

EVOLUCIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA REGIÓN: A. *Independencia y anexión*. B. *Restauración Conservadora*. C. *Triunfo liberal*. III. LAS NUEVAS TENDENCIAS EN EL SIGLO XX: A. *Constitucionalismo social*. B. *Los nuevos principios*: 1. Preocupación por la racionalización del poder; 2. Cambio en la filosofía general; 3. Recepción del derecho internacional; 4. Ampliación del catálogo de derechos individuales y constitucionalización de los sociales; 5. Ampliación de la democracia y racionalización del aparato político; 6. Ocaso del laicismo; 7. Economía, hacienda y administración; 8. Justicia constitucional; 9. Semiparlamentarismo y preponderancia presidencial; 10. Inestabilidad. IV. DESARROLLOS NACIONALES. LAS CLÁUSULAS ECONÓMICO-SOCIALES: A. *Guatemala*. B. *El Salvador*. C. *Honduras*. D. *Nicaragua*. E. *Costa Rica*. F. *Panamá*.

I. INTRODUCCIÓN

Los cinco países centroamericanos y Panamá, en términos generales siguen las mismas líneas del desarrollo constitucional en el mundo. Aunque se pueden encontrar antecedentes importantes, es a partir de la primera posguerra que se inicia un movimiento modernizante que se traduce en múltiples reformas constitucionales poco conocidas y sobre todo, no tratadas en conjunto como representativas de un proceso regional.

Eso es, precisamente, lo que pretendemos en este trabajo. Trazar un panorama de la evolución de las modernas tendencias del constitucionalismo en el área durante el presente siglo, incluyendo la consideración de los textos vigentes.

II. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA REGIÓN

A. *Independencia y anexión*

El 15 de septiembre de 1821, una junta de notables se reunió, a la usanza de época, en la capital —la que hoy es ciudad de Guatemala— y declaró la independencia de España. El panorama que se presentaba era semejaute al de otros lugares: una autoridad errática que había

perdido sus vínculos con la metrópoli; el alto clero y funcionarios españoles, fieles hasta el final a la Corona y la presión popular por la independencia expresada a través de improvisados tribunos emergentes de la clase media.¹

El *Acta de Independencia*, documento de compromiso, calificado por el grupo oligárquico conservador, sujetó su aprobación a condiciones irrealizables, entre ellas la aprobación por un congreso constituyente (el que sería primero en la historia de Centroamérica) que se reuniría el siguiente año de 22. Pero las antiguas autoridades españolas, que habían perdurado a cambio tan radical, fueron las que impulsaron —aliadas a los grupos conservadores— el acercamiento al imperio mexicano de Agustín de Iturbide. Gabino Gaínza, el antiguo jefe español que comandaba el nuevo país, se apresura el 18 de septiembre —tres días después de la declaratoria de independencia— a manifestar al emperador mexicano su adhesión y el Ayuntamiento de la capital —controlado por los conservadores— decretó el 5 de enero de 1822, después de una discutible consulta a los municipios, la anexión al imperio de Iturbide.²

La anexión a México, enfrentó por primera vez a los conservadores y liberales. Atrincherados éstos en San Salvador, desconocieron las autori-

¹ Sobre la independencia de Centroamérica, ver Ernesto Chinchilla Aguilar, *La Independencia de Guatemala* (México, 1948); Máximo Soto Hall, "Independencia de Guatemala", en Ricardo Lavene, *Historia de América* (Buenos Aires, 1940), t. VII; Ramón Salazar, *Historia de veintiún años. La independencia de Guatemala* (Guatemala, 1928); y principalmente los dos aportes iniciales de la historiografía de la región, de tendencias opuestas —liberal y conservadora—: Alejandro Marure, *Bosquejo histórico de las revoluciones de Centroamérica* (Guatemala, 1837) y Manuel Montúfar y Coronado, *Memorias para la historia de la revolución de Centroamérica* (Jalapa, México, 1832).

² La corriente anexionista no es homogénea. En la capital la oligarquía conservadora pretendía una independencia de España con anexión al imperio mexicano, para impedir el cambio estructural; en Chiapas y Quetzaltenango, el anexionismo significa separatismo y autonomía de la capital; en Comayagua y León, se impulsa por las autoridades españolas aún bajo control de la región en busca de mantener la situación; en el Salvador se refugia la minoría republicana alimentando también un sentimiento provincial autonomista. Jorge Luján Muñoz, *Algunas apreciaciones sobre la Anexión de Centroamérica a México*, Ponencia al I Congreso Centroamericano de Historia demográfica, económica y social, San José de Costa Rica, febrero de 1973. *Mss.* Ver también, Rafael Heliodoro Valle, *La anexión de Centroamérica a México* (México: publicaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1924); *Boletín del Archivo General del Gobierno de Guatemala*, t. IV; Chester Zelaya, *Nicaragua en la independencia* (San José de Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana, 1970); Hernán Peralta, *Agustín de Iturbide y Costa Rica* (San José de Costa Rica: Editorial de Costa Rica, 1968); Vicene Filisola, *La cooperación de México en la independencia de Centroamérica* (México: Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1911); y Carlos Meléndez Chaverry, *Textos fundamentales de la independencia centroamericana* (San José de Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana, 1970).

dades de la capital y declararon que ninguna autoridad podía derogar el acta de septiembre. Temerosos, los conservadores urgen la protección del ejército imperial, que efectivamente al mando de Vicente Filisola, ocupa la capital y libra una guerra, más larga que cruenta, contra los provincianos disidentes.³ En febrero de 1822 —tras un largo año de lucha—, Filisola entra a San Salvador, logrando con esto una victoria pírrica, porque es el momento en que el Imperio se desploma, viéndose obligado a regresar a Guatemala y convocar al congreso constituyente que estaba previsto en el acta de independencia de septiembre.

Roto el equilibrio en su favor, los liberales, que controlaron el cuerpo, se dedicaron a legislar muy en su estilo, profusamente. En 19 meses, formulan 784 actas, 137 decretos y 1 186 órdenes. Y la primera constitución centroamericana, inspirada en la ley fundamental norteamericana en su parte orgánica y en el joven constitucionalismo español en su estilo e inspiración general. Adoptaba el sistema republicano, representativo y federal; proclamaba la soberanía nacional; reconocía una amplia lista de derechos; fijaba la católica como religión oficial, precio pagado al clero menor que participó en la independencia; favorecía la inmigración; sobre la base de un sufragio censitario adoptaba el sistema electoral indirecto en tres grados de la constitución gaditana y en su parte orgánica recogía la división de poderes, incorporando un Senado como institución híbrida que complicaba su funcionamiento. Fijó las decisiones fundamentales del constitucionalismo liberal.⁴ Bajo su inspiración se promulgaron entre

³ En el anecdótico de esta época turbulenta, está la fallida anexión del Salvador a los Estados Unidos, decretada por un congreso revolucionario como una defensa, —decía el decreto— contra el "imperialismo mexicano". La tensión nacionalista se refleja en una orden de la asamblea constituyente hondureña de 1825 —la primera del Estado dentro del régimen liberal— que al saber del fusilamiento de Iturbide, acordó felicitar al Estado de El Salvador. Joaquín García, *Lucha de San Salvador contra el imperio, 1821-1823* (San Salvador: Imprenta Nacional, 1940); Manuel Castro Ramírez, "La primera misión diplomática salvadoreña en Washington", en *Estudios históricos* (San Salvador: Imprenta Nacional, 1941), y del mismo autor "Lo de la anexión a los Estados Unidos", en *José Matías Delgado, Padre de la patria* (San Salvador: Editorial del Ministerio de Educación Pública, 1961).

⁴ La *Comisión Redactora* del proyecto era explícita: "Al trazar nuestro plan, nosotros hemos adoptado en la mayor parte el de los Estados Unidos, ejemplo digno de los pueblos independentes...", *Informe sobre la Constitución leído en la Asamblea Nacional Constituyente el 23 de mayo de 1824* (Guatemala: impreso por Arévalo, 1824). Ver también el excelente trabajo de archivo de Andrés Townsend Ezcurrea, *Fundación de la República. Documentos y estudios en torno a la Asamblea Nacional Constituyente de Centroamérica* (Guatemala: Editorial del Ministerio de Educación Pública, 1958); sobre esta constitución y sus relaciones con el período puede verse: Laudelino Moreno, *Historia de las relaciones interestatales de Centroamérica* (Madrid: 1928); Ricardo Gallardo, *Las constituciones federales de Centroamérica* (Madrid: 1958; *idem.*, "Breve estudio comparativo de la Constitución federal de los Estados Unidos de Norteamérica y de la primera Constitución federal de Cen-

824 y 25 las primeras constituciones de los Estados (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) y estuvo vigente hasta 1838 en que la federación agonizó en medio de las primeras guerras civiles y la lucha de facciones y caudillos.

No fue la Constitución la responsable de ese primer fracaso liberal. Posiblemente una teoría constitucional correcta retrasó la hecatombe. Muchos factores parecen entrelazarse para impedir que una nueva estructura de poder se afianzara sustituyendo el esquema colonial, dentro de los cuales, la falta de una estructura económica estable e importante, que integrara a la nación incipiente los grupos sociales y el país al concierto mundial, parece ser la significativa.

