios. Su inconstitucionalidad*. (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 25, 1975).

Art. 189: Son instituciones autónomas:

1.—Los Bancos del Estado (...) gozan de independencia administrativa y están sujetos a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.<sup>3</sup>

Es falso que actualmente existan, jurídicamente, entidades con autonomía administrativa (salvo el ente universitario; y, el municipal). Los diputados que hicieron esa reforma, tuvieron temor de definir las reglas del juego de otro modo (cambiándolas); y, prefirieron seguir con la pista equivocada. Una de las tantas reformas a la Constitución Política, que a la par de muchas otras, justifican una convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (no por motivos electoreros, sino por razones de técnica y estabilidad en el macro sistema social), es la de enfrentar el problema de la gama de empresas y entes estatales que conforman la actual Administración Pública de Costa Rica.

4. Banco Central.

De acuerdo con su normativa, este banco es una institución autónoma de derecho público, destinada a cumplir los propósitos y a realizar las operaciones prescritas por la presente ley y demás leyes conexas. Deberá además, coadyuvar al logro de las metas del Plan Nacional de Desarrollo en la aplicación de sus políticas generales (art. 1 de su ley orgánica).

Este artículo o mandato legal es falso relativamente. No es cierto que ese banco sea una institución autónoma, ha perdido autonomía, jurídicamente, con la emisión de la legislación sobre presidencias ejecutivas (1974). Políticamente, aquellos sectores que en 1949 dieron la lucha por la formación de entes con la citada autonomía (ubicados en los grupos del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, Partido Acción Demócrata; y, el Social Demócrata; y, posteriormente, Partido Liberación Nacional, al consolidarse económica y política en el Poder (con el signo partidista del PLN), optan por volver al régimen presidencialista y al centralismo administrativo. De ahí su interés en realizar y ejecutar eso que llamaron "presidencias ejecutivas" en el sector de los entes de servicio público que antes habían bautizado como "entes autónomos"; y, que ahora se perfilan como instituciones descentralizadas con clara intervención del Poder Ejecutivo, por medio de ese "superior jerárquico" (o, comisario de la Casa Presidencial),



denominado "Presidente Ejecutivo". Todo ello bajo el disfraz ideológico de la planificación nacional y el desarrollo.

La realidad ha demostrado que no existe tal planificación ni el instrumentalizado "desarrollo". La dependencia externa es cada vez mayor, nuestra economía débil está a merced de los grandes centros industriales del mundo.

Por lo que se refiere al indicado "plan nacional de desarrollo", no ha pasado de ser un documento sin proyección en la realidad. El empirismo y el abuso de la emisión de decretos ejecutivos infundados, ha sido la tónica en los gobiernos del país. Cabalmente, y en parte, esa dependencia del mercado mundial impide la planificación y el orden en la economía nacional. Los movimientos en esos mercados foráneos son los que le marcan la pauta a seguir a este pequeño país subdesarrollado.

La tesis originalmente propuesta era la de que darle a la Banca Central y al sistema bancario nacional, una autonomía que le permitiera actuar tecnocráticamente sobre la economía nacional; empero, los políticos que han controlado el Poder Ejecutivo, han insistido en convertir a esa banca y a ese sistema en meros instrumentos de sus programas de fortalecimiento financiero y político. Nadie puede dudar de lo fundamental que es para una élite política el manejo de la banca estatal en su provecho.

Tal actitud de la élite política respectiva, explica la reforma hecha al artículo 2 de la citada ley de la banca central:

Art. 2 (derogado): El Banco Central tendrá personería jurídica propia y gozará de la autonomía funcional y administrativa establecida por la Constitución Política. Tal autonomía confiere al banco completa independencia en materia de gobierno y administración: las decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia sólo podrán emanar de su Junta Directiva y ninguna podrá serle impuesta por el Poder Ejecutivo ni desconocida por éste; su funcionamiento se ceñirá exclusivamente al mandato de la Constitución, las leyes y los reglamentos internos.

Art. 2 (vigente): El Banco Central de Costa Rica forma parte del Sistema Bancario Nacional, tiene personería jurídica propia e independencia en materia de administración. *Está sujeto* a la ley en materia de gobierno y debe

actuar en estrecha colaboración con el Poder Ejecutivo, coordinando sus esfuerzos y actividades. Las decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia, sólo podrán emanar de su Junta Directiva y serán de su exclusiva responsabilidad.

Por esa reforma, el Banco Central queda bajo el mando directo y completo de la Casa Presidencial, lo cual significa politizar y mediatizar el Sistema Bancario Nacional (SBN), sino además supeditar los aspectos técnicos y de racionalidad económica, bancaria y monetaria a los caprichos del Poder Ejecutivo, con el grave daño para la economía del país. Lo confirma, entre otros muchos ejemplos, el hecho de que el Poder Ejecutivo tomó para gastos de la administración pública (1979-1980) de los bancos del Estado, el 70% de los recursos disponibles para crédito en perjuicio de la empresa privada y de la colectividad.

a. *Gobierno del Banco.*

En la anterior legislación, el mando del citado banco estaba conformado así:

a) Una Junta Directiva, formada por:

El Ministro de Economía y Hacienda y de 6 personas de reconocida experiencia en materia bancaria o en problemas relativos a conocimientos en economía y moneda.

El Consejo de Gobierno nombrará a esos directivos (cf. arts. 21 y 22 de la ley orgánica del Banco Central —lobc—).

b) Gerencia: Será nombrada por la Junta Directiva.

Se ubica aquí la jefatura administrativa del Banco (arts. 39 a 42 de la lobc).

Tal era el régimen anterior, ya derogado.

Actualmente, ese gobierno está integrado así:

a) Junta Directiva, formada por:

El Ministro de Hacienda, de Economía, Industria y Comercio, el Director de Ofiplan (Oficina de Planificación); dos representantes de los bancos (estatales), nombrados por el Consejo de Gobierno; y, dos personas con experiencia o conocimiento en el campo de las actividades de ese ente, nombrados por el Consejo de Gobierno.



b) El Presidente Ejecutivo será nombrado, entre esos dos últimos directivos, por la Junta Directiva.

