

# LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE QUERÉTARO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COSTARRICENSE

Rubén Hernández Valle\*

## NOTA INTRODUCTORIA

La Constitución de Querétaro de 1917 constituyó un fenómeno de gran trascendencia en el ámbito del derecho constitucional latinoamericano. Es innegable su influencia sobre los ordenamientos constitucionales de nuestro continente a partir de 1917. Todos ellos, poco a poco, fueron incorporando algunas de las nuevas instituciones reconocidas en su texto hasta desembocar en un fenómeno jurídico que se extiende a todas las Constituciones vigentes.

Costa Rica no fue ajena a este fenómeno como veremos más adelante. En realidad, las reformas de corte social y económico introducidas en nuestro ordenamiento constitucional a inicios de la década de los años cuarenta del siglo pasado y en la Constitución vigente de 1949, encuentran su matriz constitucional en la Constitución de Querétaro, aunque su fundamento ideológico haya sido la doctrina social de la Iglesia.

Sin embargo, para entender la importancia que ha tenido en nuestro ordenamiento constitucional la Constitución de Querétaro es necesario analizar, en primer término, el concepto de Estado de derecho y su posterior evolución hacia el Estado social constitucional de derecho,

\* Profesor de Derecho constitucional y electoral. Costa Rica.

para luego entrar al análisis de las principales innovaciones que introdujo la Constitución de Querétaro en materia económica y social, para desembocar, finalmente, en el análisis concreto de la influencia que esa Constitución ha tenido en nuestro ordenamiento constitucional a partir de 1943.

## EL ESTADO DE DERECHO

### *Concepto*

La concepción del Estado de derecho, derivada del alemán *Rechtsstaat*, conocido en Francia como *principe de légalité*, en Inglaterra como *rule of law*, en Estados Unidos como *due process of law*, en Italia como *Stato di Diritto*, y en general, en los países de habla hispana como “Estado de derecho”, es un concepto en permanente evolución según las diversas formas de entender las relaciones entre el individuo y el Estado.

En términos generales, el Estado de derecho consiste en la sujeción de los órganos estatales al ordenamiento jurídico, el reconocimiento y vigencia real de los derechos fundamentales de los administrados y la existencia de mecanismos jurisdiccionales para controlar la constitucionalidad y legalidad de la actividad estatal, tanto legislativa como administrativa.

### *Origen*

Su origen se remonta hasta el apogeo del liberalismo, y sus fuentes filosóficas primarias nos conducen hasta Kant y Humboldt. Ambos autores concordaron en que la acción estatal encuentra un límite infranqueable en la salvaguardia de la libertad de los ciudadanos.

Desde el punto de vista jurídico, el primer jurista que introduce el concepto fue el alemán Robert von Mohl en su obra *Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg*, que fue publicada en 1829. Su finalidad, según este autor, era buscar la racionalización del ejercicio del poder.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ernst Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000, p. 19.

La elaboración del concepto de Estado de derecho surgió como una respuesta al absolutismo, el cual, como es sabido, se caracterizaba por la ausencia de libertades ciudadanas, la concentración del poder en manos del monarca y la irresponsabilidad total de los órganos estatales.

Según la doctrina alemana, el Estado de derecho se articula por medio de dos principios fundamentales: el principio de repartición o distribución (*Verteilungsprinzip*), mediante el cual la esfera de libertad del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo ilimitada en principio (*prinzipiell begrenzt*). El segundo es el principio de organización (*Organisationsprinzip*) que sirve de completo al primero en el sentido de que hace posible su actuación práctica. De acuerdo con este principio, el poder estatal —limitado en principio— se divide y se encierra en un sistema de competencias circunscritas. El principio de la repartición encuentra su expresión en una serie de derechos individuales, mientras el principio de organización está contenido en la doctrina de la división de poderes.<sup>2</sup> En otros términos, el Estado de derecho significa que las relaciones entre los particulares y las que se generan entre éstos y el Estado, están todas disciplinadas por el propio ordenamiento jurídico. Dicho concepto indica, por lo tanto, que a los particulares se les atribuye toda una esfera de derechos privados y públicos, que el Estado reconoce y garantiza, asegurando su tutela.<sup>3</sup>

#### *Los postulados del Estado de derecho*

Para caracterizar al Estado de derecho, es necesario referirse a sus cinco modernos postulados: a) el principio de la división de poderes, como medio para evitar su concentración en las manos de pocos detentadores; b) la sujeción del Poder Público al ordenamiento jurídico (principio de legalidad); c) la existencia de un control autónomo de legalidad (jurisdicción contencioso-administrativa); d) el reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y e) el control de constitucionalidad de los actos estatales.

<sup>2</sup> Véase Karl Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlín, C. H. Beck, 1957, pp. 126 y 127.

<sup>3</sup> Ernst Forsthoff, “La Repubblica Federale tedesca come Stato di Diritto e Stato Sociale”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milán, Giuffrè, 1956, pp. 547-616.

La finalidad de tales mecanismos de protección es crear una esfera inviolable de las personas frente al poder estatal, a la cual sólo puede ingresarse válidamente por autorización constitucional expresa, además de que sus mecanismos de regulación están sujetos a una reserva legal expresa. Verbigracia, las limitaciones a la libertad de domicilio, el secreto de las comunicaciones, etcétera.

El principio de la división de poderes

El principio de la separación de poderes constituye uno de los postulados fundamentales del Estado moderno, y constituye la traducción al plano jurídico del problema básico planteado a toda organización humana de la división del trabajo, en el sentido de que los diferentes órganos estatales tienen que cumplir determinadas tareas con ciertos grados de independencia, pero, al mismo tiempo, de coordinación entre ellos.

El citado principio, en su formulación clásica a partir de Montesquieu, tuvo un contenido político importante: servir como garante de la libertad de los ciudadanos frente a los detentadores del poder. Por ello, el sustrato ideológico del principio de la separación de poderes lo constituye la preservación de la libertad de los administrados.

Desde el ángulo constitucional, evitar la concentración de poder en uno o pocos órganos, se expresa como la necesidad de distribuir y controlar el ejercicio del poder político entre varios detentadores. Por tanto, lo que usual aunque erróneamente se suele denominar “separación de poderes” estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones públicas entre diferentes órganos del Estado. El concepto de “poderes”, pese a lo profundamente enraizado que es encuentra en la literatura iuspublicista, debe ser entendido de una manera figurativa.

Hoy día, el principio de la división de poderes sirve como medio organizativo, ya sea en favor de los individuos o de los grupos sociales intermedios, para evitar los excesos de los partidos mayoritarios que ejercitan transitoriamente el poder. Este es su valor político, lo cual, desde luego, también tiene implicaciones sobre el plano estrictamente jurídico. Por ello, con justa razón, se afirma que el principio de la separación de poderes se ha transformado en la teoría de la distinción y

colaboración de poderes, dado que es necesaria una coordinación entre los varios órganos estatales, de manera tal que su actividad se desarrolle en armonía con una dirección política unitaria y, segundo, que aunque permaneciendo cada poder, en principio, dentro de la órbita de la sola función que institucionalmente le corresponde, resulta oportuna la derogatoria de tal principio, con el fin de asignarle también la consecución de otras funciones típicas de otro poder.

#### El principio de legalidad

El segundo postulado del Estado de derecho lo constituye el principio de legalidad.