Cuando la independencia se produce, se carece de un centro urbano importante que sirva de referencia a toda la región ya que la nueva capital, recién fundada —después de un traslado forzado por un terremoto— era una pequeña ciudad en la que se aglutinaba la mayor parte de la población total de la región, que según Marure —basado en los cupos militares— era de 1 287.491 habitantes. Características medievales configuran aún el marco geográfico. La falta de vías de comunicación y los límites imprecisos entre provincias y regiones, aíslan internamente al país. Las comunicaciones con el exterior eran difíciles en exceso. La población, como consecuencia, se polariza en el altiplano y en la costa del pacífico. El correo de la capital a Cartago, en Costa Rica, tardaba 39 días en llegar. Lógicamente, esta situación favorece la descentralización del poder, propicia economías autosuficientes y haciendo imposible un gobierno central, suficientemente fuerte, favorece cacicazgos locales desplazando el poder político de la autoridad formal a los propietarios de la tierra, que se niegan a cumplir con sus obligaciones fiscales.

Y desde el punto de vista externo vincula a las provincias directamente con el extranjero —La Habana, Panamá y Veracruz— en detrimento del poder central. El país es pobre en extremo. Falta una riqueza mineral y esencialmente su economía se basa en la agricultura monocultivista —basada en el añil— que sufre por falta de comunicaciones y el encareci-

troamérica”, en *Estudios de derecho constitucional americano comparado* (Madrid, 1961); Thomas L. Karnes, *The failure of union. Central America 1824-1960* (Chapel Hill, 1961) Pedro Joaquín Chamorro, *Historia de la Federación de la América Central* (Madrid, 1951), Rodrigo Facio, *La Federación de Centroamérica. Sus antecedentes, su vida y su disolución* (San José, 1965); del mismo autor, *Trayectoria y crisis de la Federación centroamericana* (San José, 1949), así como las obras ya citadas de Marure, Montúfar y Coronado y Townsend Ezcurra. Mario Rodríguez, en su monumental biografía del primer cónsul inglés en Centroamérica, hace un análisis penetrante de este cuerpo constitucional y su relación con la vida política del periodo, *Chatfield, Cónsul británico en Centro-América* (Tegucigalpa: Editorial del Banco Central de Honduras, 1970).

miento del transporte interno y externo. Las condiciones para que el orden colonial soportara el primer ataque modernizante, no estaban dadas y el programa liberal que la generación de Francisco Morazán y Mariano Gálvez se esforzó en implantar, se quedó como un grito en el vacío.

B. *Restauración conservadora*

Un amplio espectro de enfrentamientos civiles desemboca en la restauración de hecho del antiguo régimen, pero sin abandonar el mito del constitucionalismo. Los Estados formularon varias constituciones calçadas en la federal y después del año 38 se produce un periodo anárquico que con diversos matices se resuelve en el predominio de los grupos conservadores, que buscan la legitimación de su nuevo poder, a través de las fórmulas constitucionales, pero cargadas de inspiración teocrática y militarista.

En Guatemala, el año 851, se promulga *El Acta Constitutiva* de 18 artículos. Legalizaba típicamente el nuevo programa: fundación del pequeño Estado como nuevo país, ratificando la disolución del pacto federal; reconocimiento de los mayorazgos; pago de diezmos para la iglesia cuyo antiguo poder se fortalecía con la firma de un Concordato con la Santa Sede. Una imprecisa delimitación de su parte orgánica hacía interpretar auténticamente el texto al diputado conservador Pedro Aycinena, que afirmaba que "no reconoce división de poderes; no hay más que un solo poder del cual es jefe supremo el Presidente". Efectivamente las atribuciones presidenciales se ampliaban al extremo y un tipo de representación de intereses daba el tono general al sistema. Rafael Carrera, nuevo hombre fuerte, fue nombrado Presidente Vitalicio "jefe perpetuo y supremo de la República con la inviolabilidad que corresponde a su investidura y el derecho a nombrar sucesor".⁵

⁵ Pedro Tobar Cruz, *Los montañeses. La facción de los lucíos y otros acontecimientos históricos de 1846-1851* (Guatemala: Editorial Universitaria, 1971); Pedro Molina, José María de Urruela y Alejandro Marure, *Proyecto de constitución para la República de Guatemala, presentado al Supremo Gobierno en julio de 1847, por la Comisión encargada de formarlo de orden del mismo supremo gobierno. Dictamen y voto razonado de Marure* (Guatemala: Imprenta de la Paz, año de 1848); *Acta constitutiva de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Constituyente de 1851* (Guatemala: Imprenta de la Paz 1851); Manuel Cobos Batres, "Carrera", en *Revista Conservadora del pensamiento centroamericano*, Managua, No. 63 (diciembre de 1965); *El Capitán General Rafael Carrera. 1814-1865* (Guatemala: Editorial del Ejército, 1962); Luis Beltrana Sinibaldi, *Fundación de la República de Guatemala* (Guatemala: Editorial Nacional, 1972) y Octavio Aguilar "Capítulos de la historia del derecho constitucional de Guatemala", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, época III, núms. 3 y 4 (marzo-abril-mayo-junio de 1940).

En El Salvador, en 1841 se promulga un nuevo texto en que se sugieren las decisiones conservadoras que el Presidente Dueñas fijará en la constitución del año 1864 redactada bajo el signo de "Paz, progreso y respeto a la Ley", que creó el marco jurídico del nuevo sistema; reconocimiento de los privilegios y poderes de la iglesia católica, castración de los poderes en favor de un ejecutivo autoritario sin limitación del periodo por la autorización de la reelección y nacionalismo polémico contra el peligro de la restauración federativa. Si la de 1841 era moderadamente conservadora en un momento de federalismo desgarrado, la de 1864 es francamente representativa de la restauración conservadora y nacionalista.⁶

En Honduras, varios hombres fuertes —resaca de los ejércitos independentistas— gobiernan con las constituciones de 1838, 1848 y 1865 con la misma tendencia⁷ y en Nicaragua la de 1858, que rigió por treinta años, recogió el programa del partido conservador: iglesia oficial, cuerpo electoral limitado, aumento del periodo presidencial y de atribuciones del ejecutivo, fuerte limitación a los derechos individuales, nacionalismo anti-centroamericanista declarando República el viejo pequeño Estado.⁸

⁶ Napoleón Rodríguez Ruiz, *Historia de las instituciones jurídicas salvadoreñas* (San Salvador: Editorial Universitaria, 1951); Italo López Vallecillos, *Gerardo Barrios y su tiempo* (San Salvador: Editorial del Ministerio de Educación Pública, 1967) y Ricardo Gallardo, *Las constituciones de El Salvador* (Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1961) que reproduce el texto de todas las constituciones en su sección documental.

⁷ Antonio Vallejo, *Compendio de la historia social y política de Honduras*, 2a. ed., t. I (Tegucigalpa: Tipografía Nacional, 1926); del mismo autor, *Colección de las Constituciones políticas que en la República de Honduras se han decretado en los cincuenta y seis años que lleva la independencia, comenzando por la Federal, emitida el 22 de noviembre de 1824* (s.f., s.e.); Augusto C. Coello, *El Digesto constitucional de Honduras. 1824-1921* (Tegucigalpa: Tipografía Nacional, 1923); Rómulo Durón, *Historia de Honduras. Desde la independencia a nuestros días* (Tegucigalpa: Publicaciones del Ministerio de Educación Pública, 1956) y Luis Mariñas Otero, *Las constituciones de Honduras* (Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1962). El irrespeto por la norma constitucional y el abuso de la posibilidad de legitimación de poderes subalternos a través de congresos constituyentes aparece crudamente expuesta en una carta de Gerardo Barrios el líder liberal más importante del Salvador en el XIX, a un amigo en Guatemala: "Las Cámaras están para reunirse, y sería muy bueno que usted decididamente aconsejara a Santín (Presidente de la República del Salvador en 1858) renunciara, es una creatura que no puede gobernar; todos lo conocen, y este U. seguro que por unanimidad le será admitida su dimisión. Si por una fatalidad no renunciara Santín, tendríamos que convocar una Constituyente, y organizar un Gobierno provisorio para salvarnos..." Miguel Ángel García, *Diccionario histórico-enciclopédico de la República de El Salvador. Barrios*, t. III (El Salvador, 1929) pp. 486-487.