#### B. *Presidencia Ejecutiva.*

La Presidencia Ejecutiva es la instancia de suprema jerarquía administrativa después de la Junta Directiva.<sup>4</sup>

Como se nota la composición de la Junta Directiva cambió. Esa variación favoreció la influencia y el control del Poder Ejecutivo sobre el Banco Central. (Cf. arts. 21 y 22 actuales lbc).

De este modo, la gerencia del indicado banco, queda supe-  
ditada a la Presidencia Ejecutiva.

#### C. *Funciones del Banco Central\**

Promover el desarrollo ordenado de la economía costarricense. Procurar: evitar o moderar las tendencias inflacionistas o deflacionistas; mantener la estabilidad externa de la moneda nacional y de la economía en general.

Esas serían las funciones o tareas fundamentales, que a su vez, se desglosan de la siguiente manera:

Mantenimiento del valor externo y de la convertibilidad de la moneda nacional; custodia y administración de las reservas monetarias de la Nación; emisión de billetes y de monedas de acuerdo con las necesidades de la economía nacional; gestión de consejero, agente financiero y banco cajero del Estado; promoción de condiciones favorables al robustecimiento, liquidez, solvencia y buen funcionamiento del sistema bancario nacional (SBN); control del medio circulante, de los tipos de cambio y de las tasas de interés; dirección superior del crédito bancario y la vigilancia y coordinación del SBN; realización de las operaciones activas y pasivas que puede legalmente efectuar; custodia de los encajes legales del SBN y liquidación de los saldos de compensación entre los bancos del Estado; concesión de autorizaciones para el funcionamiento de bancos privados (que no pueden recibir ahorros del público; esta función sólo la tiene la banca estatal); colaboración con los organismos de carácter económico del país; y ejecución de aquellas tareas asignadas por Ley. (Cf. arts. 3 a 5 lbc).

<sup>4</sup> Revista de la Contraloría General de la República N° 27, 1979, p. 59 (San José: Imprenta Lehmann).

\* Cf. Obra de Humberto Jiménez, cit.

La señalada ley dice que para el cumplimiento de sus deberes, el Banco Central contará con su influencia moral y técnica (art. 6 cit.) Empero, en una situación como la presente, esas influencias quedan anuladas por lo que, efectivamente, lleva a cabo el Poder Ejecutivo.

La emisión inorgánica se ha convertido en una labor cotidiana para el banco estatal ante las presiones del Poder Ejecutivo, al igual que la suspensión de la paridad oficial de nuestra moneda. Se debe señalar claramente que la Administración actual (1978-1982) ha sido inepta en su gestión y esto ha impactado a todo el SBN y a la economía nacional. Esta crisis económica global, en buena parte se explica por la ausencia tanto de un proyecto político nacional como de un equipo político capaz.

Subrayemos pues, que este banco carece de autonomía, y su autoridad técnica ha sido mediatizada y sensiblemente disminuida por la sujeción de ese ente bancario a los dictados del Poder Ejecutivo. En otras palabras, este banco se ha convertido en un mero instrumento de la Casa Presidencial, lo cual explica las continuas emisiones inorgánicas, la asistemática política monetaria y bancaria, todo lo cual contribuye a agravar aún más la economía quebrada del país, que como es frecuente, beneficia a los sectores de la población dedicados a la especulación de bienes y servicios, y en forma conspicua a los manipuladores del mercado negro de divisas (fundamentalmente el dólar). De esa manera se explica, de qué modo nuestro Ministro de Hacienda y Economía, lo sea el Fondo Monetario Internacional (FMI), que mediante sus llamados "convenios" les marca las pautas a seguir a nuestra economía intervenida, al estilo y en la dimensión de Chile, Argentina, Brasil y todas aquellas naciones de América Latina inmersas en el subdesarrollo y de la dependencia social, política y económica respecto de los grandes centros industrializados del mundo.

#### 5. *Ley del "4/3".*

José María Figueres, al obtener la "primera magistratura", para su tercer período presidencial (1970-1974), por razones no estudiadas, propuso el pacto político, que a nivel (o cuya expresión jurídica) normativo, se conoce como ley del "4/3".

Esta fórmula política o pacto con la fracción opositoria al Partido Liberación Nacional, bajo el nombre de Partido Unifica-



ción Nacional, (PUN) (cuya figura representativa lo fue el abogado Mario Echandi Jiménez), constituyó un modo de pactar con dicha fracción de la élite política, con el fin de llevar adelante su gestión pública.

Con ese pacto, comprometió a ese grupo político, que representaba la segunda fuerza política del país (obviamente, después del PLN). Así, convirtió Figueres al PUN es co-gobernante, en la dimensión de los entes descentralizados o poder descentralizado (ya ultimada su "autonomía administrativa" gracias a la reforma constitucional, votada también por el PLN —en el Poder Legislativo, del art. 188 de la Carta Magna— ya comentado).—

Desde un punto de vista superficial, podría decirse que el PLN, con su grupo figuerista a la cabeza, opta por ese pacto por razones estratégicas tendientes a neutralizar al PUN y hacerlo cómplice de la administración figuerista, al ofrecerle compartir el poder (cargos públicos, préstamos bancarios, y otras prebendas más que se derivan del uso, disfrute y usufructo del poder público). Esta alianza entre fracciones de la "élite política", todavía no se ha estudiado socio-políticamente. Empero, su importancia es palpable y amerita una investigación a fondo. Por la naturaleza de este trabajo, no entramos a analizar este problema.

