

# El Derecho Constitucional en la Independencia de Costa Rica

Lic. Hernán G. Peralta.

## El Ayuntamiento.

El interesantísimo desarrollo de los Ayuntamientos en la historia es lo suficientemente conocido para repetirlo ahora. El concepto representativo que alguien definía diciendo que al fin y al cabo la representación no se concibe más que por exigencias expansivas del elemento personal, era inherente a esos organismos con prescindencia del término jurisdiccional de los mismos y de los intereses vecinales a su cuidado, y desde luego afectados por las circunstancias corporativas y regionales que limitaban o extendían las actividades de esas agrupaciones, algunas veces administrativas y otras constitucionales, que cubrieron, sobre todo en América, una área llena de necesidades y de urgencias con frecuencia superiores a la esfera de su propia competencia.

Se las llamó sociedades naturales antes que legales, y aun se admitió la vecindad como una ciudadanía municipal activa; se habló de un electorado municipal, de parlamentos municipales, de comisiones municipales y de ayuntamiento pleno, y un catedrático español, el señor Santamaría de Paredes, las designó como corporaciones representativas populares para la administración de los intereses regionales. Intereses y regiones que oscilaban dentro de sus peculiaridades y de sus límites territoriales.

El Consejo o Concejo Municipal francés era admitido como un cuerpo consultivo de deliberación con representación del pueblo, nombrado por sufragio universal; algo parecido eran las llamadas asambleas parroquiales en Inglaterra; y cuerpos de deliberación el municipio rural norteamericano, el representativo en Italia, y el comunal en Holanda.

Los Ayuntamientos en América, de origen español, tuvieron asimismo diversos matices. Se dijo que eran el elemento de autoridad dentro de la corporación respectiva, y sus personeros recibieron los nombres de Alcaldes, Tenientes de Alcalde y Regidores o Concejales, y actuaron en forma meritoria al presentarse la Independencia, con la característica de que de su seno salieron las primeras autoridades para hacerse cargo de la dirección de los diferentes países americanos. Dentro de situaciones de hecho, esos nombramientos carecieron casi siempre de antecedentes ordenados, sin curarse, como era na-

tural, de precedentes constituyentes o constitucionales, porque las diversas circunstancias no los permitieron ni los hicieron necesarios. No obstante hay quienes opinan que esos Ayuntamientos bastaron para imprimir al movimiento una apariencia de indiscutible legalidad.

En Costa Rica las aguas discurrieron por conductos diferentes, ya que los Ayuntamientos lograron ordenar la situación, tal vez porque la lentitud con que fueron llegando las noticias permitió que los diversos órganos de autoridad fueran acomodando sus decisiones a la legislación usual, que era la peninsular.

A la larga y laboriosa trayectoria de los Ayuntamientos en nuestra historia dedicamos algunos capítulos de nuestro estudio "Las Constituciones de Costa Rica", publicado en Madrid en 1962, con sus consecuencias dentro de lo que hemos llamado gobierno municipal, hasta su extinción en 1841, por la acción centralizadora del Presidente don Braulio Carrillo. Prescindimos en consecuencia de una relación histórica expuesta con anterioridad. En cambio, si es interesante examinar el aspecto jurídico de lo que ocurrió.

## El Cabildo Abierto.

La permeabilidad de los Ayuntamientos al admitir el fraccionamiento o evolución de sus elementos o componentes legales en lo que se llamó el Cabildo Abierto, trajo a la superficie la bondad del origen popular de los mismos, que contenía, como hemos visto, un factor específico de tipo representativo que transformaba en asamblea deliberante un organismo a primera vista de carácter meramente administrativo. Era una duplicidad nacida en la fuente municipal, que tuvo su principio y su justificación en las reuniones de buena vecindad que trabajaron en siglos anteriores en Europa por la obtención de la libertad.

El Concilium, definido por algunos como una entidad corporativa dotada de jurisdicción dentro del municipio, o el Concejo Abierto o reunión general del vecindario, se vertieron en el Cabildo Abierto que se congregaba en el Ayuntamiento mediante la convocatoria respectiva para el conocimiento de sucesos importantes.