⁸ En un Mensaje a la constituyente, el Presidente Fruto Chamorro, explica la posición conservadora: "... la carta del 38 se emitió cuando la demagogia enseñoreada del mando y de la fuerza llenara de pavor a los hombres probos... es indispensable andar muy discreto y mesurado en la concesión de garantías individuales, pues no debe olvidarse que la imprudente profusión de ellas es una de las imperfecciones

C. *Triunfo liberal*

El desarrollo de la economía mundial proporcionó a los liberales la posibilidad de formar una infraestructura económica necesaria para que sus principios se implementaran en el área. La revolución industrial se presenta en la primera mitad del siglo pasado como un fenómeno exclusivamente inglés y concentrado en la industria textil. Pero a mediados del siglo se produce una expansión de la economía mundial, en la que influye significativamente el desarrollo de los transportes. Las líneas de los ferrocarriles integraron los mercados internos europeos y el descubrimiento de la hélice y los cascos de hierro de las naves produjeron una ampliación de las posibilidades de intercambio, lo que hizo que “durante el siglo comprendido entre los años veinte del ochocientos y el primer conflicto mundial, se implantó un esquema de división internacional del trabajo y tomó forma un sistema de economía mundial. Las actividades de una parte creciente de la población mundial, pasaron a comportarse como elementos interdependientes de un conjunto articulado”.⁹ Y ello produjo una elevación de la “tasa de crecimiento económico”, la ampliación de la expectativa de vida de la población y un desarrollo de la tecnología vinculado a las formas de producción. Las estadísticas recogen que el comercio mundial, cuyo valor era mínimo a principios del siglo, subió a mediados, a 13,500 y llegó a 40,000 millones hacia la Primera Guerra Mundial. El aumento de la capacidad económica en el mundo, provocó demanda de artículos suntuarios y muchas regiones de América Latina se vincularon al mercado internacional con “economías de sobre mesa”, azúcar, tabaco... En Centroamérica, el aumento de las importaciones de productos manufacturados, que comerciantes locales manipulan libremente, provoca un desequilibrio que exige encontrar un producto interno de exportación de importancia significativa y mercados extranjeros donde colocarlos. Y con una extensiva y gubernamentalmente inducida producción de café, se superó la coyuntura.

más notables y perjudiciales de la Carta que habéis venido a reformar... otra de las cosas que con exigencia necesitamos es robustecer el principio de autoridad, tan abatido y despreciado entre nosotros; esto se conseguiría dando al poder mayor expansión, mayor fuerza y consistencia y rodeándolo de la cierta pompa y majestad que infundan respeto y le atraigan los miramientos que le son debidos para que no se le ultraje y vilipendie impunemente... Vamos, pues, a hacer lo uno y lo otro al templo donde se venera al Dios Omnipotente por quien mandan las potestades y los legisladores decretan sabias y justas leyes...” El texto completo de las constituciones está en Emilio Álvarez Lejarza, *Las constituciones de Nicaragua (Exposición, crítica y textos)*. Prólogo de Manuel Fraga Iruaberne con un capítulo complementario (Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1958).

⁹ Celso Furtado, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana* (México: Siglo XXI Editores, 1969) p. 46.

El último tercio del siglo XIX será escenario del triunfo liberal. El primer año de la séptima década, en 1871, un ejército que invade por la frontera norte de México, a Guatemala y que llega a la capital en pocos días, afianza el nuevo régimen y Justo Rufino Barrios, rápidamente se convierte en el hombre fuerte y abanderado del sistema en la región.¹⁰ Después de periodos autoritarios que producen vacíos constitucionales que se aprovechan para dictar con profusión decretos leyes a través de los cuales se realiza la reforma, se dictan varias constituciones que recogen el viejo ideario de la independencia en el nuevo contexto: separación de iglesia y Estado, enseñanza laica, libre testamentación, reconocimiento del matrimonio civil y el divorcio, cementerios civiles, prohibición de vinculaciones, abolición de órdenes religiosas, desarrollo amplio de los derechos de inspiración iusnaturalista, división de poderes en un sistema unicameral, con fuerte preponderancia del ejecutivo. Guatemala (1879), Salvador (1886), Honduras (1880), Nicaragua (1893).

Costa Rica se salva del largo periodo de anarquía y regresión en sus formas políticas en un proceso más diáfano. La formación en el Valle Central (San José-Alajuela) con los primeros años de la independencia de un modo de producción agro-exportador con base en el cultivo del tabaco, azúcar y principalmente café, dio la base para la estructuración republicana. Otros factores apoyaron esta decisión: debilidad de la aristocracia colonial, escaso número de funcionarios metropolitanos, pobreza de la iglesia y pequeña propiedad campesina, los que consecuentemente fortalecían el poder municipal. La reforma liberal se afianza desde el rompimiento de la Federación con el gobierno fuerte de Braulio Carrillo y a pesar de cambios constitucionales formales continúa en la misma orientación: Ley de Bases y Garantías de 1841, Constituciones de 1844, 1847, 1848, 1859, 1868 y 1871.¹¹

¹⁰ Herrick Thomas, *Constitutional development in Guatemala during the Barrios period, 1871-85, Mss.*; Jorge Skinner Klee, "La asamblea constituyente de 1872", *Estudios Sociales*, órgano del Instituto de estudios político-sociales de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, núm. 1 (noviembre, 1970) y Jorge Mario García Laguardia, *La reforma liberal en Guatemala. Vida política y orden constitucional* (San José de Costa Rica: Editorial Univesitaria Centroamericana, 1972).

¹¹ Rodolfo Cerdas Cruz, *Formación del Estado de Costa Rica* (San José: Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1967); José Abdulio Cordero, *El ser de la nacionalidad costarricense* (Madrid: Editorial Tridente, 1964); Hernán Peralta, *Las constituciones de Costa Rica* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962); Óscar Aguilar Bulgarelli y Carlos Araya Pochet, "Breve reseña del desarrollo político constitucional de Costa Rica en 150 años de independencia", en *El desarrollo nacional en 150 años de vida independiente* (San José: Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1971) y últimamente, José Luis Vega Carballo, "Algunos procesos sociales y económicos en el inicio del desarrollo político de Costa Rica", *Revista de la Universidad de Costa Rica*, número extraordinario, núm. 31 (septiembre

Y Panamá, tras una independencia equívoca provocada por la presencia obsesiva del proyecto de Canal interoceánico en su territorio y una política errónea del gobierno central de Colombia, inicia su vida independiente en noviembre de 1903. Había prisa por legitimar jurídicamente la nueva situación. Una convención constituyente, tras un breve debate, aprobó un proyecto que una Comisión *ad hoc* había elaborado en cuatro días y el 15 de febrero de 1904 entró en vigor la primera constitución republicana. Los constituyentes de 1904 recogieron prístinamente la filosofía del liberalismo "manchesteriano". En su artículo 15, se define claramente el nuevo país como un estado gendarme, que limita su actividad a proteger a las personas en sus vidas, honras y bienes. La propiedad privada y el principio de la libre concurrencia estaba en la base del nuevo régimen. El precio de la nueva libertad, se pagaba en varias disposiciones que expresamente reconocían el derecho de intervención norteamericana y sancionaban las concesiones. La prisa con que fue elaborada, la resiente de cierta anarquía, lo que hizo decir a alguien que era un "confuso breviario de filosofía individualista". En 1906, 16, 24 y 28 se aprobaron reformas en aspectos secundarios que no modificaban su orientación general.¹²

III. LAS NUEVAS TENDENCIAS EN EL SIGLO XX

A. *Constitucionalismo social*

Después de la Primera Guerra Mundial se produce un desarrollo nuevo en el constitucionalismo. El estado liberal, marcó una etapa importante en la lucha del individuo contra el poder público en busca de garantizar un mínimo de libertades. Fijó una serie de libertades-resistencia que establecieron alrededor del individuo una zona de protección contra los abusos de autoridad. Pero los movimientos sociales del siglo pasado y el crecimiento acelerado que se produce en los primeros años del actual, obligan a replantear la propia razón de ser del Estado, orientándose al

1971) y Rodolfo Cerdas, *La crisis de la democracia liberal en Costa Rica* (San José: Editorial Universitaria Centroamericana, 1972).

¹² Jorge Fábrega, *Evolución constitucional panameña* (Panamá: Impresora Panamá, 1965) se duele de que se considere a la constitución de 1904 como una obra sin pasado ni antecedentes locales, que abreva en la cubana de 1902 y la colombiana de 1886, cuando por el contrario "recoge los principios, concepciones y las doctrinas constitucionales que se habían elaborado y recibido lentamente desde 1841 y que sedimentaron en nuestra conciencia colectiva en 1904" y reconoce que Víctor Goytia es una excepción que "presenta una concepción orgánica de nuestra historia constitucional". Ver de Goytia, *Las constituciones de Panamá* (Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica, 1954). Carlos Bolívar Pedreschi, *El control de la constitucionalidad en Panamá* (Madrid: Ediciones de Guadarrama, 1965), aún va más lejos al sugerir tres periodos: el colonial, el prerrepblicano hasta 1903 y el republicano hasta nuestros días.

reconocimiento de su cada vez mayor intervención en la vida social. Junto al fortalecimiento de las libertades individuales, se produce la institucionalización de las libertades-participación,¹³ que obligan al Estado a intervenir en la vida social y política en un sentido protector. Los derechos económico-sociales son aceptados y además de convertirse el Estado en árbitro de las relaciones entre el capital y el trabajo, pretende intervenir en la cultura y la familia, imprimiendo fuertes limitaciones a los clásicos derechos individuales en aras del bienestar colectivo en una gran "tentativa de racionalización de la vida pública", al decir de Mirkiné. Así aparece una gran corriente desde la Primera Guerra, que se acentúa después de la Segunda, que tiende a la constitucionalización de los derechos sociales, la extensión de la democracia, ampliación de problemas tratados constitucionalmente y tecnificación del aparato constitucional. Que se inicia precisamente con un texto americano del área, la Constitución mexicana de 1917, pero que adquiere resonancia universal con la promulgación de la Constitución rusa de 1918 y especialmente con la alemana de Weimar de 1919, dentro de cuya tendencia deben incluirse las cartas fundamentales de España de 1931 —que tanta influencia tendrá en América Latina— de Austria y Checoslovaquia de la primera posguerra y de la soviética de 1936.¹⁴

A partir de principios del siglo, se produjo un cambio visible en América Latina. Sobre la base de una transformación en su estructura económica, advinieron esenciales mutaciones. En el aspecto social, aparecimiento de nuevas clases, un incipiente proletariado urbano y una ampliación realmente inusitada de la clase media, que produce una movilidad vertical que sustituye el inmovilismo del periodo anterior, en el que los sectores medios solamente constituían una limitada capa que separaba a la élite dirigente decimonónica de la masa popular desorganizada. En lo político, se produce un proceso de transferencia del poder de la vieja aristocracia terrateniente a la clase media y a la incipiente burguesía

¹³ Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Paris: Presses universitaires de France, 1963) p. 201 y ss.