Es por ley N° 4646, publicada en La Gaceta del 29 de octubre de 1970, que la administración Figueres pone en vigencia dicha normativa. Esta ley fue aprobada por una Asamblea Legislativa en la que el PUN y el PLN concordaron para emitir esa normativa. La hipótesis que propongo es que el PLN y el PUN hicieron ese pacto o alianza al nivel de las cúpulas de esos grupos (teniendo como principales figuras a Figueres, Oduber y Francisco Calderón Guardia), con el objetivo de liquidar políticamente a Mario Echandi y con ello darle el pase a la candidatura presidencial a Oduber para 1974, la cual obtiene (administración de 1974 a 1978) dando, así, sepultura al PUN y a su candidato el médico Fernando Trejos Escalante —ya sin el estratega Francisco Calderón, que unos meses antes de las elecciones de 1974, había muerto). La desmembración forjada casi que adrede, logra reactivarse bajo la candidatura del ex miembro del PLN, Rodrigo Carazo (el cual se había separado del PLN al quedar como candidato a la Presidencia Figueres para 1970-1974). Carazo, participa en las elecciones de 1974 con el grupo Renovación De-

mocrática. Obviamente no obtiene el poder público, pero sí forja la imagen de la persona que puede aglutinar a sectores opuestos al PLN. En 1978, Carazo ha logrado —entre otros fines— efectuar esa aglomeración de grupos políticos anti-PLN y logra la victoria electoral bajo el alero del Partido Unidad (PU), quedando derrotado el candidato Luis Alberto Monge Alvarez, el cual no contó con el apoyo de Figueres ni de Oduber (fracciones importantes dentro del PLN), al contrario estas fracciones favorecieron el triunfo de Carazo, de hecho.

Con el fin de adaptar la legislación del Banco Central a la reforma constitucional del art. 188 —citada—, esa ley manda que ese banco, como a todo el sistema bancario nacional (SBN), tendrán independencia administrativa, subordinando a la ley en materia de gobierno, debiendo actuar en estrecha colaboración con el Poder Ejecutivo, coordinando sus esfuerzos y actividades.

Mediante el artículo cuarto de esta ley N° 4646 de 1970, se le da mayor poder al centralismo administrativo, ya que el nombramiento de las juntas directivas de las diversas instituciones que cita dicha norma, queda a cargo del Consejo de Gobierno. Esta tendencia o pauta en cuanto a tal nombramiento venía del pasado.<sup>5</sup> Sin embargo, habría que observar que la tesis de los reformistas del PSD, AD y PLN —reflejada un poco en la Carta Magna de 1949— se orientaba hacia la adjudicación de materias económicas, bancarias y monetarias al Banco Central, con un rango de autonomía administrativa y de gobierno. A lo largo, del tiempo, una vez consolidados en el poder político y público, los reformistas optan por darle un giro reversible al proceso administrativo, volviendo al centralismo y al presidencialismo, en forma marcada, como ya se dijo con las "presidencias ejecutivas" y la eliminación de la autonomía administrativa del art. 188 de la Constitución política.

En la ley N° 4646, cit. supra, la composición de la Junta Directiva en mención queda así: el Ministro de Hacienda, director

<sup>5</sup> Art. 22 de la Ley orgánica del Banco Central, en su versión original: Ley N° 1552 del 23 de abril de 1953, la Junta Directiva de ese banco está compuesta por: El Ministro de Economía y Hacienda, y, 6 personas de reconocida experiencia en materia bancaria, o con amplios conocimientos en cuestiones económicas y monetarias o con experiencia en problemas relativos a la producción nacional. El ministro lo nombra el Presidente de la República y las 6 personas dichas el Consejo de Gobierno.



de Ofiplan, 5 personas con los "requisitos" anteriormente dichos, pero añadiendo que por lo menos 2 de esas 5 personas deberán tener título universitario reconocido en Ciencias Económicas o en Derecho.

Ello quedó así en vista de que en 1957, con la reforma universitaria la Escuela de Ciencias Económicas y Sociales ha abierto la posibilidad de graduar especialistas en ese campo, además de que la Escuela de Derecho venía preparando abogados. Claro que esta razón, vale también para 1953, año en que se emite esa Ley N° 1552, en lo que respecta a los abogados.

Por lo que hace a las demás instituciones, mencionados en el art. 4 (cit. supra) INS, INVU, CCSS, ICE, ITCO, ICT, INA, CNP, SNAÁ, FEP, JAPDEVA, se manda que la junta directiva estará formada por el ministro de gobierno que designe el Consejo de Gobierno y 6 personas de amplios conocimientos o reconocida experiencia en el campo de actividades de la correspondiente institución, o con el título profesional reconocido por el Estado, de nombramiento del mencionado Consejo.

Será por el transitorio I, en donde se establece el llamado "4/3", antes aludido.

El segundo párrafo de ese transitorio I, manda que para integrar las juntas directivas de 1970 (año de gestión del gobierno de Figueres), el Consejo de Gobierno designará en cada institución, 3 directores libremente, además del delegado del Poder Ejecutivo, (aquí ya serían *cuatro*) y los *tres* serán nombrados de las ternas que deberá someter a petición suya el comité ejecutivo nacional del Partido Unificación Nacional (PUN).

Respecto al art. 22 de la ley orgánica del Banco Central, que establece lo ha dicho sobre las 5 personas de experiencia o conocimiento de la materia, el Consejo de Gobierno nombrará dos de ellas en forma libre; y, las *tres* restantes de la terna que le remita el PUN.

Esta ley "4/3" o alianza entre el PLN y el PUN, estuvo vigente, oficialmente en la administración de 1970-1974 (Figueres), y en lo relativo a Oduber (1974-1978), en la práctica ese pacto siguió vigente, con el objetivo de distribuir los beneficios del poder entre las cúpulas de poder político de los grupos PLN y PUN; y, así neutralizar ese "balance de poder" que ya había establecido Figueres con el Partido Vanguardia Popular (PVP)

al darle la posibilidad de legalizarse (después de más de veinte años de estar en la clandestinidad, más o menos formal), y permitir el establecimiento de la embajada soviética, el consulado cubano; y, además la venta de café al mercado ruso, para beneplácito de la vieja oligarquía cafetalera, que vio así superada una crisis de mercado para el producto de exportación clásica costarricense.