Los Cabildos Abiertos en América no pudieron unificar sus actuaciones porque obedecie-

ron a circunstancias propias, y así vemos algunos nombramientos de agentes revolucionarios en la Independencia como integrantes de un Poder Ejecutivo que salía directamente de esas corporaciones, las que pudiera decirse, o bien que maniobraron en rebeldía, o que asumieron un aspecto de congreso constituyente porque a ello las obligó la sublevación, el pronunciamiento o la agitación sediciosa. Esos Ayuntamientos, esos Cabildos Abiertos, esas corporaciones municipales hicieron lo que pudieron y procedieron como debieron.

Pero como en Costa Rica no hubo una guerra de Independencia, pudieron acomodarse los sucesos a ciertas reglas de convivencia que se basaron en la legislación vigente, y se verificó el traspaso de la soberanía con un ritmo legal que hoy resulta tal vez único en la evolución histórica del Continente.

El Ayuntamiento de la capital, Cartago, conocedor de la proclamación de la Independencia en Guatemala, convocó a un Cabildo Abierto que se reunió el 25 de octubre de 1821, presidido por el Gobernador español de la Provincia, don Juan Manuel de Cañas, con la concurrencia de delegaciones de los Ayuntamientos de las demás poblaciones —punto interesante que no debe olvidarse—, de las autoridades civiles, militares y eclesiásticas, vecinos principales convocados y elementos del pueblo, y en vez de proceder a designar autoridades como lo verificaron algunos Cabildos Abiertos en la América del Sur, una vez al tanto de lo que ocurría, efectuó dos actos de condición histórica trascendental: suscribió el Acta de Independencia el 29 del mes citado, y procedió a la convocatoria de elecciones para una asamblea o congreso que debía reunirse seguidamente.

Este Cabildo Abierto actuó todavía dentro de la administración española, y aun cuando pudo transformarse en asamblea constituyente como corolario de un movimiento de emancipación y haber incluso dado forma a un Poder Ejecutivo, de hecho, se contuvo, se limitó a sí mismo, y llamó al electorado de un país que apenas daba los primeros pasos, para que eligiese una "Junta de Legados", es decir, una asamblea que viniese a dar base legislativa a lo que estaba sucediendo.

La Junta de Legados elegida por sufragio se reunió el 12 de noviembre en Cartago, con representantes de las poblaciones de Costa Rica, y abrió con sus deliberaciones un nuevo ciclo histórico. El Cabildo Abierto se disolvió, el Gobernador español de la Provincia salió del territorio, y la Junta de Legados o asamblea constituyente comenzó su labor como consecuencia de un acto de soberanía de carácter colectivo y nacional.

El Cabildo Abierto, instrumento de cambio en algunas regiones americanas, convención política en otras, junta de la misma índole que asumió de hecho los poderes totales para la transformación de la colonia en casi todas, en Costa Rica renunció a ejercer la acción constituyente y la pasó a la Junta de Legados convocada para que fuera ésta, ya dentro de un ambiente post-colonial, la que procediera a cimentar la nueva situación.

El episodio, germinante, fue el primer tallo de una semilla que vino a producir una larga tradición constitutiva que pareciera hoy incrustada en la mentalidad política de Costa Rica.

#### La Junta de Legados.

La Junta de Legados se instaló en Cartago el 12 de noviembre de 1821, bajo la presidencia del Presbítero don Nicolás Carrillo, y fue el órgano jurídico que dió forma a nuestro Derecho Político por la admirable concatenación de sus ideas, plasmadas en un único documento que promulgó el 1º de diciembre del mismo año: el Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica, designado también con el nombre de Pacto de Concordia.

La Junta de Legados, o Legación ordinaria como dice el Pacto, tenía un origen claro desde un punto de vista histórico y legal, y ejerció sus poderes delegados y representativos con una operación a fondo, la única que le estaba permitido realizar: emitió la primera Constitución de Costa Rica. Nada más. Y nada más podía hacer porque era una asamblea constituyente convocada para que estudiara, elaborara y publicara el primer código político de la nacionalidad que había surgido por la voluntad y decisión de los hijos del país que habían pedido al sufragio la nominación de sus primeros gestores populares.