En términos generales, el principio de legalidad significa que cualquier conducta administrativa debe estar, expresa o implícitamente autorizada por el ordenamiento jurídico, en términos tales que lo no autorizado está prohibido.

El principio de legalidad tiene como contrapartida el principio de libertad jurídica que preside la actuación de los particulares. Este principio, a la inversa del de legalidad, significa que los particulares pueden realizar todas aquellas conductas que no estén expresa o implícitamente prohibidas por el ordenamiento jurídico, en términos tales que lo no prohibido está autorizado.

En el Estado de derecho, el principio de legalidad postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico, a partir de su definición básica según la cual toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso, pues para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no les esté autorizado les está vedado.

La finalidad del principio de legalidad en un Estado de derecho es la protección de los derechos fundamentales de los administrados, evitando, de ese modo, la arbitrariedad de las autoridades públicas. En consecuencia y en virtud de este principio, la actividad de las autoridades públicas se encuentra sometida al derecho. De ahí que esa conducta

deba estar necesariamente autorizada de manera previa y no contrariar las disposiciones del mismo ordenamiento.

La existencia de un control autónomo  
de legalidad

El tercer postulado del Estado de derecho es la existencia de un control autónomo de legalidad de la actividad administrativa del Estado.

Hoy día es pacífica la tesis de que el control de legalidad de la conducta administrativa surgió con la Revolución francesa, sobre todo con la creación del Consejo de Estado por parte de Napoleón.

El control de legalidad de la conducta administrativa es propia del moderno Estado de derecho, pues durante la vigencia del Estado absoluto, de acuerdo con el criterio de soberanía imperante en esa época, no se concebía que el príncipe o monarca se autoimpusiera una ley o norma que no pudiese infringir, por lo que, cuando dictaba un acto en contra de una disposición anterior, quedaba ésta sin efecto, sin que fuera posible hablar de derechos preexistentes o adquiridos. De ahí que no pudiese existir una jurisdicción que garantizara la legalidad de la actuación del rey, porque siempre actuaba lícitamente. Recordemos la expresión acuñada en este sentido por los ingleses: *King can never do wrong*. Con ello se excluía no sólo el control de legalidad de los actos del monarca, sino también la responsabilidad estatal por conducta lícita o ilícita.

La existencia de un control autónomo de legalidad desemboca, en última instancia, no sólo en la eliminación de las conductas ilegales de la administración pública, sino también en la posibilidad concreta de exigirle responsabilidad al Estado, tanto por conducta ilícita como lícita.

El reconocimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos

En todo Estado de derecho se reconoce y garantiza el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Tales derechos se pueden reagrupar en varias categorías: en primer lugar, están los derechos subjetivos privados, que son aquellos que pertenecen al individuo en tanto ser humano, independientemente de su calidad de

sujeto del ordenamiento estatal y que protegen aquellos intereses que surgen en las relaciones privadas. Entre ellos se pueden citar, a manera de ejemplo, el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, los derechos sobre las cosas del mundo externo (derecho a la propiedad y otros derechos reales), los derechos de familia, etcétera.

A tales derechos, se contraponen los derechos subjetivos públicos, que competen a un sujeto cuando interviene en algún tipo de relación con el Estado como tal, es decir, como investido de su potestad de imperio.

En la esfera de actividad a que se refiere esta clase de derechos, el particular puede ejercitarlos dentro de los límites establecidos por el propio ordenamiento jurídico. Por tanto, la injerencia de los órganos estatales en la esfera de los particulares no puede rebasar los confines expresamente consentidos por el mismo ordenamiento.

En esto consiste precisamente el llamado derecho de libertad civil, que es la manifestación más sobresaliente del Estado de derecho, y representa la proyección sobre el terreno del derecho público de la garantía concedida a la autonomía del particular en tanto que ser humano; es el derecho subjetivo público del individuo frente al Estado de mantener la inviolabilidad, dentro los límites fijados por el ordenamiento, de su propia esfera jurídica privada.

Aunque el derecho de libertad civil es sustancialmente uno solo, existen múltiples manifestaciones del mismo, que encuentran específicamente consagración en todas las Constituciones bajo el nombre de Declaración de Derechos.

Sus manifestaciones más importantes del derecho de libertad civil son: a) la libertad personal; b) la libertad de manifestación del pensamiento; c) la libertad de confianza; d) la libertad de reunión y de asociación y e) las libertades patrimoniales.

Una segunda categoría de derechos subjetivos está integrada por los derechos cívicos. Estos derechos son reconocidos al individuo como miembro de la colectividad organizada, y tienen de contenido una pretensión suya al disfrute de aquellos bienes (cosas y servicios) que el Estado ha decidido poner a disposición de sus miembros; se trata, en suma, de los derechos a obtener del Estado determinadas prestaciones. Verbigracia, el derecho de acción que otorga acceso a los órganos ju-

diciales, el derecho a usufructuar servicios públicos, el derecho al uso normal de los bienes demaniales, etcétera.

Una tercera categoría está integrada por los derechos políticos, que tienen como contenido la pretensión del ciudadano de participación activamente en la vida del Estado. El primero y fundamental es el derecho al voto. Luego tenemos el derecho a ser elegido y el ocupar cargos públicos.

Modernamente, se incluyen también los denominados derechos de tercera y cuarta generación, es decir, los derechos de orden cultural, económico y ambiental entre otros.

#### La coronación del Estado de derecho

Modernamente se considera que el quinto postulado del Estado de derecho lo constituye la existencia del control de constitucionalidad, sobre todo a partir de la creación de tribunales especializados en la materia.

Indudablemente, la aparición de los tribunales constitucionales después de la Segunda Guerra Mundial en Europa, fenómeno luego extendido a numerosos otros países de los cinco continentes, ha permitido que la tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos se haya ensanchado considerablemente y se garantice, al mismo tiempo, que los actos del poder público se enmarquen dentro de los parámetros de legalidad superior establecidos en el ordenamiento constitucional. Este fenómeno se ha fortalecido con la aparición de los tribunales internacionales sobre derechos humanos en las últimas décadas.

Indudablemente, la jurisdicción constitucional cumple un papel fundamental en el moderno Estado de derecho. En primer lugar, crea orden en el terreno de las cuestiones jurídico-constitucionales, en las que sólo puede crear un orden auténtico una jurisdicción independiente del más alto linaje. En segundo término, fortalece, asimismo, las bases de nuestra existencia política, lo que nos permite a los administrados vivir la experiencia cotidiana de un Estado de derecho y de la dignidad garantizada de ciudadanos libres y, finalmente, lucha por el imperio de los derechos y de los bienes al tomar como motivación expresa las decisiones de los más altos valores de la tierra.



El objeto de la jurisdicción constitucional consiste en garantizar la supremacía de las normas y principios de la Constitución, especialmente, de las libertades y derechos humanos en ella consagrados, y hacerlos exigibles en sí mismas con rango preferente sobre todas las demás. En esta difícil tarea es indispensable, al confrontar el texto de la norma cuestionada con la Constitución, extraer el sentido lógico o espíritu de la norma constitucional, en aquellos casos en que el texto gramatical poco aporta, muchas veces por la necesaria generalidad que la correcta técnica legislativa aplica al redactar las normas constitucionales; de otra forma, la Constitución, lejos de reflejar los valores morales y el modelo ideológico para los habitantes del país, se convertiría en un texto muerto, muy limitado, y de poca actualidad. Para extraer ese sentido lógico de la norma hay que situarse pues en ese contexto, es decir, dentro de un sistema democrático constitucional con valores morales y particulares reflejados en las normas y costumbres de la sociedad civil, e interpretar junto con los principios constitucionales, cuál es la solución más justa para un determinado caso.