El gobierno de Oduber no pudo mantener ese pacto político con el PVP ni con el recién formado Partido Socialista (PS), con el cual tuvo problemas serios (en lo que algunos llaman el "orden público" y la aplicación de la "ley y el orden"). Fruto de esa crisis ("huelga del ICE") fue la candidatura diputadil de Mario Devandas enviado a la cárcel y puesto a la orden del Poder Judicial por el gobierno de Oduber. Actualmente Devandas es diputado por el período 1978-1982.

Como lo manda el transitorio citado, la norma "4/3" regía para 1970, pero Figueres la aplicó en todo el lapso de su gestión pública (1970-1974).

#### 6. Ley de "Presidencias ejecutivas".

Por medio de la ley N° 5507, publicada en la Gaceta N° 87 del 10 de mayo de 1974, se establecen las "presidencias ejecutivas" en los entes descentralizados, en un proceso continuo de liquidar la autonomía administrativa y configurar un modelo presidencialista de gestión pública.<sup>6</sup>

El presidente ejecutivo se nombra en el Banco Central y en las otras instituciones descentralizadas (ICE, JAPDEVA, INS, etc.).

Será de nombramiento del Consejo de Gobierno (cargo de confianza y nombramiento político). Es la suprema jerarquía administrativa del ente y la autoridad máxima de la institución. Obviamente, luego se la junta directiva. Debe velar porque las decisiones tomadas por la junta directiva respectiva se ejecuten, así como coordinar la acción de la entidad cuya junta preside, con las de las demás instituciones del Estado.

<sup>6</sup> Sobre autonomía administrativa se hace énfasis en el trabajo de Eduardo Ortiz publicado en la Revista de Ciencias Jurídicas N° 8 y 9 de 1966 y 1967 correspondientemente. Asimismo, Mauro Murillo, *La descentralización administrativa en la Constitución Política* (San José, Revista de la Contraloría, N° 24, 1978) y *sobre presidentes ejecutivos* (San José: Revista de la Contraloría, N° 18, 1974).



Asumiendo las funciones que por ley le estén reservadas al Presidente de la junta directiva, así como las demás que le asigne la propia junta.<sup>7</sup>

En la realidad, los puestos de gerentes y demás funcionarios del ente, quedaron, con esa ley, subordinados al presidente ejecutivo. En algunas instituciones públicas (v. gr. se destituyen a los gerentes, quedando solamente el presidente ejecutivo). En las que quedaron los gerentes, éstos pasaron a ser segundones del 1974, se reglamenta esa figura del "presidente ejecutivo".\*

#### 7. Reglamento de la "presidencia ejecutiva".

Mediante el decreto N° 4199 de la Presidencia de la República (P), publicado en la Gaceta N° 192 del 10 de octubre de 1974, se reglamenta esa figura del "presidente ejecutivo".

Ya sabemos que lo nombra el Consejo de Gobierno, excepto en lo referente al Banco Central, en cuyo caso es la junta directiva de ese banco la que nombra tal presidente y lo podrá remover (art. 22, inciso 5, aparte c de la Ley Orgánica del Banco Central). Esta salvedad queda reafirmada en el reglamento citado, art. 2, el cual añade que en caso de remoción por "causa justa" no tendrá derecho el destituido a indemnización alguna.

El art. 5 de ese reglamento, manda que el presidente ejecutivo será el enlace directo entre el Poder Ejecutivo y la institución que representa y será él quien lleve a conocimiento de la junta directiva, para su aprobación, las iniciativas de aquel Poder, relacionadas con la definición y formulación y adopción de la política de Gobierno de la entidad.

Algunas de las funciones del presidente ejecutivo son:

- a) Presidir las reuniones de la junta directiva
- b) Programar actividades

7 Cf. Arts. 1, 2 y 3 de la Ley N° 5507/74; Murillo, cit., pp. 14, 15, 1974.

8 Esto lo confirma Murillo cuando afirma que el gerente es un simple colaborador del mencionado presidente (op. cit., 1974, p. 19).

\* El 18 de setiembre de 1980, salió publicado en La Gaceta el Decreto Ejecutivo N° 11846 de la Presidencia (P) "Reglamento a la ley de presidentes ejecutivos de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica y demás instituciones autónomas y semiautónomas no bancarias", dándose una derogatoria tácita del anterior decreto del mismo nombre N° 4199-P del 4 de octubre de 1974. El abogado Humberto Jiménez Sandoval, en su libro citado, reafirma que en estos decretos también se viola, como en otros casos, la autonomía del Banco Central (cf. *idem*, pp. 70 a 75).

- c) Modernizar el ente público respectivo
- d) Coordinar con la Presidencia de la República, con el fin de obtener financiamiento y asistencia técnica para el ente correspondiente
- e) Coordinar, con el resto de los entes descentralizados tareas, objetivos, planes y programas (art. 6 del mencionado reglamento de 1974).

El 18 de setiembre de 1980, en la Gaceta N° 178, se publicó otra edición del mencionado reglamento. Ambos con el error de seguir imputándole "autonomía" a los entes descentralizados; lo cual es una equivocación, ya que desde la reforma citada de 1968, la ley "4/" y la normativa de "presidencias ejecutivas", aquella "autonomía" ha desaparecido para configurar un régimen de descentralización proclive al centralismo y al presidencialismo.

La tarea de delinear fronteras entre presidencias ejecutivas y gerencias de la misma institución, ha sido una labor que ha completado este reglamento de 1980, respecto del de 1974. En otras palabras, a pesar de que el actual gobernante Carazo insistió, (cuando estaba haciendo campaña electoral a su favor), al igual que en otros campos, en destruir este sistema de presidencias ejecutivas porque habían contribuido a la corrupción política y administrativa del gobierno de Oduber, más bien fortaleció esas presidencias, en forma similar ha robustecido las denominadas "empresas públicas", por cuanto ese fenómeno centralizador da más poder político y económico, que fue la enseñanza maestra de la administración de 1974 a 1978.