Don Mario Alberto Jiménez llama a este documento constitucional, "acto generador de nuestra individualidad jurídica" y habla de "la grandiosidad del fenómeno constituyente" en su libro publicado después de su muerte, al referirse a la época de la fundación de las instituciones que corre de 1821 a 1824, iniciada con la Independencia y la emisión del Pacto de Concordia. "Esta época, agrega, que abarca tres años, es una de las más bellas e interesantes de toda nuestra historia patria, como que es la de los orígenes del Poder Constituyente de Costa Rica".<sup>1</sup>

Esta temperatura constituyente formada por las condiciones ambientales de la Independencia

1. Mario Alberto Jiménez: Obras completas. "Desarrollo Constitucional de Costa Rica", pág. 46. San José, 1962. Tip. Trejos Hnos.

cia, probó que dichas condiciones fueron distintas de las aparecidas en otros lugares del Continente, y de ahí la inclinación legal de los colonos de 1821 que durante el corto espacio de tres años, solos, sin ayuda ajena, formaron toda una organología de Derecho Público que ha perdurado durante más de siglo y medio de vida ciudadana.

La Constitución preceptuaba el nombramiento de una Comisión provisional Ejecutiva y la convocatoria de una asamblea llamada de Electores, para la revisión del Pacto y otros menesteres relacionados con el inexistente Poder Ejecutivo; es decir, de una asamblea constituida de base ya perfectamente constitucional, que se reunió en Cartago el 6 de enero de 1822, presidida por el Licenciado don Rafael Barroeta, que llevó a cabo su cometido con posterioridad a la disolución de la Junta de Legados, desaparecida, como era natural, una vez que emitió el Pacto Social o primera constitución de Costa Rica. Obsérvese el desarrollo "asambleísta" discurriendo dentro del derecho.

Durante esos tres años de lenta y trabajosa evolución fueron condensándose los "sentimientos nacionales" y las "ideas constitucionales" a que alude don Mario Alberto Jiménez, con un matiz tan propio, que dicho escritor llega a suponer que nuestro derecho consuetudinario se refundió dentro de lo que llama una "constitucionalización de los sentimientos", que podríamos aceptar como incorporada en el Pacto de Concordia de 1821, y demás disposiciones orgánicas o simplemente administrativas que fueron paulatinamente apareciendo.

#### La Asamblea de Electores.

La obra legislativa estaba terminada, porque la Asamblea de Electores de 6 de enero de 1822 reformó algunos artículos de la Constitución, y entonces pudo pensarse en la integración del único Poder que no había funcionado en propiedad, ya que la Junta de Legados o Asamblea Constituyente había asumido el ejercicio de todos los poderes, como era natural.

Esta Asamblea de Electores que sustituyó a la Junta de Legados efectuó una labor legislativa al estudiar y retocar el Pacto de Concordia, pero como actuó ya dentro de un régimen constitucional, ese ejercicio no aparece de creación, sino de continuación y modificación.

Y basada ya en el estatuto fundamental procedió a la elección del Poder Ejecutivo, que había tenido el antecedente de carácter transitorio referido al recibir algunas personas una encomienda provisional que los artículos 55 y 56 del Pacto de Concordia llamaron Comisión encargada de la provisión del Ejecutivo propie-

tario, que presidió el Vicario don Pedro José Alvarado, al parecer inocua, pero que intercaló con su ejercicio una cuña en la labor de la Asamblea de Electores, que también ha contribuido a enmarañar la comprensión de lo acaecido.

Pero la obra legislativa, constituyente y constituida, fue la preponderante y la única que pudo dar contorno a lo que se intentaba realizar. Fue la tarea legislativa la fundamental, la determinante, la que recogió del ambiente los propósitos, los deseos y la manera de pensar, que recopiló en la carta constitucional, y remitió al porvenir en el impulso legal que desde aquel momento se cristalizó en la mentalidad del país.

#### La Junta Superior Gubernativa.

Por fin vino el Poder Ejecutivo de conformidad con lo dispuesto en la Constitución. El 1º de diciembre de 1821, día de la publicación del Pacto, había sido nombrada la Comisión encargada, como anotamos, presidida por el Vicario Alvarado, que cesó el 13 de enero de 1822 —un mes y trece días después—, fecha en la cual fue elegida la primera Junta Superior Gubernativa en propiedad, bajo la presidencia del Licenciado don Rafael Barroeta.

Entonces quedó terminada la labor organizadora de la Independencia. Esta Junta Superior Gubernativa fue un Poder Ejecutivo colegiado, no unipersonal, y esto asimismo ha producido el desconcierto en la investigación que se ha extraviado en el laberinto de las juntas, tan favorecidas en aquella época de tendencia combinatoria.