Por ello se ha afirmado, con justa razón, que “los tribunales constitucionales han venido a coronar el edificio del Estado de derecho”.<sup>4</sup>

## EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

### *Antecedentes*

Es evidente que las características del Estado de derecho han contribuido notablemente a articular el sistema constitucional moderno. Inicialmente predominó el constitucionalismo de corte liberal, a partir del cual las Constituciones reconocían exclusivamente derechos y libertades individuales, con sus corolarios de los derechos de asociación, petición, sufragio y libertad de conciencia.

El constitucionalismo social irrumpe en el escenario jurídico con la promulgación de las Constituciones de Querétaro en 1917 y de Weimar en 1919.

Mientras la primera tuvo gran influencia en América Latina, la segunda fue emulada en varios Estados europeos.

<sup>4</sup> Franco Pierandrei, *La Corte Costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1962, p. 884.

La explicación del diferente ámbito de influencia de ambas Constituciones tiene una explicación lógica: las tesis sociales de Weimar tuvieron eco en las sociedades industriales porque permitían hacer frente a las presiones obreras que se inspiraban en la revolución soviética de 1917, en cambio “las tesis mexicanas fueron más atractivas para quienes tenían que paliar la inquietud de sociedades rurales”.<sup>5</sup>

### *Contenido*

Ambas Constituciones —la de Querétaro y la de Weimar— introdujeron nuevos elementos hasta ese momento desconocidos en el constitucionalismo. En efecto, las características fundamentales del constitucionalismo social que inauguraron y que todavía se mantienen vigentes y en plena evolución, fue el reconocimiento de los derechos a la organización profesional, a la huelga, a la contratación colectiva, al acceso a la riqueza, y de principios de equidad en las relaciones jurídicas y económicas. En el caso de la Constitución de Querétaro, habría que agregar toda la gama de acciones agrarias y la consiguiente limitación del tradicional derecho a la propiedad de corte liberal.

A partir de tales preceptos constitucionales, nacieron instituciones como la seguridad social, los tribunales especializados en materia laboral, el salario mínimo, el descanso semanal, las vacaciones anuales, los límites de la jornada laboral. Asimismo, aparecieron los primeros derechos prestacionales, en virtud de los cuales el Estado se hizo cargo de financiar y prestar servicios en el ámbito educativo, salud y vivienda, entre otros.

Desde luego, ambas Constituciones establecieron normas que sirvieron de fundamento a la intervención del Estado en el campo económico.

Como dice un autor costarricense

El Estado social significa, en cambio, un aumento en beneficio de la igualdad, más que de la propiedad y de la libertad. Su finalidad es repartir y utilizar al máximo los recursos de la comunidad en provecho del que más necesita. Se trata de una intervención en la vida económica para favorecer a

<sup>5</sup> Diego Valadés, *Problemas constitucionales del Estado moderno*, México, UNAM, 2002, p. 20.

determinadas personas, clases o grupos con el fin de elevar el nivel de vida de los más necesitados en el goce de la propiedad, aunque jurídica y supuestamente tengan tanta libertad como el rico. Las técnicas del Estado social están en los servicios públicos, en las prestaciones de socorro a ciertos grupos o de fomento de ciertas actividades y, sobre todo, en las políticas económicas del Estado, sobre precios, moneda, crédito y hacienda pública (básicamente tributaria). A la inversa de lo que ocurre con las técnicas del Estado de derecho que representan una prohibición al Estado y una abstención de éste frente al individuo y a la sociedad, los modos de operar del Estado social implican una prohibición al individuo o una prestación y participación estatales, que crean y distribuyen riqueza. La agravación del régimen impositivo, la maniobra crediticia para evitar la inflación o la recesión económica, la intervención de precios, el aumento de los servicios públicos, etcétera, o de las prestaciones pecuniarias del Estado a favor del individuo, representan una acentuación desde su carácter social.<sup>6</sup>

El constitucionalismo social vino a complementar el Estado de derecho, dado que las sociedades de esa época exigían mayor intervención de parte del Estado en todas las actividades de la vida de la comunidad, especialmente en los campos económico y social.

El problema de entonces, desde el punto de vista jurídico, era combinar armónicamente la libertad y la seguridad de los individuos. En esa ecuación se sintetizó el dilema de la coexistencia del Estado de derecho y del constitucionalismo social o Estado intervencionista.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, el problema estribó en integrar la libertad en el campo económico y social para lograr la igualdad efectiva y no sólo formal de los ciudadanos. En otros términos, si el Estado de derecho constituía la coronación de la democracia formal y legalista, el constitucionalismo social, por su parte, trató de que la sociedad conociera una democracia real y operativa. El principio de igualdad formal ante la ley cedió ante la concepción de la igualdad como concepto traducible en realidades concretas de carácter económico y social.

El Estado constitucional, a partir de entonces, interviene activamente en los campos económico y social, tratando de que la riqueza se

<sup>6</sup> Eduardo Ortiz, “Estado social de derecho”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, San José, Lehmann, núm. 29, 1976, p. 57.

distribuya de manera más equitativa y de que toda la población tenga acceso y participación de esa riqueza.

En virtud de lo anterior, las Constituciones a partir de la promulgación de las Constituciones de Querétaro y de Weimar, dejaron de ser simples documentos garantizadores de las libertades individuales para convertirse en instrumentos jurídicos ágiles que permiten una acción más eficaz del Estado en los campos económico y social, con el objeto de lograr la plena realización del sistema democrático no sólo como forma de Estado, sino fundamentalmente como forma de vida.

Por lo anterior, el Estado, a partir de la aprobación de las citadas Constituciones, dejó de contentarse con una acción negativa dirigida a salvaguardar exclusivamente las libertades individuales mediante la limitación de sus propios poderes, como era la esencia del Estado de derecho de corte liberal. El Estado pasó a tomar una acción positiva, dedicándose a la reforma de la sociedad y al logro del bien común. No más pasividad, sino interés creativo del Estado.

Dentro de este orden de ideas, los nuevos derechos de orden económico y social limitaron e inclusive, en algunos casos, hicieron nugatorios algunos derechos individuales tradicionales, lo que se manifestó especialmente en el ámbito de las libertades económicas y del derecho a la propiedad.

Análogamente, la igualdad abstracta de todos frente a la ley fue cediendo terreno a una discriminación entre los distintos sujetos para asegurar una igualdad real. La ley, como norma general, no siempre constituye el instrumento más idóneo para tales medidas. Por ello, la administración ha recibido nuevas funciones y poderes discrecionales de planificación y de decisión necesariamente amplios, y que tenían parangón con los que disponían los gobiernos al amparo del Estado de derecho de corte burgués y liberal.<sup>7</sup>

## LA CONSTITUCIÓN DE QUERÉTARO

La Constitución de Querétaro se convirtió en el referente obligatorio para los restantes países latinoamericanos, en relación con tres aspectos

<sup>7</sup> Enzo Cheli, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1957, pp. 238-257.

socioeconómicos de gran importancia: 1) el derecho a la propiedad; 2) los derechos laborales y 3) la prohibición de monopolios y el reconocimiento de los derechos de los consumidores y usuarios.