Este reglamento de 1980, le da más funciones al presidente ejecutivo, insistiendo siempre en la idea central de que es el funcionario de mayor rango dentro del ente respectivo y el enlace directo con la Casa Presidencial, de la cual depende. Enfatizando que la gerencia de cada ente descentralizado, le está subordinando al presidente ejecutivo (art. 5, inciso d).

#### 8. Reglamento del Banco Central relativo a la Presidencia Ejecutiva y la gerencia.

Este reglamento lo emitió el Banco Central con fundamento en la ley N° 5507 de 1974 y en consonancia con las reformas a la ley N° 1552 de 1953 (cit.).

Esta reglamentación ratifica que el presidente ejecutivo es el superior jerárquico del ente bancario, a la vez que detenta la



representación judicial y extrajudicial del banco. Esta figura máxima en materia de gobierno (después de la junta directiva) tiene a la gerencia como subalterna, pero delegando en ésta las funciones administrativas; así, —entre otras tareas— también llevar a cabo aquellas funciones que le asignen la junta directiva y el presidente ejecutivo.

Esta reglamentación la dictó la junta directiva de ese banco, basándose en la potestad reglamentaria que tiene el ente descentralizado, facultad que no han perdido estos entes a pesar de presencia del "comisario de gobierno", que es el "presidente ejecutivo".

Esta normativa es la normativa específica sobre ese banco y en este sentido tiene prioridad respecto de la reglamentación general otorgada para la regulación de dichos entes. Al tenor del principio, que señala que la norma específica prevalece, en su aplicación, a la normativa genérica.

#### 9. Consideraciones a modo de "conclusión general".

En el nivel superficial o aparente, lo que tenemos es una gama de normas jurídicas reguladoras de la actividad de la banca central costarricense.

Sin embargo, dado que el sistema bancario nacional (SBN) está estructurado como un tipo nacionalizado de banca, ello significa que el partido político, grupo económico o fracción de la "élite política" que controle la banca nacionalizada, tiene en su haber la posibilidad de fortalecerse política y económicamente en el contexto de la temática: "Políticos-empresarios" y "Empresarios-políticos".

A su vez, la fijación de las políticas bancarias y monetarias afectan a ciertos grupos de la sociedad y a otros los benefician. Este fenómeno se observa en mejor proporción cualitativa cuando se trata de la clase dirigente del país.

La nacionalización bancaria la impuso la Junta de Gobierno comandada por Figueres, en 1948 y la han disfrutado los diversos gobiernos que se han sucedido posteriormente a ese año. En tal sentido, podría decirse que se ha formado una fracción de la "clase política" a expensas de los créditos bancarios y del poder financiero que da el controlar el SBN. Esta hipótesis necesita una comprobación empírica sin duda. Y tal trabajo de campo debe realizarse.

Dentro de la perspectiva que impone lo que se ha dado en llamar la intervención del Estado en la economía, ha sido práctica del Partido Liberación Nacional (PLN) la de impulsar esta clase de proyectos, entre cosas, como medio de fortalecimiento —en su cúpula burócrata— económico y político. De ahí se explica la formación de las empresas públicas,<sup>9</sup> (como instrumentos fundamentales en esa tarea de capitalización y de fortalecimiento de esa fracción de la clase dominante)<sup>10</sup> por el PLN.

Es comprensible que ese partido y su grupo hegemónico crearan esas empresas estatales, como sociedades anónimas y sin controles efectivos reales y por supuesto al margen de la fiscalización de la Contraloría General de la República y de las leyes de Administración Financiera de la República y de Administración Pública.

Aparentemente esas empresas confirmaban la tesis del "capitalismo monopolista del Estado", como fase cualitativa de presentarse nuestro capitalismo dependiente y subdesarrollado. Pero, dejar que el análisis se haga en esa dirección (con su distorsión a la marcada especulación teórica), podría implicar el cegar el estudio hacia la pista (que en nuestro criterio) es más fecunda: indagar sobre la rearticulación de la clase política, dirigente y dominante en el país, con miras hacia un perfil diverso del bloque en el poder.

Ya en este sentido, la tesis de Mylena Vega<sup>11</sup> abre interrogantes y rumbos hacia la investigación sociológica que devele fracciones de nuestra clase dominante y su dinamicidad interna (incoherencias, confluencias, discordancias y pugnas).

Como bien lo expresa Vega:

interesa el estudio del Estado en Costa Rica entre 1974 y 1978; centrando el interés en la institución estatal más re-

9 J. E. Romero Pérez, *Codesa: Caso específico de una empresa pública*, (San José: Ponencia presentada al coloquio sobre la propiedad, celebrado en el Colegio de Abogados, 1980). In extenso. (San José: Revista Judicial N° 20, 1981).

10 J. E. Romero Pérez, *Derecho y clases medias* (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 42, 1980). In toto.

11 *El Estado costarricense de 1974 a 1978: Codesa y la fracción industrial* (San José: Tesis de grado en licenciatura de Sociología, 1980, in extenso, Universidad de Costa Rica).



representativa del período: La Cooperación Costarricense de Desarrollo (CODESA);

para lo cual invoca el criterio de Nicos Poulantzas<sup>12</sup> en el sentido de que el Estado se asume como factor que asegura la reproducción de las relaciones de producción capitalista y crea las condiciones para la reproducción del capital; a la vez, que es el lugar de condensación de las relaciones de clase y objeto de la lucha política de clases.

Como bien lo señala Vega, para el caso de Codesa, esta empresa es parte de una rearticulación del bloque en el poder,<sup>13</sup> a la cual nosotros agregamos (de acuerdo a nuestra investigación) que Codesa es parte de ese proceso de rearticulación mencionada, que se inicia desde 1940<sup>14</sup> con la formación de una clase media incipiente, que rompe el Estado oligárquico y el esquema propio de la hacienda cafetalera costarricense.