A la Junta Superior Gubernativa y a su antecesora la Comisión provisional, se las ha asimilado a la Junta de Legados, y en otras ocasiones han sido llamadas Juntas Provisionales, barajando los conceptos con expresiones dubitativas de lo que fue Poder Legislativo y Poder Ejecutivo. A pesar de que consideramos el error muy natural dada la complejidad de la documentación, en la esencia de la diferenciación está clara, pues el escalonamiento de los resultados fueron graduando jurídicamente las corporaciones o magistraturas, de acuerdo con el plan elaborado por las asambleas en una forma expresa, concreta, positiva y constitucional.

En una época formativa era natural que el ingrediente legislativo tuviera primacía, y muy notoriamente por el producto elaborado que estaba obteniéndose en el ambiente de constante deliberación para organizar los poderes públicos, y por eso nos ha parecido siempre que el Poder Ejecutivo, a pesar del indudable acierto de su labor administrativa, no pudo separarse de las asambleas, con el agravante de que siendo el propio Ejecutivo otra asamblea en peque-

ño por su índole corporativa, sus actos de gobierno se produjeron como reflejos de un régimen que algunos han dado en llamar, por lo menos aparentemente, sistema "congresional".

Con el propósito de simplificar los hechos, en nuestro estudio "El Pacto de Concordia", expresamos que el 25 de octubre de 1821 se había reunido en Cartago una junta de elección popular, que luego se instaló definitivamente el 12 de noviembre —pudiera creerse que la misma—, sin hacer la advertencia de que la corporación primera fue el Cabildo Abierto que firmó la Independencia y convocó la asamblea constituyente, y la segunda la Junta de Legados posterior o congreso constituyente que emitió el Pacto de Concordia o primera ley fundamental. Asimismo en el cuadro de gobierno anexo, dedicado a los Jefes del Poder Ejecutivo, primera parte, de 1821 a 1824, con el nombre de Primera Junta Gubernativa intercalamos los nombres del Vicario Alvarado y don Rafael Barroeta, especificando que el primero había sido Presidente de la Comisión Provisional de 1º de diciembre de 1821, y el segundo de la Junta propietaria y definitiva de 13 de enero de 1822, faltando tal vez alguna indicación que hubiera marcado y diferenciado los dos periodos.

Ambas condensaciones deben de haber contribuido a la poca claridad en el conocimiento de esos años de suyo complicados, motivo por el cual consignamos esta explicación.

### Conclusiones.

El Ayuntamiento, herramienta administrativa del régimen colonial pero en el fondo colectividad de carácter representativo, se movió en ambos aspectos dada la singularidad del momento y la trascendencia de los sucesos, y puede decirse que sirvió de apoyo para la transformación de la colonia en país independiente y republicano. Su actuación comprobó su ductilidad al recibir las corrientes que lo afectaron en un momento dado.

El Cabildo Abierto fue un apéndice del Ayuntamiento, pero tanto por su naturaleza orgánica como por la función política que le cupo en suerte realizar, actuó como un ente de derecho al encaminar esas corrientes hacia la asamblea constituyente, desviándolas de la posibilidad de la dictadura y del gobierno ilimitado y absoluto.

La Asamblea Constituyente o Junta de Legados fue la convención nacional que recogió del Cabildo Abierto el encargo de regular la Independencia, asumió todos los poderes en consecuencia, dirigió la extinta Provincia de Costa Rica omnímodamente, discutió, disputó, escuchó la palabra de los representantes del pueblo, miró la transfiguración del individuo en ciudadano y cuidó de rodearlo de garantías en frente del poder político que reverberaba, delineó más o menos un porvenir que en aquel instante era su propia actualidad, y aprobó y emitió la única ley que era de su competencia: la Constitución Política de Costa Rica.

La Junta Electoral de Provincia o Asamblea de Electores de Partido vino ya como congreso constituido, una vez que la Junta de Legados se disolvió al dar por terminada su labor con la emisión del código fundamental. La característica de esta Asamblea de Electores es la de ser ya un organismo constitucional, hijo del capítulo 5º del Pacto Social que disponía la convocatoria de una nueva asamblea para el conocimiento y discusión del Pacto, su aprobación, y la designación del primer Poder Ejecutivo. Las elecciones para esta Junta Electoral estuvieron ya señaladas por la Constitución, y se celebraron de acuerdo con la misma.

El Pacto de Concordia fue revisado por los electores o diputados quienes cumplieron debidamente su comisión, lo ratificaron, y al día siguiente, para cumplir con lo indicado en el artículo 16 de Constitución, procedieron al nombramiento del Poder Ejecutivo.