¹⁴ Sobre el constitucionalismo social ver los clásicos, Boris Birkiné-Guetzevitch, *Modernas tendencias del derecho constitucional* (Madrid, 1934); Carlos García Oviedo, *El constitucionalismo de posguerra* (Sevilla, 1931). La literatura sobre el tema es profusa. Entre otros: José Gascón y Marín, "La política social en el derecho constitucional", *Información Jurídica*, núm. 59 (abril de 1958) pp. 3-28; César Enrique Romero, "Esbozo histórico del Estado y sus direcciones contemporáneas Constitucionalismo social", *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina*, año XIX núms. 3 y 4 (julio-diciembre 1955) pp. 591-621; Sergio García Ramírez, "Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneo", *Boletín mexicano de derecho comparado*, año 1, núm. 1, Nueva Serie (enero-abril de 1968) pp. 119-162; Pablo Lucas Verdú, *Estado liberal de derecho y estado social de derecho* (Salamanca: acta salmantina, 1955).

urbana, lo que obliga a institucionalizar una política de intervencionismo de Estado, que se fortalece en la crisis del 30. Una transformación demográfica tipificada por un aumento significativo de la población, ampliación de los servicios educativos y desarrollo cuantitativo y cualitativo de la administración pública que genera una burocracia especializada y en proceso de autonomía. Y finalmente, se inicia el surgimiento de los movimientos políticos de corte socialista. El anarquismo, traído por los inmigrantes europeos, influyó mucho en la incipiente organización sindical y los primeros partidos marxistas se fundan en la década del 20-30; en 1929 eran tan fuertes que celebraron la primera *Conferencia Comunista Latinoamericana* en Buenos Aires —la ciudad de más desarrollo industrial y de más inmigración obrera europea— con asistencia de 38 delegaciones.

Las nuevas orientaciones del constitucionalismo mundial son adoptadas, más que como producto de una lucha popular por obtenerlas, como concesión de la clase media en ascenso en busca de ampliación de sus bases de apoyo político y social: “insistiendo en que la política económica de los últimos cincuenta o sesenta años no había creado una ‘vida nacional plena’ porque había sido concebida en el vacío, los nuevos dirigentes de los sectores medios prometieron no solamente el progreso económico sino también la democracia social. A las abstracciones políticas y morales por las que sus dirigentes habían luchado durante el periodo de la independencia añadieron la exigencia de que se pusiera a disposición de los electores que votaran sus plataformas una participación mayor en los beneficios materiales y culturales que habían hecho posibles la técnica del siglo xx. Insistían en que el económico fuera el principal problema político y que se agregaran garantías sociales a las garantías individuales”.¹⁵ Y en la región el constitucionalismo básicamente se orientará a recoger los derechos económicos sociales, la modificación del derecho quirritario de la propiedad, y la formulación de garantías constitucionales contra los excesos del gobierno.

B. *Los nuevos principios*

Del análisis de las constituciones que a partir de 1920 se han promulgado en la región podemos inferir que el nuevo constitucionalismo se ha orientado por las siguientes tendencias:

¹⁵ John Johnson, *La transformación política de América Latina. Surgimiento de los sectores medios*. Estudio preliminar de Sergio Bagú (Buenos Aires: Librería Hachette, 1961) p. 68. Con referencia especial a la región ver el excelente libro de José Miranda, *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina, 1945-1956* (México: Imprenta Universitaria, 1957) y *Las cláusulas económico-sociales en las constituciones de América*. Publicaciones de la Academia de Ciencias Económicas, 2 vols. (Buenos Aires, 1947).

1. Preocupación por la racionalización del poder.

En la elaboración de los textos han participado muchos técnicos —una gran mayoría de abogados en las primeras y algunos economistas y planificadores en las últimas—, lo que se refleja en su mejor técnica, en la concepción global de los documentos y especialmente en algunos aspectos como los recursos constitucionales, procesos de elaboración de las leyes, organización administrativa, estructura de tribunales y disposiciones sobre economía y hacienda pública.

2. Cambio en la filosofía general.

Las constituciones liberales respondían a un individualismo que —por ejemplo— se refleja en la panameña de 1904 que afirmaba que “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes o transeúntes, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, constitucionales y legales, previniendo y castigando los delitos.” Las nuevas, recogen la preocupación por la búsqueda de un estado de bienestar que transforma al estado en un agente activo de cambio; así la vigente de Honduras (Artículo 1) expresa que “Honduras es un estado soberano e independiente, constituido como República democrática para asegurar el goce de la libertad, la justicia, el bienestar social y económico y la superación individual y colectiva de sus habitantes”, o la salvadoreña del 50 que afirma que “es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social” (Artículo 2).

3. Recepción del derecho internacional.

Se ha producido una recepción de las normas del derecho internacional vinculado a cierto nacionalismo, por ejemplo al condenar la guerra como instrumento de solución de conflictos y la intervención; en la prohibición de monopolios y limitación de ciertos derechos a los extranjeros en beneficio de nacionales y en la determinación del alcance de la soberanía, el mar y aire territoriales y la plataforma continental.

4. Ampliación de catálogo de derechos individuales y constitucionalización de los sociales.

En cuanto a los derechos, se produce una ampliación en dos direcciones. Desarrollo de las declaraciones individuales, incluyendo nuevos (asilo, prohibición discriminaciones, libre tránsito, prohibición de torturas, etcétera) así como declaración del carácter abierto de los catálogos. Y constitucionalización de los derechos sociales, movimiento que se inicia en la década del 20 y se impulsa definitivamente en la segunda postguerra,

con motivo de la democratización que se produce en la política de la región.¹⁶ Merece especial mención el tratamiento distinto que se da a la propiedad que de un privilegio se transforma en un derecho sujeto a fuertes limitaciones en favor del interés social; acogiendo en este sentido, algunos textos, disposiciones sobre reforma agraria, latifundios y en general problemas de la tierra. La inclusión a nivel constitucional de materias antes no contempladas, que representan típicas reivindicaciones de clase media: educación, familia, seguridad social, salud y asistencia e indigenismo. Y con carácter específico, principios sobre educación superior y reconocimiento expreso de la autonomía universitaria.¹⁷

5. Ampliación de la democracia y racionalización del aparato político.

En esta dirección encontramos una extensión del sufragio activo y pasivo y el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres; la adopción de sistemas de representación proporcional que sustituyen los sistemas mayoritarios y la creación de un régimen electoral privativo, encargado del control y organización de las elecciones. Mención especial merece el proceso de constitucionalización del régimen de los partidos políticos que son reconocidos y sujeta la vida partidaria a una estricta regulación.¹⁸

¹⁶ "En los años transcurridos desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, la tendencia de que nos venimos ocupando se vuelve más pronunciada, fenómeno éste al que contribuyen, además de las nuevas Constituciones europeas, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Interamericana de Garantías Sociales, Resoluciones XXX y XXIX, respectivamente, de la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en 1948. El influjo de estos tres textos en las leyes fundamentales de la América Latina no se ha hecho todavía sentir mucho, lo cual se debe quizá al pequeño número de países latinoamericanos que han realizado cambios constitucionales desde 1948... en la de Costa Rica del mismo año (1949) que copia casi algunos preceptos de la Declaración Universal... (artículo 16, inc. 3, 51) en la de Haití de 1955 y en la de El Salvador de 1950, que coloca a la cabeza de su capítulo sobre el trabajo y la seguridad social, con una ligerísima modificación, el parágrafo a) del artículo 2 de la Carta Interamericana de Garantías Sociales cuyo tenor es el siguiente: 'El trabajo es una función social; goza de protección especial del Estado y no debe ser considerado como un artículo de comercio ('y no se considera artículo de comercio' en la versión salvadoreña')." José Miranda, *op. cit.*, pp. 233-234.

¹⁷ Jorge Mario García Laguardia, *Legislación universitaria de América Latina* (México: UDUAL, editorial universitaria, 1973) especialmente los capítulos *Universidad y Constitución y Autonomía: Mito y realidad*.