En ese proceso de rearticulación indicado, a la fracción de clase media emergente que se aglutina en el PLN, la banca nacionalizada le será de estratégica y muy oportuna importancia, al igual que el sistema de banca nacionalizada. Comprendieron que el grupo que controlara la banca en el país, controlaba a las clases sociales, ya que no sólo sujetaban la banca a sus intereses personales y de grupo, sino que a la vez manipulaban el poder económico del sistema bancario nacional (SBN) como el monopolio de los seguros en contra de sus competidores y enemigos de fracción de clase, en esa carrera por constituirse en la fracción hegemónica o líder de la burguesía nacional.

En esta óptica, la política y su formulación estratégica, fue la de quitarle poder político y económico al Poder Central (en cuanto Poder Ejecutivo), estableciendo constitucionalmente todo un régimen de instituciones autónomas, que permitiera actuar como centros de poder y como entes generadores de conocimiento y experiencia (información) para quienes los manejaban.

12 *Las clases sociales en el capitalismo actual* (México: Siglo XXI, 1976, p. 26; cit. Vega, p. 1).

13 Bloque en el poder: unidad contradictoria de clases y fracciones políticamente dominantes bajo la égida de la fracción hegemónica (cit. Poulantzas, p. 308).

14 Cf. J.E. Romero Pérez, *Reformismo y Partido "Acción Democrata"*, cit.

Esto lo entendió muy bien la cúpula hegemónica del PLN (Figueres, Oduber, Orlich: "Troika"). Una vez que consolidó el PLN su rol como partido mayoritario, a lo largo de un proceso político de 1951 a 1966, opta por el presidencialismo y la centralización, bajo el argumento de la planificación y del desarrollo económico. Ya para el gobierno "opositor" al PLN (José Joaquín Trejos Fernández (1966-1970), el PLN y sus cuadros tecnocráticos servidores de la "troika" habían madurado en este sentido, al darse cuenta que sobre la base de la descentralización administrativa y las otras reformas de 1949, habían terminado la fase de consolidación como fracción burguesa. Tal y como lo expresan Manuel Solís y Francisco Esquivel:

"Sobre esta base<sup>15</sup> la fracción emergente comienza el proceso de su reproducción como fracción de burguesía, promoviendo un desarrollo capitalista más profundo, lo que generó polos de acumulación necesarios para su fin: consolidarse como burguesía y perpetuarse como tal".<sup>16</sup>

Tanto la nacionalización bancaria como la conformación del Estado costarricense, han sido objeto de una mitologización, por un lado; y por otro de un tabú. La ideología dominante y oficial, al respecto, insiste en efectuar análisis desligados de su raíz social e histórica, postulando un Estado paternalista y providencial, árbitro de los conflictos y situado por encima de grupos, clases e individuos.<sup>17</sup>

Los sectores privados se han interesado en volver a la banca privada (recepción de depósitos bancarios a la vista), ya que ello les devolvería esa palanca de acumulación de poder económico y político; y, los miembros de la cúpula del PLN siguen opuesto a ello, en vista de que su control es lo que les ha permitido su formación, fortalecimiento y consolidación como una fracción de la burguesía nacional.<sup>18</sup>

15 Las reformas que incorpora la Carta Magna de 1949 citadas y otras más.

16 *Las perspectivas del reformismo* (San José: EDUCA-DEI, 1980, p. 43).

17 Cf. Eduardo Ortiz. *Costa Rica: Estado social de derecho* (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 29, 1977, pp. 28 a 36). Cf. Vladimir de la Cruz, *Las luchas sociales en Costa Rica* (San José): UCR, Ed. Costa Rica, 1980).

18 Cf. Jenaro Valverde y Eduardo Lizano. *Argumentos en contra de la banca nacionalizada y su impugnación* (San José: UCR, 1973, pp. 18 a 20).



Se ha criticado no sólo ese proceso de sujeción política; sino también la instrumentalización de las "presidencias ejecutivas" como un "reparto de poder y de los recursos descentralizados en beneficio del Gobierno (central) y de su partido, como hoy ocurre.<sup>19</sup>

Incluso, la Universidad de Costa Rica, calificada como la más autónoma de las instituciones descentralizadas:<sup>20</sup>

"Autonomía administrativa, organizativa y de gobierno. Es el máximo grado de autonomía de la función administrativa otorgado en nuestro medio, la máxima expresión de la descentralización administrativa",

ha sido sujeta al poder político de esa fracción emergente (ya en vías de consolidación e institucionalización) agrupada en el PLN y representada (por delegación) en la cúpula que controla el aparato de ese partido. Así se entiende que se afirme que "en general, las universidades costarricenses, han gozado de autonomía, salvo en materia financiera donde se hallan en un plano de dependencia frente al Estado".<sup>21</sup>

Esa misma fracción reformista que bajo el nombre de Partido Social Demócrata (PSD),<sup>22</sup> abogó contra el Estado oligárquico y su quiebre; postuló la necesidad de la descentralización administrativa y la autonomía universitaria, entre otras medidas liberal-reformistas (en un basamento que llamaron "liberal-constructivo"),<sup>23</sup> a partir de 1966 optó por intervenir esa autonomía —y de hecho— liquidarla.

La forma en que lo ha hecho, en alianza con las otras fracciones de la burguesía, ha sido incrementando su dependencia

<sup>19</sup> Cit. Ortiz, p. 101.

<sup>20</sup> Mauro Murillo, *La descentralización administrativa en la Constitución Política* (San José: Revista de la Contraloría General de la República, N° 24, 1978, p. 31).

<sup>21</sup> Hugo Muñoz, *La autonomía universitaria* (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 37, 1979, p. 207). Res. Sala 2ª civil, 10,10' hs. 24 julio de 1970, cf. *Autonomía universitaria y colegios profesionales* (inédito 1980).

<sup>22</sup> J. E. Romero Pérez, *El Partido Social Demócrata y la guerra civil de 1948* (San José: inédito, 1979).