**DISTRIBUIDORES PARA  
EL SALVADOR:**



**Tónico Reconstituyente**  
**Droguería Cosmos**  
Calle Delgado 317 — Tel. 21-31-00.

Al terminar la Junta Electoral de Provincia sus funciones, cesó con ella el mandato legislativo que había laborado intensamente como acción sustantiva de derecho desde que fue firmada el Acta de Independencia el 29 de octubre de 1821.

La Junta Superior Gubernativa, Junta Gubernativa o Poder Ejecutivo entró en el ejercicio del Gobierno el 13 de enero de 1822, y su personal formó la segunda pieza en la sucesión presidencial de Costa Rica, con el antecedente de la agrupación provisional nombrada el 1º de diciembre de 1821, cuyo Presidente, el Vicario Alvarado, debería aceptarse como el funcionario que interinó nuestro primer Poder Ejecutivo.

La actividad jurídica de la nación costarricense, en la época de su emancipación, quedó fraccionada en cinco etapas: 1º, el Ayuntamiento; 2º, el Cabildo Abierto; 3º, la Junta de Legados o Asamblea Constituyente; 4º, la Junta Electoral o Asamblea de Electores de Partido; y 5º, la Junta Superior Gubernativa.

Las cuatro primeras corresponden a la época legislativa, constituyente las tres primeras y constituida la cuarta; y la quinta al Poder Ejecutivo.

Así quedó Costa Rica instituida dos meses y cuatro días después de su separación de España,

y aun cuando la era de la Independencia se prolongó hasta 1824 con incidentes secesionistas y un encuentro armado por la localización de la capital, que no lograron remover la teoría jurídica aplicada ya, los recursos de aclaración o adición que fueron en la práctica los Estatutos Políticos de 17 de marzo y 16 de mayo de 1823, pudieron tramitarse entonces dentro de cauces normales de Derecho Constitucional. El Estado de Costa Rica, entendido como comunidad política, surgió de la Independencia en medio de disensiones, vaivenes y forcejeos que lo hicieron vacilar entre un concepto netamente territorial y una alineación externa que a la postre hubo de tocarlo en 1824, pero salió de la prueba, por demás muy explicable, legal y de elevada consideración fraterna, con sus atributos propios fortalecidos y orientados hacia la conservación de los principios de jurisprudencia que lo habían hecho posible en 1821 y 1822.

Repetimos para concluir lo que hemos manifestado en estudios anteriores que el análisis que antecede es un resultado de las operaciones que se dieron en el campo del derecho, cuando los organizadores de la incipiente nacionalidad costarricense combinaron sus afanes en la solución de los problemas que irrumpieron al finalizar la segunda década del siglo XIX.

La relación histórica es difusa, pero dentro de ella, precisa y evidente, se recortó la zona de la ley con una claridad que dura todavía.

---

#### El Licenciado D. Hernán G. Peralta.

El Lic. Peralta es una figura bien conocida en el mundo de las letras, no sólo en Costa Rica, su patria, ni en Centro América, sino también en México, Chile, Santo Domingo y España. En la Universidad de Barcelona fué donde concluyó su Licenciatura en Derecho, que había comenzado en la Escuela de Derecho de Costa Rica.

Aparte de su labor como Profesor en el Liceo Costa Rica, en la Escuela de Comercio y en la Universidad, ha actuado como Consejero de su patria en la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la ODECA de 1953 en San José, como Jefe de Delegación en varios Congresos culturales, Embajador en Chile, en la República Dominicana y en el Perú. Presidente del Instituto Costarricense de Cultura Hispánica; Director de la Academia Costarricense

de la Lengua; Correspondiente de las Reales Academias Española y de la Historia, del Instituto de Derecho Internacional "Francisco de Victoria", etc.

Los libros publicados por él son: "España y América", San José, 1928; "El Colegio San Luis Gonzaga", San José, 1941; "Agustín de Iturbide y Costa Rica", San José, 1944; "Costa Rica y la Fundación de la República", San José, 1948; "El 3 de Junio de 1850", San José, 1950; "El Pacto de Concordia, Orígenes del Derecho Constitucional de Costa Rica", San José, 1956; "Las Constituciones de Costa Rica", prólogo de D. Manuel Fraga Iribarne, Madrid, 1962, premio Cleto González Víquez; "El Derecho Constitucional en la Independencia de Costa Rica", San José, 1965. Es premio nacional de Literatura 1965 y Comendador de la Real Orden de Alfonso X el Sabio, de España.