Justamente en estos tres aspectos concretos centraré mi análisis acerca de la influencia que la Constitución de Querétaro ha tenido sobre el derecho constitucional costarricense a partir de su promulgación.

### *El derecho a la propiedad*

El artículo 27 de la Constitución de Querétaro constituyó una novedad en su momento, pues vino a regular el derecho a la propiedad de una manera que ninguna otra Constitución lo había hecho hasta entonces.

El texto tiene un contenido complejo y multiforme, por lo que conviene analizar las principales innovaciones introducidas.

#### La propiedad pública o institucional

En el primer párrafo, la norma en examen declara, de manera tajante, que “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Esta disposición es novedosa en cuanto considera que la totalidad del territorio mexicano es propiedad exclusiva del Estado, con lo cual rompe con el concepto tradicional de que la propiedad privada es un derecho originario e inalienable. En la nueva concepción simplemente se autoriza al Estado a transmitir su dominio a los particulares, los cuales a partir de este acto estatal de transmisión del dominio, adquieren un derecho a la propiedad sobre determinados bienes. Es decir, el derecho a la propiedad surge como consecuencia de un acto estatal, mediante el cual se traslada el dominio a los particulares sobre determinados bienes inmuebles.

Sin embargo, a renglón seguido, establece que la propiedad privada “no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. Con ello, por otra parte, se refuerza el derecho a la

propiedad privada de quienes han sido autorizados por el Estado para ejercer el dominio sobre determinados bienes inmuebles.

También se le atribuye a la nación “el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos”. Verbigracia, los metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas; los yacimientos de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos.

Asimismo, son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes, etcétera.

La norma considera que el dominio de la nación sobre tales bienes es inalienable e imprescriptible, y su explotación sólo podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o mercantiles constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumplan con los requisitos que establezcan las leyes.

Aquí la novedad reside en que las concesiones para la explotación de los bienes inalienables están restringidas a sólo los ciudadanos y sociedades mexicanas.

Los alcances del derecho a la propiedad privada

Como indicamos anteriormente, el derecho a la propiedad privada ya no se concibe como originario ni inalienable, sino más bien como una concesión estatal. Sin embargo, una vez reconocido ese derecho sobre determinados territorios, la norma constitucional en examen le otorga algunas garantías importantes.

Dentro de este orden de ideas, un autor mexicano ha dicho que “el autor de la Constitución sustentó un nuevo concepto de derecho de

propiedad, por más que conservó como garantía individual a favor del particular una especie de propiedad precaria y derivada”.<sup>8</sup>

En primer lugar, establece la garantía de que sólo puede ser expropiada por causas de utilidad pública y mediante indemnización. Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinan los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con esas leyes la autoridad administrativa hace la declaración correspondiente.

En segundo lugar, la norma establece reglas precisas sobre la forma de fijar la indemnización por expropiación. Para ello, la autoridad expropiante se debe basar en la cantidad que como valor fiscal haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial.

Este sistema es muy ágil, y permite que el Estado tome posesión casi inmediata de un bien cuando es expropiado por haber sido declarado de utilidad pública.

Un tercer elemento novedoso y revolucionario para la época fue la creación del patrimonio familiar. En efecto, la norma constitucional en examen dispone que “Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno”.

El artículo 123 de la misma Constitución explicita más este concepto, al indicar que “Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios”.

De ahí que otro autor mexicano haya dicho, con justa razón, que de la redacción del artículo 27 de la Constitución de Querétaro surge

<sup>8</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed, México, Porrúa, 1985, p. 188.

un régimen triangular de la propiedad en razón del sujeto a quien se atribuye o imputa la cosa: propiedad privada, propiedad pública y propiedad social.<sup>9</sup>

#### Las limitaciones a la propiedad privada

En primer término, “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación”.

Esta norma le otorga amplios poderes al Estado para restringir la propiedad privada. Verbigracia, la eliminación de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad, creación de nuevos centros de población agrícola, etcétera.

Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en el territorio mexicano.

Las asociaciones religiosas y las iglesias no tienen, en ningún caso, capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces. Asimismo, las sociedades comerciales por acciones no pueden poseer o administrar fincas rústicas. Si su giro de actividad es la industria, la explotación minera o petrolera sólo pueden poseer o administrar aquellas propiedades que fueren necesarias para los establecimientos o servicios de su giro empresarial.

En cada Estado y territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

#### *Los derechos laborales*

El segundo gran aporte de la Constitución de Querétaro al constitucionalismo latinoamericano fue el reconocimiento de los derechos laborales.

<sup>9</sup> Jorge Madrazo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985, p. 73.



El artículo 123 comienza por establecer una norma programática, mediante la cual se obliga al Congreso de la Unión y de los Estados a expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región a favor de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, sin contravenir los principios fijados en esa misma norma.

#### Derechos individuales

Entre los derechos individuales, se establece que la jornada máxima de trabajo diurno es de ocho horas. La jornada máxima nocturna se fijó en siete horas. Sin embargo, durante esta jornada, se prohibieron las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Tanto a las mujeres como a los menores se les prohibió el trabajo industrial nocturno, y el comercial se prohibió a los menores después de las 10 p. m. La jornada ordinaria de los menores mayores de doce años y menores de dieciséis no podía exceder las seis horas.

Por cada seis días de trabajo, los operarios tenían derecho a un día de descanso. A las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no se les permitía desempeñar trabajos físicos que exigieran esfuerzo material considerable, y en el mes siguiente al parto lo disfrutaría forzosamente de descanso, debiendo percibir el salario íntegro y conservar el empleo y los derechos adquiridos al amparo de su contrato. En el periodo de lactancia tenían derecho a dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

El salario mínimo se fijaría tomando en cuenta las condiciones de cada región para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tenían derecho a una participación en las utilidades, la cual sería fijada por comisiones especiales que se formarían en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que existirá en cada Estado.

Se consagró el principio de que para trabajo igual deberá corresponder salario igual, sin tomar en cuenta ni el sexo ni la nacionalidad. El salario mínimo estaba exceptuado de embargo, compensación o

descuento. El salario debía pagarse en efectivo. Las horas extraordinarias tenían que pagarse doble. El trabajo extra no podía exceder las tres horas diarias.

Los despidos sin causa justa daban lugar al pago del auxilio de cesantía. Igual tratamiento se daba cuando el despido obedeciera al hecho de que el trabajador hubiera ingresado a un sindicato o asociación o hubiera participado en una huelga lícita. En este caso, el monto de la indemnización era de tres meses de salario.

Todas las cláusulas que contenga un contrato de trabajo que sean contrarias a los principios antes indicados, se consideraban absolutamente nulas y se tendrían por no puestas. Es decir, todas las estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio de los trabajadores.

#### Derechos colectivos

Tanto los obreros como los empresarios tienen derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.

Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros. Las huelgas se considerarán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha fijada para suspensión del trabajo.

Las huelgas serán consideradas ilegales únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades. Los paros, a su vez, serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por ter-

minado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo. Aunque la norma lo diga, se debe entender que lo será sin responsabilidad patronal.