<sup>23</sup> J. E. Romero Pérez, *La Social Democracia en Costa Rica* (San José: Imprenta Trejos, 1977, y, *Partidos, Poder y Derecho* (San José: Eds. Syntagma, 1979), in extenso.

económica respecto del partido en el poder, a través del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Esta intervención y liquidación de la autonomía universitaria, comenzó a expresarse con el gobierno de José Figueres (a partir de 1970), cuando bajo el pretexto de que la Universidad de Costa Rica solicitaba un aumento de presupuesto, el Poder Ejecutivo efectuó una serie de maniobras para sujetar dicha universidad al gobierno central. Bajo el argumento de verificar si el aumento era procedente, calificó a este ente de derrochador de los bienes que administraba, aprovechándose del poder político que ejercía al controlar la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo.

Ese cambio de actitud del PLN (no tanto en las otras fracciones de la burguesía, que siempre han tenido una actitud favorable al establecimiento de la universidad privada, cosa que lograron, por vía de hecho, mediante la llamada UACA-Universidad Autónoma de Centro América en 1977, teniendo como precedente el intento fallido por formar una universidad jesuita en 1966) se explica debido a que la cúpula (Figueres, Oduber, Orlich; éste sustituido involuntariamente por Luis Alberto Monge Álvarez) dejó de controlar la UCR y el nombramiento de sus autoridades, ante el avance de sectores liberales e izquierdistas en este centro docente o grupos no doblegados a ese partido. Toda la década de los años 70, ha sido testigo de esa intromisión del Poder Ejecutivo en la UCR y en la merma de la autonomía universitaria, por razones políticas. Incluso hubo informes confidenciales presentados durante el gobierno de Oduber (1974-1978) acerca de la necesidad de sujetar a la UCR, mediante el mecanismo del presupuesto universitario y de cercenar lo que calificaron de "monstruo de poder", razón por la cual fortalecieron su tesis (los miembros de la cúpula del PLN, ahora rearticulada con Monge en lugar de Orlich, ya fenecido) de debilitar institucional, política y financieramente a la UCR, al propiciar la formación del Instituto Tecnológico, la Universidad Nacional, los centros regionales de la UCR, los Colegios Universitarios y la universidad privada, a la cual le procesan su proyecto de ley reguladora (1981) en el Poder Legislativo.

Así se entiende la reforma al art. 85 de la Carta Magna. La versión de 1949 decía (ya reformada):

El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, le creará las rentas necesarias y contribuirá



a su mantenimiento con una suma no menor de la que represente el diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la educación pública, cantidad que se le girará en cuotas mensuales.

Versión vigente:

El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a las demás instituciones públicas de educación superior. El Estado les creará rentas propias además de las que ellas mismas originen y contribuirá a su mantenimiento con las sumas que sean necesarias. (Reformado por ley N° 5697 del 9 de junio de 1975).\*

Por un lado impulsan (las diversas fracciones de la clase dominante; principalmente el PLN) la creación de otros centros de enseñanza superior duplicando funciones, tareas, objetivos y métodos; y, por otro eliminan la garantía constitucional de la cantidad económica garantizada por la Constitución Política en favor de la UCR; subordinando a esos centros de enseñanza superior pública a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

De ahí, entonces, que ese proceso de centralización administrativa y de presidencialismo, no sólo se observa en los entes estatales descentralizados (antes conocidos como "autónomos"), sino también en las universidades públicas. Y, sin duda pasando estratégicamente por el sistema bancario nacional (SBN) y su banca central, para garantizar la reproducción política y económica de la fracción burguesa que tiene el Poder Público (principalmente el Poder Central), como —también— la reproducción del sistema político y social, globalmente considerado.

En la actualidad esa concentración de poder en sede del Ejecutivo, ha mostrado como su incapacidad para resolver los problemas económicos y sociales del país deja al desnudo los peligros de la creciente centralización administrativa.<sup>24</sup>

*Nuestro criterio se manifiesta favorable a la descentralización administrativa y negativo a la sujeción del Poder Ejecutivo.*

\* En 1981 se aprobó en primera legislatura otra reforma que lesiona la autonomía financiera y administrativa de los centros de enseñanza superior.

<sup>24</sup> Cf. Eduardo Lizano et al. *Los problemas económicos del desarrollo en Costa Rica* (San José: UNED-UCID, 1980) y Carlos Castillo et al. *El modelo económico costarricense* (San José: ANFE, 1980).

No podría argumentarse que los criterios de planificación, dirección y control, que han emanado de la Casa Presidencial, bajo la modalidad de "decretos-ejecutivos", basados en una ley de planificación nacional obsoleta, al igual que las funciones de dirección y coordinación del Poder Ejecutivo sean medios expeditos para liquidar la descentralización citada (fortaleciendo el centralismo y el presidencialismo), sino más bien recursos del Poder Central para llevar a cabo una dirección política respetuosa de la descentralización. Esa dirección no implica un Estado totalitario ni centralista, sino un Estado democrático descentralizado por razón de la materia, servicio o región.

#### 10. Resumen.

a. Este breve trabajo pretende enlazar el tema de la descentralización administrativa, como un proceso político explicable a la luz de los años de 1940 a 1950; con el de la centralización administrativa o robustecimiento del Poder Ejecutivo, bajo el pretexto de la planificación nacional.

b. El fenómeno que aquí se analiza muestra claramente la íntima vinculación entre el bloque en el poder y sus fracciones constitutivas, de cara a nuevas rearticulaciones en dicho bloque. Sin duda, el control y disfrute del poder económico que implica el sistema bancario nacional (SBN) es una palanca crucial para la fracción de la "élite política" que usufructa el poder público. Por ello, no es por casualidad que los grupos emergentes nucleados posteriormente en lo que llamaron el Partido Liberación Nacional (PLN), decidieran "nacionalizar" la banca en nuestro país. Actualmente, se está dando el proceso presidencialista para acumular poder en la sede del Ejecutivo; por el momento, detrás de esta centralización administrativa se mueven las fracciones y sectores de los "que mandan" en esta nación. Probablemente, cuando esa centralización altere el campo de fuerzas de los grupos dominantes, una parte de ellos volverá por la tesis de diluir poder y reactivar la dinámica de la descentralización.

c. En ese contexto se debe estudiar la "autonomía relativa del Estado"; y, su imbricación en la trama social de las clases y sus enfrentamientos.



d. Por lo que atañe a la *autoridad presupuestaria*, creada por decreto ejecutivo N° 10855-H, Gaceta N° 228 del 4 de diciembre de 1979, para que formule las directrices generales de la política presupuestaria del sector público no financiero y para velar por la ejecución de dichas políticas; hay que decir que es inconstitucional. A su vez el decreto ejecutivo N° 11693-H, Gaceta N° 158 del 20 de agosto de 1980, hace una lista de lo que entiende por sector público no financiero, el cual incluye partes de ministerios, entidades descentralizadas y municipalidades, además de la Corporación costarricense de desarrollo.