¹⁸ La evolución de la constitucionalización del régimen de partidos políticos en la región, sigue las mismas etapas que se han producido en el constitucionalismo mundial. En una primera fase, una rígida oposición a su reconocimiento fiel a los principios del liberalismo clásico, que desconfiaba de los cuerpos intermedios considerados "facciones perniciosas"; otra, de agudo agnosticismo que ignoró su existencia aunque reconoció el derecho de asociación ampliando el catálogo de derechos

6. Ocaso del laicismo.

La jerarquía católica participa —algunas veces en lugar protagónico— en los movimientos que producen los nuevos textos. El precio que se hizo pagar, fue la inclusión de preceptos protectores de la iglesia en su régimen patrimonial, su reconocimiento legal y el derecho a enseñar en sus propias escuelas y en las nacionales. El artículo 38 de la Constitución panameña de 1941 reconoce expresamente que “la religión católica es la de la mayoría de los habitantes de la República”, precepto que acogió también el Artículo 12 de la Constitución salvadoreña de 1945. Más tarde se reconoce la personalidad jurídica de la iglesia en la Constitución de El Salvador de 1950 y en la guatemalteca de 1956. La autorización de la enseñanza religiosa —sacrificio del laicismo educativo y típico del programa liberal— ocupa muchas sesiones tormentosas de las últimas constituyentes. Una de las tres únicas modificaciones que la Constitución vigente de El Salvador —de 1962— hacia a su antecesora —de 1950— era incluir bajo presión católica un artículo que apuntaba que la educación sería “democrática” —en vez de laica—, eufemismo que permitiría la religiosa.

También las limitaciones de participar en la vida pública de las iglesias se ven suprimidas en diversas escalas. Los diputados católicos guatemaltecos en 1956 votaron por el artículo que imponía la prohibición de participar en política, con la reserva de que se hiciera constar en acta que

individuales; más tarde, se produce un reconocimiento negativo, estableciendo prohibiciones contra anarquistas y comunistas y a partir de la constitución guatemalteca de 1945 se produce una ampliación del tratamiento constitucional de los partidos: reconocimiento, prohibiciones, naturaleza jurídica (Honduras y Guatemala, los consideran como instituciones de derecho público), representación proporcional, monopolio en presentación de candidatos, financiamiento, administración y justicia electorales. Algún autor latinoamericano se dolía de la conspiración del silencio que se había abatido sobre los partidos políticos ante la reacia actitud de los constituyentes y legisladores. Del estudio de las constituciones del área, aparece un nuevo elemento, una nueva conspiración, esta vez de su manipulación constitucional y legal. Una actitud maximalista en el sentido de un tratamiento cuidadoso y extensivo del régimen partidario que en gran medida se orienta a su control por parte del poder público. Requisitos —a primera vista inofensivos— de afiliación, reconocimiento, actividades, programas y financiamiento, reflejan una encubierta intención limitativa, que deja en manos de los gobiernos centrales, a través de órganos específicos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos, naturalmente de su actividad y en situaciones límites, los propios resultados de las elecciones. Ver, Jorge Mario García Laguardia, “La constitucionalización del régimen jurídico de los partidos políticos en Centroamérica”, en *Constitucionalización del régimen jurídico de los partidos en América Latina* (México: 1er. Congreso Nacional de derecho Constitucional en Guadalajara, noviembre de 1973, 1974). En Nicaragua, se ha producido en este aspecto, una situación atípica en el área, que se caracteriza por una manipulación del partido de oposición reconocida, el Conservador, y por la inducción del sistema bipartidista a través de la integración al gobierno de los candidatos perdedores y de la representación del partido de minoría en los órganos del Estado.

ello no implicaba prohibición para que se creara un partido demócrata-cristiano.¹⁹ En el fondo había una contradicción determinada por la orientación populista que informaba a los regímenes que propiciaron las reformas constitucionales: "En los momentos mismos en que adoptaba formas 'sociales' hacía concesiones de contenido a las ideologías feudales. Había ya pasado el tiempo en que el liberalismo hispanoamericano protestaba indignado cuando Pío IX declaraba irrita y sin valor alguno la Constitución mexicana demo-liberal de 1857. También habían pasado los momentos en que los liberales istmeños hacían del laicismo bandera irremplazable y en que Don Justo (Arosamena) oponía la ciencia, la experiencia y la razón a la religión, la teología y la revelación."²⁰

7. Economía, hacienda, administración.

Se da una captación de problemas a los que se otorga categoría constitucional. Existen múltiples disposiciones que definen capital y trabajo, fijan límites del intervencionismo del Estado, determinan a quiénes corresponde la propiedad de las fuentes naturales de energía y servicios públicos, los fines de la actividad productiva, el control del comercio interior y exterior, fomento de actividades agrícolas e industriales, explotación de recursos naturales, conservación de las riquezas, prohibición de monopolios, fomento de cooperativas, regulación de actividades protectoras de la población. Títulos completos se dedican al régimen hacendario, al presupuesto, a la contraloría general de cuentas y disperso en el articulado, en las últimas, aparece un sentido general de planificación.²¹

Capítulo aparte merecen las disposiciones sobre servicio civil y la regulación de las entidades autónomas. Se percibe una tendencia a proteger la autonomía municipal frente al gobierno central, propiciando su autarquía

¹⁹ La caída de las dictaduras liberales en la década del 40, es aprovechada por la jerarquía católica para reestructurarse políticamente. La restauración conservadora de la década del 50, permite que bajo el alero protector de los nuevos regímenes de orientación anticomunista, se funden los primeros partidos demócrata-cristianos en la región, con orientación confesional, comandados por elementos conservadores muy vinculados a la jerarquía. Más tarde, elementos jóvenes han desplazado a la vieja guardia, que se ha situado en su lugar natural de los partidos de la extrema derecha, y han ubicado las organizaciones en una posición de centro-izquierda. Encabezan la oposición parlamentaria en Guatemala y El Salvador.

²⁰ Ricaurte Soler, *Formas ideológicas de la nación panameña* (Panamá: editorial universitaria, 1971).

²¹ La específica sanción constitucional de la planificación en América Latina, aparece, actualmente sólo en cinco constituciones, a saber: la del Brasil (Constitución 24-1-67); Colombia (Constitución vigente); Ecuador (Constitución de 1967); Venezuela (Constitución 23-1-1961) y Uruguay (Constitución de 1967), Nelson Eduardo Rodríguez-García, "Aspectos constitucionales de la planificación en Venezuela y América Latina", *Archivo de derecho público y ciencias de la Administración*, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, vol. I. (1968-1969), pp. 261-277.

financiera, una organización más democrática y su integración con base en elecciones populares.

8. Justicia constitucional.

Posiblemente la aportación específica del constitucionalismo en la segunda postguerra, sea el desarrollo de sistemas de garantía que tratan de hacer eficaces las disposiciones constitucionales; "se ha venido abriendo paso una fuerte corriente axiológica del Estado y del Derecho, que podemos calificar como *justificación del poder*, expresión gráfica que nos sirve para describir las transformaciones del derecho público de nuestros días, de acuerdo con las cuales, los órganos del poder no sólo deben proceder 'racionalmente', es decir con criterio puramente lógico, sino de acuerdo con las exigencias supremas de la justicia".²² La protección procesal de los derechos humanos y una ininterrumpida tecnificación de los sistemas de justicia constitucional es característica de las últimas reformas constitucionales y de los nuevos textos aprobados.²³

9. Semiparlamentarismo y preponderancia presidencial.

Un único antecedente conocemos de intento de implantar el régimen parlamentario en Centroamérica, y es el proyecto constitucional de agosto en la constituyente frustrada de Guatemala del año 1872. En el presente siglo reaparece la tendencia sobre la huella de la Constitución cubana de 1940. Y así en Guatemala²⁴ (1945), Costa Rica (1949), Nicaragua (1950) y Panamá (1946) se atribuye al Legislativo el poder de interpelación a los Ministros y votos de censura con diversos matices. Se trata con esto de imponer limitaciones al elefantiásico poder presidencial, pero han sido declaraciones de carácter literario que no han tenido aplicación efectiva.²⁵

²² Héctor Fix-Zamudio, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional. 1940-1965* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1968), p. 11.

²³ Fix-Zamudio, *op. cit.*, especialmente capítulo II "Evolución de la Justicia constitucional en América"; del mismo autor, *Protección procesal de los derechos humanos*, ponencia general al V Congreso Internacional de Derecho Procesal (Guatemala: publicación del Colegio de Abogados, 1972); Mario Aguirre Godoy, *Protección de los derechos humanos en Guatemala* (Guatemala: publicación del Colegio de Abogados, 1972); Jorge Mario García Laguardia, *Teoría general de la defensa de la constitución* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, semper partitarum, 1972); Maximiliano Kestler Farnés, *Introducción a la teoría constitucional guatemalteca* (Guatemala: tipografía Sánchez & de Guise, 1950); Marisol Reyes de Vázquez, "El control de la constitucionalidad en Panamá", *Anuario de derecho*, Universidad de Panamá, año VI (1963-1965); Bolívar Pedreschi, *op. cit.*

²⁴ Jorge Mario García Laguardia, *La reforma liberal en Guatemala* (San José de Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana, 1973), pp.