#### Seguridad social

Los empresarios son responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten. En tal caso, deberán pagar la indemnización correspondiente según se haya traído como consecuencia la muerte o simplemente la incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por medio de un intermediario.

El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

Finalmente, y como un antecedente inmediato de los modernos institutos de seguridad social, la Constitución de Querétaro disponía que

Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

*La prohibición de monopolios y el reconocimiento de los derechos de los consumidores y usuarios*

El artículo 28 de la Constitución de Querétaro prohíbe los monopolios privados. Sólo admite, como monopolios públicos, los siguientes:

la acuñación de la moneda; los correos, telégrafos y radiotelegrafía; la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno federal. La única excepción para los particulares, son los privilegios que por tiempo determinado se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el exclusivo uso de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

La misma norma constitucional consagra otro gran principio, completamente novedoso para la época, como lo fue el de la protección a los derechos de los consumidores y usuarios. En efecto, dijo el citado artículo que

la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de alguno otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Es indudable que estas normas constitucionales tuvieron una honda repercusión en la consolidación posterior del moderno Estado mexicano.

## LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE QUERÉTARO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COSTARRICENSE

### *Introducción*

El Estado constitucional social en Costa Rica se comenzó a dibujar a partir de los inicios de la década de los años cuarenta del siglo pasado. Antes de esa fecha, la Constitución por entonces vigente que databa

desde 1871, consagraba un régimen estrictamente liberal, tanto en lo político como en lo social y económico.

El derecho a la propiedad se consideraba originario e irrestricto, y la libertad de comercio sin sujeción a limitaciones estatales. Consecuencia de lo anterior, no había tampoco ninguna disposición constitucional o legal que prohibiera los monopolios privados.

Cuando la Constitución de 1871 fue promulgada, Costa Rica era un país con escasos 300 000 habitantes, que basaba su economía exclusivamente en la exportación de café hacia los mercados europeos. Su estructura social era simple: los grandes hacendados y los peones de fincas que vivían en una relación más familiar, antes que de patrono-empleado, constituían su base fundamental. Junto a ellos estaba el núcleo de comerciantes importadores, los pequeños artesanos y un incipiente número de profesionales liberales. Por ello, no es de extrañar que esa Constitución se inscriba, tanto orgánica como dogmáticamente, dentro de las líneas de liberalismo económico clásico, con un sistema político de corte presidencialista fuerte y centralizado.

No obstante, la evolución social, económica y política también tocó a las puertas de nuestro país, por lo que el modelo creado por esta carta política entró en crisis a inicios de la década de los años cuarenta del siglo XX.

La sociedad costarricense, a lo largo del periodo liberal, siguió siendo pobre, al punto que uno de nuestros mejores prosistas afirmara cáusticamente que lo único bien repartido en Costa Rica era la pobreza.<sup>10</sup> En efecto, desde finales del siglo XIX y los primeros 40 años del siglo XX, la división de clases se había hecho manifiesta, en gran parte por la existencia de enclaves bananeros tanto en el Atlántico como en el Pacífico, por lo que aquella sociedad de gentes iguales en su común pobreza había desaparecido. Por ejemplo, el 71% de la población tenía, en ese entonces, un ingreso per cápita de US \$ 90 anuales.

La Segunda Guerra Mundial aceleró la crisis económica y social del Estado costarricense, pues nuestros principales mercados de exportación eran los europeos. Lógicamente sobrevino la escasez y el alza desmedida de los artículos de primera necesidad, de manera que

<sup>10</sup> Mario Sancho, *Memorias*, San José, Editorial Costa Rica, 1961, p. 284.

la mera subsistencia material comenzó a ser un problema cotidiano para la mayoría de la población. El Gobierno de entonces tuvo que tomar medidas fuertes como el control de precios de los productos de primera necesidad para evitar la especulación. Simultáneamente el Estado se convirtió en un importador y expendedor de artículos de primera necesidad.

Dentro de este contexto económico y social es que se fragua la reforma social de 1943, posteriormente ampliada y perfeccionada por la Constitución de 1949.

Desde el punto de vista ideológico, la reforma social costarricense bebió en las fuentes de la doctrina social de la Iglesia, pues el presidente de entonces no sólo había estudiado en Bélgica con el cardenal Mercier, sino que también se alió políticamente con el Partido Comunista y logró el apoyo decidido del arzobispo de San José, monseñor Víctor Manuel Sanabria, historiador y hombre de gran talento que estaba al día con los movimientos sociales que entonces agitaban al mundo académico.

Monseñor Sanabria fue acusado de comunista por quienes se oponían a la reforma, a lo cual el prelado respondió de manera hábil, diciendo que “Me asustan los caminos de la izquierda, pero nunca me han asustado los caminos de la justicia”.<sup>11</sup> Desde el punto de vista jurídico, la referencia principal fue justamente la Constitución de Querétaro, que constituía, en ese momento, el más connotado y conocido antecedente latinoamericano de una Constitución que reconocía los derechos sociales y económicos de los ciudadanos.

En efecto, Constituciones como la cubana de 1940 (artículo 87), la colombiana, luego de la reforma de 1936 (artículo 26, párrafo segundo), y la chilena (artículo 10) consagran disposiciones que autorizaban al Estado a introducirle limitaciones a la propiedad por razones de interés público, todas ellas bajo la influencia directa e inmediata de la Constitución de Querétaro.

La reforma constitucional fue presentada al Congreso el 16 de mayo de 1942, pero fue aprobada en segunda legislatura el 2 de ju-

<sup>11</sup> Víctor Manuel Sanabria, “Declaraciones”, *Diario La Tribuna*, San José, 30 de mayo de 1942, p. 1.

lio de 1943, la cual incluyó en el título III una sección tercera que se llamaría “De las garantías sociales”, compuesta por quince artículos.<sup>12</sup>

Antes de la reforma constitucional, se habían promulgado disposiciones legales de gran calado en materia social, que encontraron abrigo constitucional en la reforma de 1943. Nos referimos, en primer lugar, a la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social, creada mediante ley número 17 del 1o. de noviembre de 1941, la cual se puso en marcha dos años después mediante una Ley Orgánica, que lleva el número 17 del 22 de octubre de 1943.

Esta institución, recogida y notablemente reforzada tanto por la Junta Fundadora de la II República en 1948 como por la Constitución de 1949, constituye hoy día el eje central de la seguridad social en nuestro país, y es, sin duda alguna, la institución pública más importante y la más querida por los costarricenses.

### *El derecho a la propiedad*

#### La propiedad pública o institucional

Fue recién en la Constitución de 1949 que se desarrolló en nuestro ordenamiento constitucional el régimen de propiedad pública o institucional, tal y como lo hizo la de Querétaro desde 1917.

Los artículos 6, 50, 89 y 121, inciso 14, establecen que el patrimonio nacional está conformado por las aguas territoriales, las costas, el espacio aéreo, la plataforma continental, el zócalo insular, los recursos y riquezas naturales del agua, del suelo y del subsuelo, las bellezas naturales, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el patrimonio histórico y artístico de la nación, las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas de dominio público en el territorio nacional, los yacimientos de carbón, las fuentes o yacimientos de petróleo, sustancias hidrocarburadas, depósitos de minerales radioactivos, servicios inalámbricos —lo que modernamente se conoce como espacio electromagnético—, ferrocarriles, muelles y aeropuertos que estén en servicio.