Por su parte, la Gaceta N° 213 del 6 de noviembre de 1980 publica el proyecto de ley de creación de esa autoridad presupuestaria, expediente legislativo N° 8879, puntualizando la exposición de motivos que la creación de la citada autoridad mediante decreto ejecutivo es inconstitucional, ya que solo pudo haber sido instituido por ley emanada de la Asamblea Legislativa.

Efectivamente, esa autoridad, si bien es necesaria, su creación por el Poder Ejecutivo —vía decreto— es inconstitucional, ya que sólo el Poder Legislativo puede legislar en materia presupuestaria y en sus procedimientos de ejecución, fiscalización y administración. Histórica y jurídicamente, lo relativo al presupuesto ha sido de competencia exclusiva, del Parlamento.

Mediante este proyecto de ley se pretende poner a derecho esa autoridad, lo cual es sumamente conveniente.

e. Otro aspecto importante es la sentencia del Poder Judicial por la cual se declaró inconstitucional lo actuado por el Poder Ejecutivo en diciembre de 1980, al decretar la suspensión de la paridad oficial del colón. Esta sentencia del 14 de julio de 1981, declaró inaplicables, por ser contrarias a los arts. 9, párrafo segundo y 121, inciso 17), ambos de la Carta Magna, las siguientes disposiciones legislativas:

- a) Párrafo c), inciso 1° del art. 35 de la Ley orgánica del Banco Central, según fue reformado por ley N° 6223 del 27 de abril de 1978;
- b) Inciso b) del art. 99 de la Ley N° 6223.
- c) La regla final del inciso b) del art. 2° de la Ley de la moneda, según texto de la citada N° 6223, en que se dispone que el Consejo de Gobierno, a solicitud del Banco Central, podrá decretar la "suspensión de la relación vigente" del colón.

Asimismo, se declara inaplicable, por contrarias al citado art. 121, inciso 17 de la Constitución Política, las siguientes disposiciones del Poder Ejecutivo:

- i. Acuerdo tomado por el Consejo de Gobierno en el art. 7° de la sesión N° 148, celebrada el 23 de diciembre de 1980; y
- ii. El acuerdo N° 136 del 24 de diciembre de 1980, dictado por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda.

Esta resolución del Poder Judicial provocó una gama de comentarios por los medios de comunicación colectiva, lo cual resulta importante para tener una visión directa del impacto que provocó esa decisión judicial. Estimamos correcto el punto de vista del Poder Judicial tal y como lo habíamos indicado en comentarios publicados en la prensa a lo largo de 1980 y 1981.

Esa sentencia judicial ha sido un freno a la arbitrariedad y a la conducta contra el Estado de Derecho que ha venido asumiendo la Administración presente (1978-1982). Este Gobierno se ha caracterizado por ser una *decretocracia*, debido a su falta de ligazón, por razones políticas y de otra índole, con el Poder Legislativo.

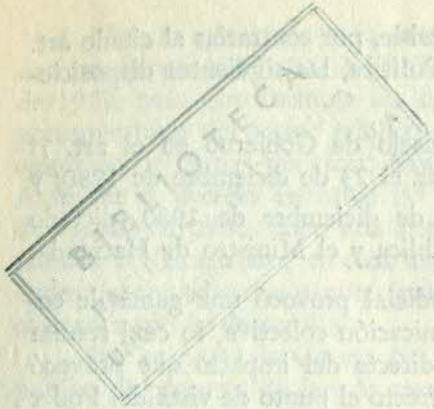
La sentencia citada, por sí sola amerita un comentario doctrinal. Basta, para los efectos de este breve trabajo el citarla.

También es conveniente citar los trabajos del economista William Hayden Q. en favor de la constitucionadidad de las medidas cambiarias y el tipo de cambio oficial (San José: mimeografiado, 1981) —punto de vista que no comparte el Poder Judicial ni nosotros—; el análisis de Roberto Picado Hidalgo, economista sobre las principales medidas tomadas en los últimos años para hacer frente a los problemas cambiarios de Costa Rica. (San José: Banco Central de Costa Rica, 1976).

En este caso concreto, llamado simplemente, "medidas cambiarias" del Banco Central, se da, con toda precisión, la técnica propia del Derecho bancario integral como parte del Derecho económico administrativo, crucial en una época de crisis como la que soportamos.

f. En las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 se constata el criterio de darle al sistema bancario nacional autonomía respecto del poder ejecutivo, lo cual resulta conveniente recordarlo ahora.





# INDICE

	Pág.
Presentación .....	9
<i>Ensayos:</i>	
Tendencias evolutivas en la situación de los agricultores del este de Elba. <i>Max Weber</i> .....	11
Recurso de Casación (Costa Rica). <i>Dra. María Antonieta Sáenz Elizondo</i> .....	59
Una sentencia sobre la obligatoriedad de la oferta y sobre la formación del contrato civil. <i>Dr. Diego Baudrit Carrillo</i> .....	81
La libertad política. <i>Dr. Odilón Méndez Ramírez</i> .....	93
El tribunal del servicio civil. <i>Luis E. Gutiérrez Rodríguez, Eugenia Zamora Chavarría</i> .....	125
Consideraciones sobre la descentralización y la centralización administrativas (Banco Central de Costa Rica). <i>Dr. Jorge Enrique Romero Pérez</i> .....	163