²⁵ La Constitución de Honduras de 1924 (artículos 91, inc. 28 y 120) autorizaba al Congreso a exigir renuncias ministeriales a través de votos de censura, pero en sus doce años de vigencia no se aplicó. La constitución guatemalteca de 1945 introdujo la interpelación parlamentaria que obligaba a la dimisión de los ministros

Estas experiencias de semiparlamentarismo “aparte de carecer de viabilidad política, están estructuradas en forma contradictoria con los principios esenciales del sistema: sólo cabe pensar que son forma de aparentar una limitación del poder personal de los presidentes; es decir, que constituyen un progreso democrático en papel, de pura propaganda”.²⁶

Por el contrario, una tendencia paralela —y al parecer contradictoria— se orienta a la sanción del régimen de “preponderancia presidencial” que atribuye poderes muy amplios al poder ejecutivo frente a los otros y que se manifiesta en: iniciativa y en algunos casos delegación legislativa; poder reglamentario discrecional; veto presidencial; libre nombramiento de cuerpo de funcionarios; mandatos unificados; elección directa con base en sufragio universal.²⁷ Especial mención merecen las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo en situaciones de emergencia —liberalmente calificadas— en las que se dejan en suspenso bloques importantes del articulado constitucional y que en algunos países constituyen la norma y no excepción.²⁸

10. Inestabilidad.

El número de constituciones y su poca perdurabilidad, que parecía ser característica del constitucionalismo del siglo diez y nueve, se mantiene

enjuiciados. Durante el paréntesis democrático del gobierno de Juan José Arévalo —1945-51—, se produjo el único caso: en 1949, se obligó a dimitir al coronel Monzón, ministro de Gobernación acusado de abusos de autoridad al reprimir actividades consideradas subversivas. También en Guatemala, el año 1973, vigente la actual constitución de 1965, una interpelación encaminada también contra el Ministro de Gobernación por un diputado de oposición, fue bloqueada por la mesa Directiva del Congreso, que dictó un acuerdo afirmando que las peticiones de interpelación deberían ser aprobadas previamente por la Comisión de Régimen Interior, considerando que aquélla era un derecho del Congreso y no de los diputados en particular. En esta forma se coloca en manos del partido dominante, el control de la institución.

²⁶ Alberto Ramón Real, “Neoparlamentarismo en América Latina”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay*, núm. 2 (1962), p. 388. Ver también Monique Lions, *El poder legislativo en América Latina* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1974), *passim*.

²⁷ En el sentido utilizado por Jacques Lambert. Las características del régimen presidencial clásico se verían en América Latina modificadas en favor de una hegemonía del poder presidencial, *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas* (Barcelona: Ediciones Ariel, 1970), pp. 512 y ss. Ver también Karl Lowenstein, “La Presidencia fuera de los Estados Unidos”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año II, núm. 5 (mayo-agosto de 1949), pp. 15-64; Marie Picard, “Comentarios acerca del poder ejecutivo en Latinoamérica”, *Anuario del Instituto de Derecho Privado y Comparado de la Universidad de Carabobo*, núm. 2 (1969), pp. 85-113 y César Enrique Romero, “El poder ejecutivo en la realidad política contemporánea”, *Revista de estudios políticos*, núm. 131 (septiembre-octubre de 1963), pp. 49-78.

²⁸ Diego Valadés, *La dictadura constitucional en América Latina* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1974); Héctor Fix-Zamudio, “La protección procesal de los derechos humanos en América Latina y las situaciones de emergencia”, sobretiro de *El Foro*, quinta época, núm. 30 (abril-junio de 1973).

en esta nueva etapa. Muchas cuestiones son elevadas de rango para preservarlas y todos los bandos pretenden "llevar al texto constitucional, lo que en realidad son programas de partidos".²⁹

El mecanismo sigue igual. En el periodo liberal muchas de las reformas se orientaban sólo a justificar reelecciones y ampliaciones de mandatos. El cambio de constituciones a partir de la década del 40, se orienta en algunos casos a legitimar nuevos grupos de personas en el poder³⁰ o a facilitar transacciones económicas en beneficio de grupos económicos dominantes.³¹

²⁹ Jesús de Galíndez, "La inestabilidad constitucional en el derecho comparado de Latinoamérica", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año v, núm. 14 (mayo-agosto de 1952), p. 62. Francesco Cosentini, ante la diversidad constitucional y la anarquía política, muy siglo XIX, pudo pensar en la reforma constitucional como el remedio a tantos males. Y se lanzó a la tarea de elaborar un texto típico en 500 artículos que según él, solucionarían los problemas de la vida política latinoamericana, *Constitución típica para México y la América Latina en 500 artículos. Ensayo de una reforma constitucional sobre bases comparativas* (México: Imprenta Rivadeneira, 1932).

³⁰ La constitución salvadoreña de 1962 "...es la misma de 1950 con reformas intencionalmente hechas para facilitar la llegada al poder de los que antes de ser electos 'habían sido designados' en comicios militares", José María Méndez, "Breve resumen histórico del movimiento constitucional salvadoreño", en *El constitucionalismo y la vida institucional centroamericana*, Seminario de historia contemporánea (San Salvador: Editorial Universitaria, 1964), p. 25. En las discusiones del seminario, Roberto Carias Delgado afirmó que la constitución "era una copia al carbón de la constitución de 1950 y que si se la reformó fue con el propósito específico y circunstancial que ha asegurado la continuación de un régimen de gobierno... que había sustituido en el poder... a Lemus... en 1968", p. 83.

³¹ "Como una de las zonas más ricas e inexploradas de Guatemala se encuentra en el Departamento de El Petén (límitrofe con México y Belice), se apresuraron a incluir entre los principios fundamentales el que sigue: 'obligación imperativa del Estado de habilitar y distribuir las tierras nacionales aptas para la colonización agropecuaria, incorporándolas al régimen de propiedad privada'. Se trata de un plan cuidadosamente elaborado por la iniciativa privada, para incorporar al Petén a sus ya cuantiosos patrimonios... en una disposición dedicada con toda claridad a los monopolios norteamericanos se indica en el artículo 130 que la nación se reserva —como es clásico— el dominio de una faja terrestre de tres kilómetros a lo largo de los océanos. Sin embargo, se exceptúan de esa disposición los bienes 'sobre los que existan derechos inscritos en el Registro de la Propiedad antes del nueve de febrero de mil ochocientos noventa y cuatro y al primero de marzo de mil novecientos cincuenta y seis', es decir, aquellos que usufructúan la United Fruit Co., y sus subsidiarias como la International Railways of Central America", Adolfo Mijangos, "La constitución guatemalteca de 1965", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, núms. 3 al 6 (1967-68), pp. 10-11.

IV. DESARROLLOS NACIONALES. LAS CLÁUSULAS ECONÓMICO-SOCIALES

A. Guatemala

El régimen liberal que tenía en su base el nuevo cultivo extensivo del café, se sintió obligado a proporcionar mano de obra a los nuevos propietarios y lo hizo coaccionando, especialmente a los indígenas, a prestar servicios sin condiciones. La legislación se orientó a regularizar distintas modalidades esclavistas de trabajo, de lo cual la *Ley de Jornaleros* es muy representativa.³² Sin embargo, el surgimiento de asociaciones mutualistas de carácter gremial —influidas como en toda la región por logias masónicas— y el sentido paternalista de las dictaduras liberales, hace dictar las primeras disposiciones de trabajo y previsión, como la *Ley Protectora de Obreros*, que intentaba —con fuertes fallas técnicas— la creación de un seguro contra riesgos profesionales inspirado en la responsabilidad objetiva, con base en el cual se presentaron las primeras reclamaciones en los tribunales de justicia.³³

Los enclaves bananeros, la construcción de los ferrocarriles —de capital norteamericano—, la formación de la empresa eléctrica con capital alemán y el crecimiento económico de la región, son los presupuestos del incipiente movimiento obrero. En 1914 se funda la *Federación Obrera para la Protección del Trabajo* —que se afilia a la *American Federation of Labor* de los Estados Unidos— y en 1920 se produce la primera huelga en el sistema ferroviario. Paralelamente la crisis del régimen del dictador Estrada Cabrera (1898-1920) que termina con su caída,³⁴ democratiza el

³² Alfonso Bauer Paiz, *Catalogación de leyes y disposiciones de trabajo de Guatemala del periodo de 1872 a 1930* (Guatemala: 1966) y Augusto Cazali Ávila, *El desarrollo del cultivo del café y su influencia en el régimen de trabajo agrícola en la época de la reforma liberal. 1871-1885*, tesis (Guatemala: 1968) mimeo: "... la finalidad específica de tales disposiciones fue forzar —especialmente al campesino indígena— hacia el trabajo de las plantaciones cafetaleras... existía contradicción entre los principios teóricos del liberalismo y los preceptos de esta legislación reguladora del trabajo agrícola... no se propició la libre contratación, ni existía el libre juego de la oferta y la demanda como presupuesto para la obtención de la mano de obra..." Como fuente de primera mano, la *Recopilación de las leyes emitidas por el gobierno democrático de la República de Guatemala, desde el 30 de junio de 1871 hasta el 30 de junio de 1881* (Guatemala: tipografía El Progreso, 1881).

³³ Jorge Mario García Iaguardia, *Antecedentes del seguro social en Guatemala. La responsabilidad civil y los infortunios del trabajo* (Guatemala, 1964).