<sup>12</sup> Sobre la discusión de esta reforma constitucional, véase Juan Luis Arias, “Las limitaciones a la propiedad en nuestra historia constitucional”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, San José, Lehmann, núm. 15, 1970, pp. 348 y ss.

Estos bienes que integran el patrimonio nacional gozan de especial protección, de manera que no son susceptibles de ser apropiados por particulares y ni siquiera por la administración pública. Sólo la Asamblea Legislativa puede desafectarlos para usos privados, pero únicamente en los casos y por los medios que ella establece. Algunos de ellos ni siquiera pueden ser desafectados por ley, toda vez que por su singular naturaleza han recibido una especial protección constitucional, que los sustrae del comercio de los hombres.

Otros pueden ser objeto de explotación racional por el Estado, como por los particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo determinado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa.

La especial naturaleza del patrimonio nacional tiene como consecuencia la necesaria e indisoluble vinculación al uso público de los bienes que el concesionario —sea público o privado— destine o requiera destinar para su desarrollo y explotación, de manera tal que éstos se entienden definitivamente incorporados al dominio público y gozan, por tal razón, de las características propias de este régimen de ser inembargables, imprescriptibles e inalienables.

Estos conceptos sobre la propiedad pública, en su gran mayoría, fueron tomados de la Constitución de Querétaro.

Los alcances y limitaciones al derecho  
a la propiedad privada

En la reforma del artículo 29 de la Constitución de 1871 realizada el 2 de julio de 1943, modificó un poco la redacción del párrafo primero para precisarlo mejor, eliminando los detalles relativos a cómo debía ser la indemnización y a quién le correspondía fijarla, remitiendo para tales efectos a la ley. Sin embargo, la gran contribución fue la introducción de un segundo párrafo, el cual permitía que “Por motivos de necesidad pública podrá el Congreso, mediante el voto de dos tercios del total de sus miembros, imponerle a la propiedad limitaciones de interés social”.

La Constitución de 1949 mantuvo, en esencia, la misma redacción. Lo importante es que las limitaciones de interés social no son indemni-



zables, salvo cuando impidan al propietario ejercer alguno o todos los poderes que integran el derecho a la propiedad, de manera que éste se vacíe de su contenido esencial, es decir, que se deje sin efecto su núcleo duro. Verbigracia, una limitación que impida al propietario la venta del bien o su usufructo en cualquier forma.

Por tanto, existe limitación cuando en aplicación del principio constitucional de proporcionalidad, éste exige configurar las facultades del propietario sin privar de utilidad el ejercicio de su derecho; por el contrario, hay expropiación de hecho —y por tanto es indemnizable— cuando el mismo principio de proporcionalidad exija el cambio de titularidad o la privación sustancial de la utilidad de su derecho en contra del propietario.

Cabe finalmente precisar el concepto de “función social de la propiedad”. Para ello hay que distinguir entre la propiedad como institución y como derecho fundamental.

Función social de la propiedad significa que esta institución debe orientarse al cumplimiento de una función social, de manera tal que el derecho de propiedad está limitado por esa orientación. La función social es tarea que corresponde cumplir a la sociedad, pues el derecho de propiedad es derecho subjetivo y privado, por lo que su titular no puede ser convertido en funcionario de esa función social.

La función social implica ejercer el derecho de propiedad de manera tal que no perjudique a terceros y soportar la armonización con los derechos de los demás. Por ejemplo, los titulares del derecho de propiedad deben respetar el principio constitucional de tutela al ambiente. Las obligaciones derivadas del respeto de este principio serán siempre de carácter negativo, es decir, le indican al propietario lo que no puede hacer a fin de armonizar su ejercicio con el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que el artículo 50 garantiza a todos los habitantes de la República.

En otros términos, la propiedad en cuanto institución existe, y se define en cuanto cumple, al mismo tiempo, una función de interés personal, de utilidad e interés para toda la sociedad. El derecho de propiedad, en cuanto derecho fundamental, es un derecho cuyo ejercicio, no obstante que está sometido a limitaciones que lo hacen compatible con dicha función social, no implica la obligación de satisfacer esa

función. Su deber jurídico se circunscribe a no ejercitar su derecho en forma contraria a tal función, pues la consecución de ésta es tarea de la sociedad. De lo contrario se terminaría colectivizando el derecho de propiedad, lo cual es contrario al contenido ideológico liberal-democrático que permea nuestro ordenamiento.

Indudablemente, la concepción del derecho a la propiedad en Costa Rica sufrió la influencia directa del artículo 27 de la Constitución de Querétaro a partir de 1943, en la medida en que ésta dispone que “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”.

Todo el tema de las limitaciones a la propiedad por motivos de utilidad pública y el concepto de función social de la propiedad derivan, en el plano ideológico, de la doctrina social de la Iglesia que se encuentra recogida en la Exposición de Motivos de la Reforma Constitucional al Artículo 29 de la Constitución en 1943,<sup>13</sup> norma posteriormente incorporada en la Constitución de 1949 bajo el numeral 45, en tanto que su antecedente jurídico inmediato lo constituyó la Constitución de Querétaro.

También en la reforma constitucional de 2 de julio de 1943, se introdujo el artículo 58 que establecía la obligación del Estado de fomentar las cooperativas como medio para facilitar mejores condiciones de vida de los trabajadores, que luego pasó a ser el 64 en la carta política de 1949. Esta última, en su numeral 69, dispone que “Los contratos de aparcería rural serán regulados con el fin de asegurar la explotación racional de la tierra y la distribución equitativa de los productos entre productores y aparceros”.

Indudablemente ambas disposiciones constitucionales encuentra su matriz en el artículo 27 de la Constitución de Querétaro.

<sup>13</sup> Decía la citada exposición de motivos: “He ahí también porqué el Sagrado Pontífice León XIII declaraba que el Estado no tiene derecho a otorgar la propiedad privada con un exceso de cargas o imposiciones. El derecho de propiedad individual emana, no de relaciones humanas, sino de la misma naturaleza; la autoridad pública no puede, por tanto, abolirla; sólo puede atemperar su uso y conciliarlo con el bien común”, Asamblea Legislativa, Expediente legislativo de la reforma del artículo 29 de la Constitución de 1871, San José, Imprenta Nacional, 1943, p. 8.

*Los derechos laborales*

Derechos individuales

La efímera Constitución de 1917, promulgada el 8 de junio de 1917, es decir, cuatro meses después de la de Querétaro y que estuvo vigente hasta el 3 de septiembre de 1919, disponía en su artículo 10 que

Es obligación del Estado velar por el bienestar de los clases trabajadoras, y para ello dictará las leyes que sean necesarias; a falta de iniciativa social promoverá, y en todo caso apoyará en la medida de sus recursos, las instituciones que tengan por objeto armonizar sobre bases de justicia las relaciones entre patronos y obreros, y las que tiendan a mejorar la condición económica de éstos y a ampararlos en caso de enfermedad, vejez o accidente, paro de trabajo u otras circunstancias de desgracia independientes de su voluntad.

Se trataba de una típica norma programática que en realidad no otorgaba ningún derecho a los trabajadores, sino que más bien establecía obligaciones al Estado, especialmente al órgano legislativo.<sup>14</sup>

En materia laboral, específicamente, el artículo 52 estableció que el trabajo es un deber social y gozaba de especial protección de las leyes, con el objeto de que su cumplimiento dé al individuo derecho a una existencia digna y acorde con sus esfuerzos y aptitudes.