³⁴ Clemente Marroquín Rojas, *Historia del movimiento unionista* (Barcelona: talleres gráficos Laugier, 1929); Rafael Arévalo Martínez, *Ecce Pericles* (Guatemala: tipografía nacional, 1945). El estilo de gobierno de este tipo de hombres fuertes, "hombres de a caballo", fue magistralmente fabulado por Miguel Ángel Asturias, novelista guatemalteco, Premio Nóbel de la Literatura, en *El Señor Presidente*.

sistema y el año siguiente —en 1921— se propicia una reforma constitucional que por primera vez recoge los principios económico-sociales. La *Contisión* puso el acento en reivindicaciones nacionalistas sobre estatuto de extranjeros, concesiones de servicios públicos y enajenación de bienes nacionales,³⁵ pero un pequeño grupo —precursoramente socialista— logró que en el Artículo 20, se incluyeran —por vez primera en la región— disposiciones sobre salario, condiciones de trabajo, seguridad social (“de previsión y solidaridad social” decía el artículo), higiene en el trabajo y especialmente reconocimiento del derecho de huelga. Importantes decisiones de otro orden se incluyeron en la reforma del 21: institución del amparo —de influencia mexicana— y del recurso de inconstitucionalidad, que amplía las medidas técnico-jurídicas de defensa constitucional y reconocimiento de la autonomía universitaria.

La década del 20 al 30 se significa por un aumento en el nivel de participación política y organización sindical. Se funda la *Unificación Obrera* que después se llamó Socialista, de cuya ala izquierda surge el Partido Comunista en 1922³⁶ y se producen varios movimientos laborales en busca de mejores condiciones de trabajo. Y la fundación de la Universidad Popular por parte de estudiantes universitarios reformistas vincula el movimiento laboral a las nuevas corrientes políticas.³⁷

Esta actividad influye en el proceso constitucional. En primer lugar —y muy relevantemente— en la constitución federal centroamericana de 1921, producto de un intento fallido de reconstruir la república. Delegados de cuatro países —Nicaragua no concurrió— aprobaron un texto moderno —que nunca estuvo vigente— el que en su título VII llamado *Trabajo y cooperación social* fijó la jornada de ocho horas, descansos, responsabilidad por riesgos profesionales, trabajo de mujeres y menores, reconocimiento del derecho de huelga, ahorro obligatorio, protección a la maternidad y niñez y previó la creación de un *Instituto de Reformas Sociales*.³⁸

En 1923, se suscribió en Washington la *Convicción Centroamericana para Unificar las Leyes Protectoras de Obreros y Trabajadores* y un año más tarde el Presidente Orellana emitió la *Ley de Trabajo* “por su con-

³⁵ *Dictamen de la comisión extraordinaria de reformas a la Constitución* (Guatemala: tipografía nacional, 1921).

³⁶ Víctor Manuel Gutiérrez, *Breve historia del movimiento sindical de Guatemala* (México: s. l. e., 1964). En 1921 se celebró por primera vez el primero de mayo; en el desfile de 1923, el Sindicato de Panificadores llevó “su pabellón rojo con el emblema de la hoz y el martillo” y en esos años se publicaron los primeros periódicos de los comunistas.

³⁷ Epaminondas Quintana, *La generación de 1920* (Guatemala: tipografía nacional, 1971), pp. 595-619.

³⁸ Ricardo Gallardo, *Las constituciones federales de Centroamérica* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958).

tenido y extensión, el antecedente más serio e importante del Código de Trabajo".³⁹ Y en las reformas de la ley fundamental que se promovieron en 1927 se constitucionalizaron nuevos principios. En su origen, la reforma se orientaba solamente a prohibir la reelección, pero un importante movimiento de opinión hizo que se reformara gran parte del articulado. Las asociaciones patronales agrícolas pidieron medidas para garantizar trabajo forzoso y prohibición de la vagancia que la *Comisión de reforma* aceptó. Sin embargo, ya se habló de atender "el cuidado y merecimientos a que son acreedoras las clases proletarias y la necesidad que existe de proveer al fomento de sus condiciones de vida...".⁴⁰ Y en la asamblea, un grupo de jóvenes liberales —que integran el ala izquierda del partido que había logrado sobrevivir al embate conservador de 1920— propicia la profundización de la reforma —contra la opinión gubernamental— y aunque fracasa en su intento global, sí logra la inclusión de disposiciones protectoras del trabajo (Artículos 16 y 17) y de previsión social,⁴¹ aunque en forma muy desvahida.

³⁹ Mario López Larrave, *Síntesis del derecho del trabajo guatemalteco, Mss.* Tenía setenta y tres artículos divididos en diez capítulos que legislaban sobre jornada, salario, descansos, trabajo de mujeres y menores, conflictos, comités de conciliación y tribunales de arbitraje, huelga y respetaba la existencia del Departamento de trabajo creado en 1925.

⁴⁰ *Asamblea constituyente. Dictamen de la comisión de reformas constitucionales* (Guatemala: tipografía nacional, 1927) en el que se apunta que la constitución "después de medio siglo, ya no puede presentar en muchos de sus artículos las ideas modernas y las nuevas conquistas alcanzadas en el importante ramo de las ciencias sociales", pp. III y VI.

⁴¹ "Había que consagrarse, más que nada, a convertir nuestra constitución en algo más que una represa de las viejas ideas liberales. Se necesitaba cuando menos, de un suave (ya que fuerte no se permitía) progreso de las reformas sociales. Sin las leyes sociales o de previsión (o de asistencia social, como hoy se llama) la nueva constitución seguiría repitiendo las viejas doctrinas del liberalismo de antaño, o por lo menos del liberalismo de cincuenta años atrás, y los liberales jóvenes o medio jóvenes seguiríamos tan viejos como los del tiempo en que la última palabra de avance fue la constitución laica", Virgilio Rodríguez Beteta, *No es guerra de hermanos sino de bananos* (Guatemala: Imprenta Universitaria, 1969), p. 17. En el *Diario de Guatemala*, se comentaba la decisión así: "El bloque liberal ha obtenido los más resonantes triunfos en las discusiones sobre la reforma de la constitución... haber logrado se incluya entre los reformables el artículo 16, que consagra los derechos de los habitantes... con el objeto de consagrar un nuevo derecho que ha de servir de fundamento a la transformación social del país bajo la acción del Estado. Se trata del derecho de asistencia, según el cual todos los habitantes de la República se hallan amparados por medio de leyes de previsión social y económica. Leyes para la organización del trabajo, leyes para la higiene y el saneamiento y los campos, leyes para la protección de las madres y de la infancia, leyes para el desarrollo de la cooperación y del apoyo mutuo, para el establecimiento de montepíos, cajas de ahorros y cuantas instituciones de crédito y de beneficencia exijan las necesidades del pueblo... el Estado, en virtud de un principio constitucional, estará en la obligación de dictar leyes y medidas de todo género para garantizar a las personas siempre que sean víctimas de los ciegos elementos desatados, de los agentes

De 1931 a 1944 el dictador Ubico detuvo el dinamismo del movimiento obrero de la década anterior. En este aspecto su periodo se caracterizó por la ausencia de nuevas leyes laborales y la inaplicación de las existentes, pasando —muy significativamente— el Departamento de Trabajo a ser dependencia de la Policía Nacional. En 1935, el dictador organizó una nueva reforma constitucional en busca de legalizar su reelección, pero aderezando la maniobra, se impulsó el cambio de varios artículos. Se propuso —sin éxito— el reconocimiento de la función social de la propiedad y se logró adicionar el artículo 16 con una declaración de que el interés social prevalece sobre el particular, aprobada después de muy vivas discusiones.⁴²

Su caída, en 1944, marca el inicio del proceso hacia una nueva organización constitucional. El general Ponce, que lo sustituye, fracasado su intento de elegirse legalmente, es derrocado en octubre del mismo año, por una revolución cívico-militar que integra una junta de dos militares y un comerciante, la que derogó la constitución y declaró vigentes las reformas de 1927, a excepción del título IV, relativo al ejecutivo, que ejercería la Junta hasta el 15 de marzo siguiente, en que tomaría posesión el nuevo Presidente electo. Y en marzo de ese año, 1945, una constituyente integrada de prisa, promulga la nueva constitución que recogió el programa del movimiento revolucionario: “constitucionalizaba por primera vez los llamados derechos sociales; y lo hacía de una manera muy amplia y con un sentido y formulación muy avanzados: el trabajo, la familia, la cultura y la economía eran por ella asentados sobre principios democrático-sociales y ceñidos a las normas de la política social más gene-

patógenos que infestan las aglomeraciones humanas o de las injusticias que abaten a las mayorías desheredadas”.