El numeral 53 disponía que el trabajador manual o intelectual tenía derecho a un salario mínimo que cubra las necesidades de su hogar en el orden material, moral y cultural, el cual sería fijado periódicamente, atendiendo a las modalidades de su trabajo y a las particulares condiciones de cada región, y de cada actividad intelectual, industrial, comercial, ganadera o agrícola.

El artículo 54 fijaba el máximo de la jornada ordinaria de trabajo semanal en 48 horas, no pudiendo exceder de 8 horas diarias, y la extraordinaria de 6 horas. Asimismo, establecía la obligación de remunerar con un 50% adicional el trabajo extraordinario. También consagraba el derecho a vacaciones anuales pagadas, cuya extensión y

<sup>14</sup> Véase Rubén Hernández Valle, *Constituciones iberoamericanas*, México-San José, UNAM, 2005, pp. 42 y ss.

oportunidad serían reguladas por ley, pero cuyo monto no podría ser fijado en una proporción menor a dos semanas por cada cincuenta semanas de servicio continuo.

El artículo 62 recogió el principio de que

A trabajo igual y en idénticas condiciones, corresponderá un salario o sueldo igual sin distinción de personas ni de sexos. El trabajador campesino gozará de los mismos derechos vitales que el trabajador urbano. En igualdad de condiciones los patronos y empresas públicas o privadas tendrán la obligación de preferir a los trabajadores costarricenses. La ley fijará, en los casos ocurrentes, la proporción mínima de los trabajadores nacionales, atendiendo no sólo a su número, sino también al monto total de los salarios o sueldos que se paguen.

El artículo 64 creaba una jurisdicción especial de trabajo para mejor resolver los conflictos que se deriven de las relaciones entre patronos y trabajadores. Todos los tribunales de trabajo dependerían del Poder Judicial y la ley determinaría su número y organización. Su integración, en su mayor parte, debería estar compuesta por un representante del Estado, que la presidiría, y por un representante de los patronos y otro de los trabajadores.

Esta última disposición nunca fue acatada por el legislador, y la jurisdicción laboral se encargó exclusivamente a tribunales unipersonales integrados por jueces nombrados por el Poder Judicial. En la Constitución de 1949 se eliminó esa obligación constitucional inactuada y soslayada por el legislador ordinario de integrar los tribunales de trabajo de manera tripartita.

Derechos colectivos

El artículo 55 reconocía el derecho a la sindicalización, tanto a los trabajadores como a los patronos para la persecución de fines exclusivos de su actividad económico-social.

El artículo 56 reconocía el derecho de los patronos al paro y de los trabajadores a la huelga, salvo en los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de éstos hiciera la ley y conforme a las regulacio-

nes que la misma estableciera, las cuales debían desautorizar todo acto de coacción o de violencia.

El numeral 57 le otorgaba fuerza de ley a las convenciones colectivas y contratos colectivos de trabajo que, con arreglo a la ley, se concertaran entre patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados. Es interesante señalar que la titularidad para suscribir convenciones se otorgó a los sindicatos y no a los trabajadores considerados individualmente.

#### Derechos asistenciales

Con la reforma de 1943, la Constitución de 1871 dispuso en su artículo 51 una norma programática dirigida al legislador, a fin de que éste asegurara el amparo de la madre, del niño, del anciano y del enfermo desvalido.

El artículo 63 creó los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulado por un sistema tripartido de contribución: el trabajador, el patrono y el Estado, a fin de proteger a los primeros contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que determinara la ley. Para la administración y gobierno de tales seguros se creó la Caja Costarricense del Seguro Social, con el rango de institución autónoma.

En la Constitución de 1949 se precisaron mejor estos derechos. Así, el artículo 51 establece que la familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido.

En el artículo 52 se dispone que el matrimonio es la base esencial de la familia y descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges. No obstante, en un país en que predomina la familia de hecho, la legislación ordinaria ha ido paulatinamente cerrando la brecha entre ésta y la familia de derecho, reconociendo a ambas los mismos derechos.

El artículo 55 encarga la protección especial de la madre y del menor a una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la cual deben colaborar todas las demás instituciones del Estado.

El artículo 73 mejora la redacción del numeral 63 de la Constitución de 1871, luego de su reforma de 1943, a fin de dotar a la Caja Costarricense del Seguro Social de ulteriores garantías. Por ejemplo, la norma constitucional en examen establece la prohibición de que los fondos y reservas de los seguros sociales puedan ser empleados o transferidos a finalidades distintas a las que motivaron su creación. Asimismo, establece que “Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales”. En la actualidad el Instituto Nacional de Seguros es el encargado de administrar tales seguros.

Por vía legislativa, a finales de los años noventa del siglo pasado, se crearon las pensiones complementarias obligatorias a cargo exclusivo de los patronos, sin perjuicio de que los trabajadores puedan voluntariamente contribuir a ella para aumentar sus beneficios.

#### Derechos prestacionales

El artículo 60 exigía que los patronos adoptaran en sus empresas las condiciones necesarias para la higiene y seguridad del trabajo. El artículo 61, por su parte, establecía la obligación del Estado de velar por la preparación técnica de los trabajadores, a fin de procurar la mayor eficiencia en las labores de los mismos y de lograr un incremento de la producción nacional.

En el artículo 58 se estableció la obligación del Estado de fomentar las cooperativas, norma que también se encuentra recogida en el numeral 64 de la Constitución de 1949. El 59, por su parte, establecía la obligación del Estado para auxiliar la construcción de casas baratas para los trabajadores urbanos y la creación del patrimonio familiar para el trabajador campesino.

Todo lo anterior encontraba justificación genérica en el artículo 51 de la misma Constitución, según el cual “El Estado procurará el mayor bienestar de los costarricenses [...] organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”, y del 65 que establecía que los derechos y beneficios sociales contenidos en el capítulo de garantías sociales eran irrenunciables.

Tal vez la única adición importante que contiene la Constitución de 1949 en materia de garantías sociales, respecto de las incluidas en

1943 a la Constitución de 1871, fue la obligación introducida en el artículo 72 del Estado de mantener, mientras no exista un seguro de desocupación, un sistema técnico y permanente de protección a los desocupados involuntariamente, y deberá procurar el reintegro de los mismos al trabajo. Esta norma constitucional se ha mantenido inactuada hasta el momento, pues para implementarla sería necesaria la erogación de cuantiosos recursos fiscales que el Estado no ha estado todavía en capacidad de asumir.

El artículo 65 de la Constitución de 1871, luego de la reforma del 2 de julio de 1943, establecía que los derechos y beneficios a que se refería esa sección eran irrenunciables, y su enumeración no excluía otros que se deriven del principio cristiano de justicia social. Finalmente, añadía que eran aplicables a todos los factores concurrentes de la producción y reglamentos en un Código Social y de Trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional.

El artículo 74 de la Constitución de 1949 recoge los mismos principios, pero con una redacción más técnica.

Nuevamente tenemos que concluir que, en materia de derechos laborales y, en general, de prestaciones sociales, nuestro derecho constitucional deriva de la Constitución de Querétaro. En efecto, con las adaptaciones y correcciones del caso por el paso de los años, los textos de ambos ordenamientos son muy similares en sus contenidos.

*La prohibición de los monopolios y la tutela de los derechos de los consumidores y usuarios*

El tema de la prohibición y regulación de los monopolios fue asumido por el Constituyente de 1949. Hasta ese momento existían algunos monopolios públicos, como los seguros, la captación de depósitos bancarios del público, etcétera.

El artículo 46 de la Constitución establece una amplia normativa sobre la existencia y regulación de los monopolios en nuestro ordenamiento. Se trata de acciones positivas tendentes a salvaguardar el principio de la competencia y a minimizar los efectos de los monopolios naturales o de derecho existentes o que se crearen en el futuro.

De conformidad con su primer párrafo “Son prohibidos los monopolios de carácter particular y cualquier acto, aunque fuere originado

en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria”.

En consecuencia, en nuestro ordenamiento no es posible establecer monopolios privados por vía legal o reglamentaria. Se debe aclarar que la adjudicación de la gestión de un servicio público por vía de licitación no constituye de ninguna forma un monopolio privado, pues la selección del contratista se hace mediante un concurso público en el que participa una pluralidad de oferentes. Simplemente se escoge a la oferta que sea más beneficiosa para los intereses públicos.

El segundo párrafo de la misma norma dispone que “Es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora”.

Esta garantía constitucional tiende a promover la competencia en el mercado y hacer efectivo un contenido esencial de la libertad de empresa, como es el derecho a la libre competencia, además de tutelar los intereses de los consumidores y usuarios.

Los monopolios naturales están regulados por el tercer párrafo del artículo 46 de la Constitución, al disponer que “Las empresas constituidas en monopolios de hecho deben ser sometidos a una legislación especial”.

El monopolio implica una exclusividad de producción o comercialización en el mercado de determinado bien o servicio. El abuso del monopolio se traduce en precios excesivos, por encima del precio de eficiencia económica.

La empresa en régimen de monopolio tiene el poder para establecer o fijar unilateralmente los precios de los bienes y servicios. Por tanto, es lógico que la empresa busque obtener la mayor rentabilidad posible.

No obstante, la empresa en monopolio tiene como límite la eficiencia económica, pues de lo contrario el exceso en el precio se convierte en un costo adicional para el consumidor, lo que afecta sus intereses económicos.

En estas hipótesis, el Estado puede dictar legislación para controlar precios y, en el caso de los prestadores de servicios, lo relativo a su calidad y otros elementos que condicionan la capacidad de elección de los consumidores.

Finalmente, el cuarto párrafo del artículo 46 de la Constitución establece que la creación de nuevos monopolios, tanto estatales como



municipales, requiere la aprobación calificada de dos tercios del total de miembros de la Asamblea Legislativa.

Tales monopolios están también sujetos a los principios de eficiencia económica y de reserva legal en materia tributaria. También deben respetar los derechos de los usuarios y consumidores contenidos en el mismo artículo 46 de la Constitución y en la Ley de Defensa Efectiva del Consumidor.

Por medio de una reforma constitucional realizada en 1996 al artículo 46, se elevó a rango constitucional la protección de los derechos de los consumidores y de los usuarios en materia de salud, ambiente, seguridad e intereses económicos. Además se consagró la obligación del Estado de apoyar los organismos que constituyan aquéllos en defensa de sus derechos.

Asimismo, estableció el derecho fundamental de los consumidores a que la propaganda comercial debe ser adecuada y veraz, para evitar daños a la salud y objeto de engaños en cuanto a la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por los proveedores en el mercado.

También se constitucionalizó la libertad de elección de los consumidores y usuarios, así como el derecho a un trato equitativo tanto para los consumidores como para los usuarios.

En efecto, es notorio que el consumidor se encuentra en el extremo de la cadena formada por la producción, distribución y comercialización de los bienes de consumo que requiere adquirir para su satisfacción personal, y su participación en este proceso no responde a razones técnicas ni profesionales, sino a la celebración constante de contratos a título personal. Por ello su relación en esta secuencia comercial es de inferioridad, y requiere de una especial protección frente a los proveedores de bienes y servicios, con la finalidad de que, antes de externar su consentimiento contractual, cuente con todos los elementos de juicio necesarios que le permitan expresarlo con toda libertad, y ello implica el conocimiento cabal de los bienes y servicios ofrecidos.

Van incluidos por lo expresado, en una mezcla armónica, varios principios constitucionales, como la preocupación estatal a favor de los más amplios sectores de la población cuando actúan como consumidores, la reafirmación de la libertad individual al facilitar a los particulares la libre disposición del patrimonio con el concurso del mayor

conocimiento posible del bien o servicio a adquirir, la protección de la salud cuando esté involucrada, el ordenamiento y la sistematización de las relaciones recíprocas entre los interesados, la homologación de las prácticas comerciales internacionales al sistema interno, y en fin, la mayor protección del funcionamiento del habitante en los medios de subsistencia.

Tales principios se encuentran recogidos y desarrollados en la Ley de Protección al Consumidor. En efecto, los principios aludidos sirven de marco a las disposiciones de la Ley de Protección al Consumidor que, en la medida que se faculta la intervención de los poderes públicos en la regulación de precios de bienes y servicios de consumo básico, y la de márgenes máximos de utilidad en los demás, no provoca lesiones. Ello en nada afecta las garantías de mercado y libre circulación de los bienes, o lo que es lo mismo, el llamado principio económico “de la economía de mercado”.

Existe, como se ha venido analizando, una amplia interrelación entre la defensa de los derechos del consumidor, representados en el acceso a todos los bienes legalmente comercializables, así como a la cantidad y calidad que el particular puede adquirir, según su propia capacidad, y los derechos de la libre competencia y libertad de empresa, los que podrían verse amenazados y hasta eliminados por el juego incontrolado de las tendencias de cualesquiera de ellos.

Nuevamente, la impronta de la Constitución de Querétaro salta a la vista. Más o menos los mismos conceptos fueron originalmente acuñados por la Constitución mexicana de 1917.

## FUENTES CONSULTADAS

### *Bibliográficas*

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000.

CHELI, ENZO, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1957.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *Constituciones iberoamericanas*, México-San José, UNAM, 2005.

- MADRAZO, Jorge, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985.
- PIERANDREI, Franco, *La Corte Costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1962.
- SANCHO, Mario, *Memorias*, San José, Editorial Costa Rica, 1961.
- SCHMITT, Karl, *Verfassungslehre*, Berlín, C. H. Beck, 1957.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed, México, Porrúa, 1985.
- VALADES, Diego, *Problemas constitucionales del Estado moderno*, México, UNAM, 2002.

#### *Hemerográficas*

- ARIAS, Juan Luis, “Las limitaciones a la propiedad en nuestra historia constitucional”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, San José, Lehmann, núm. 15, 1970.
- FORSTHOFF, Ernst, “La Repubblica Federale tedesca come Stato di Diritto e Stato Sociale”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milán, Giuffrè, 1956.
- ORTIZ, Eduardo, “Estado social de derecho”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, San José, Lehmann, núm. 29, 1976.
- SANABRIA, Víctor Manuel, “Declaraciones”, *Diario La Tribuna*, San José, 30 de mayo de 1942.

#### *Legislativas*

- Expediente legislativo de la reforma del artículo 29 de la Constitución de 1871, San José, Imprenta Nacional, 1943.