⁴² *Reforma constitucional de 1935. Antecedentes. Texto taquigráfico de los debates sostenidos en la Comisión de la constituyente que abrió dictamen sobre la materia* (Guatemala: tipografía nacional, 1936) *passim*. Los asesores del dictador filtraron ideas que los diputados se encargaron de rectificar. El *Dictamen* del Ejecutivo hablaba de ampliar la política social del régimen y de que se “reconozca la naturaleza de función social del derecho de propiedad y se prohíban los latifundios”. Y la *Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales* era aún más explícita: “Estas doctrinas si bien en su tiempo tuvieron una influencia benéfica para detener el avance de los gobiernos absolutistas y despóticos, permitiendo el desenvolvimiento de la personalidad humana, como ella reposan sobre una idea inexacta y metafísica, han tenido que evolucionar hasta llegar a los tiempos actuales en que la órbita de las funciones del Estado, no se circunscribe a fines exclusivos de defensa de la persona individual, sino que se desenvuelve en una esfera más amplia, constituida por la preeminencia del derecho social sobre el individual... diremos que el sistema jurídico de la declaración de los derechos del hombre, reposa sobre una idea metafísica del derecho subjetivo, en tanto que el sistema jurídico de los pueblos modernos procede en un sentido diametralmente opuesto, reconociendo, como no puede menos de ser el derecho de que la función social se impone a los individuos y a los grupos”.

rosa".⁴³ La constitución mexicana del 17 —que es tomada en muchas partes casi textualmente, especialmente su Artículo 123— y la cubana de 1940, así como la española de 1931 son las fuentes más importantes de este cuerpo legal. Con el antecedente esencial de las reformas de 1921, marca el inicio del derecho del trabajo en el país. Se implementó con el *Código de Trabajo* —en 1947— y la *Ley Orgánica de Seguridad Social* en 1949, aplicados con entusiasmo por los dos gobiernos revolucionarios de la década 1944-1954.⁴⁴ Aunque tanto la constitución como estas leyes secundarias fueron una concesión otorgada por el gobierno dominado por sectores de clase media que formaron los nuevos partidos reformistas, el renacimiento del movimiento sindical, le dio especial eficacia.⁴⁵

La implementación del programa reformista de los gobiernos de Arévalo (1945-1951) y especialmente de Jacobo Arbenz (1951-54) los enfrentaron con una derecha interna cada vez más aglutinada y fuerte y con los intereses norteamericanos que se vieron afectados con la aplicación de la ley de reforma agraria.⁴⁶ Los escarceos diplomáticos de Bogotá —1948— Río de Janeiro —1949— y Caracas —1954—, terminan con el derrocamiento en junio de este año del régimen revolucionario guatemalteco provocado por la invasión de un ejército formado y entrenado en Honduras y Nicaragua. El jefe militar de esta revuelta, el Coronel Carlos

⁴³ José Miranda, *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina, 1945-1956*, op. cit., p. 131-132. Ver *Diario de Sesiones de la Comisión de los Quince encargada de elaborar el Proyecto de la Constitución de la República* (Guatemala: tipografía nacional, 1953); *Diario de sesiones de la asamblea constituyente de 1945* (Guatemala: tipografía nacional, 1951); Clemente Marroquín Rojas, *Crónicas de la constituyente del 45* (Guatemala: editorial La Hora, 1955) y Óscar Barahona Streber, "Las cláusulas económico-sociales de la constitución de Guatemala" en *Las cláusulas económico-sociales en las constituciones de América* (Buenos Aires, 1947) t. II, pp. 231-288.

⁴⁴ La influencia directa es de las leyes de Costa Rica; fue precisamente un costarricense el autor de los proyectos; pero la Ley Federal de Trabajo mexicana es la fuente esencial. Mario López Larrave, op. cit., hace un análisis detallado del articulado constitucional y del Código de Trabajo.

⁴⁵ Con el triunfo de la revolución popular del 44, la organización sindical y el movimiento obrero en general tuvo un desarrollo fulgurante. Los viejos líderes del movimiento obrero sobrevivientes a la primera represión del 31, surgieron de nuevo con un amplio respaldo de la base proletaria tantos años sometida, y fortalecida por el regreso de cuadros de exiliados nacionales que se habían concientizado en el México cardenista y los nuevos exiliados salvadoreños, de mejor tradición obrerista. Medardo Mejía, *El movimiento obrero en la revolución de octubre* (Guatemala: tipografía nacional, 1949); Arcadio Ruiz Franco, *Fermentos de lucha. Hambre y miseria* (Guatemala: tipografía nacional, 1950) vivo testimonio de uno de los fundadores del importante sindicato de artes gráficas; Víctor Manuel Gutiérrez, op. cit., p. 30-74.

⁴⁶ "... el gobierno de Estados Unidos ve con preocupación la manera en que la ley de Reforma Agraria de Guatemala ha sido aplicada a las propiedades de la United Fruit Co., en Guatemala", *Memorandum del Departamento de Estado USA.*, 25 de marzo de 1953.

Castillo Armas, se convierte en el caudillo de la contrarrevolución anticomunista que calificará la historia reciente del país.⁴⁷ Y se apresuró a derogar la constitución revolucionaria, que fue sustituida por una nueva en 1956, que recogía las líneas fundamentales del *Plan de Tegucigalpa* —oscuro y farragoso documento, que pretendía ser el marco ideológico del nuevo régimen— dictada por un constituyente integrado sin representación de la oposición.⁴⁸

Sobre el esquema de la del 45, el nuevo texto se inspira en el anticomunismo, que aparece como cruzada continental y que proporciona a los partidos derechistas la coronación de sus programas autoritarios y una mística de fuerte arraigo en los erráticos sectores medios. Dio fin a la tradición laica liberal, al reconocer la personalidad jurídica de la iglesia y el derecho de adquirir bienes, la enseñanza religiosa en las escuelas del estado y la autorización de las manifestaciones en el interior y exterior de los templos. Protege irrestrictamente la propiedad privada; no le atribuye función social ni prohíbe los latifundios; restringe los procedimientos de expropiación; autoriza enajenación de bienes nacionales a favor de particulares y protege especialmente las inversiones extranjeras. Después de largas discusiones mantuvo en líneas generales el capítulo de las garantías sociales, pero limitó la participación política de los sindicatos, dio preponderancia al sentido conciliatorio en menoscabo del principio tutelar del derecho del trabajo y limitó grandemente los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. La política patronal del nuevo régimen se

⁴⁷ Sobre este periodo, Guillermo Toriello Garrido, *La batalla de Guatemala*, edición definitiva con prólogo del autor, (Buenos Aires: ediciones Pueblos de América, 1956); Juan José Arévalo, *Guatemala, la democracia y el imperio*, 7a. ed., (Buenos Aires: Editorial Palestra, 1964); Luis Cardoza y Aragón, *La revolución guatemalteca* (México: editorial cuadernos americanos, 1955); Manuel Galich, *Arévalo y Arbenz. Dos hombres contra un imperio* (Montevideo: ediciones pueblos unidos, 1955); James Daniels, *Tácticas rojas en las Américas* (México, ediciones intercontinentales, 1955); Ronald Schneider, *Communism in Guatemala, 1944-1954* (Nueva York: Praeger, 1957); Kalman Silvert, *A study of government: Guatemala* (Nueva Orleans, Middle American Research Institute, Tulane University, 1954). La bibliografía es abundante, y en su mayor parte panfletaria, Julio Adolfo Rey "Revolution and Liberation: A Review of the Recent Literature on the Guatemala Situation". *Hispanic American Historical Review*, núm. 38 (mayo, 1958) pp. 239-255.

⁴⁸ "Pero las dictaduras sudamericanas son de tipo conservador (fascistas) y no de tipo progresista. La Asamblea constituyente guatemalteca de 1954 fue elegida sobre una lista única de 66 miembros presentada en bloque a la aprobación de los electores para una votación pública; es exactamente la técnica de las elecciones fascistas, agravada por la ausencia del secreto de votación", Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional* (Barcelona: ediciones Ariel, 1962). *Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de 1956*, 3 vols. (Guatemala: tipografía nacional, 1959), Juan Cremades, "La Constitution guatemalteque du 4 février 1956", *Cahiers de Legislation et de bibliographie juridique de L'Amérique Latine*, núms. 25-26-27-28 (janvier-décembre 1956) pp. 132-138.

traduce mejor en el *Dto. Presidencial 570* que promulgó —antes de la Constitución— el Coronel Castillo Armas. Sin embargo, en algunos aspectos —sufragio, amparo, partidos— se técnica el aparato constitucional.

Y ese avatar legislativo tiene todavía un epígono. En una experiencia nueva —aún no analizada globalmente— el ejército como institución tomó el poder a través de un golpe de estado al derrocar al Presidente Ydígoras Fuentes en marzo de 1963. El Ministro de la Defensa, en representación de la institución armada, centralizó los poderes en su persona y ejerció, desde el punto de vista técnico, una dictadura a partir de esa fecha, ilegalizando en sus primeras disposiciones los partidos políticos. Más tarde, en un arreglo con dos de ellos, ante un malestar creciente por la prolongación del régimen de facto, abrió las puertas a la vuelta al régimen de legalidad, convocando un cuerpo constituyente. Los dos partidos del arreglo, presentaron diez candidatos cada uno, reservándose el gobierno la nominación de los restantes diputados, y en una elección de lista única, que fue presentada a un electorado apático, que desertó en un 70%, fue designada la nueva asamblea que realizó sus trabajos en un ambiente cargado. La Constitución del 56, inexplicablemente derogada, si tomamos en cuenta el origen y sustentación del nuevo régimen, sirvió de base para la discusión en una comisión menor de 25 miembros. El texto se aprobó después de fatigosas discusiones y se promulgó el 15 de septiembre de 1965. En un nuevo planteamiento que enriquece al anecdotario constitucional, se suspendió su vigencia —por conveniencia del régimen— a través de un artículo transitorio, hasta el 5 de mayo de 1966. Es la vigente.

Muy desarrollada —282 artículos—, profundiza la tendencia anticomunista del régimen, especialmente en el tratamiento de los partidos; termina definitivamente con la tradición laica del liberalismo, y teniendo como modelo la Constitución portuguesa de 1933, introduce un Consejo de Estado de carácter corporativo que plasma una vieja reivindicación conservadora de representación funcional. En lo económico, recoge un fuerte liberalismo económico que no reconoce función social de la propiedad, limita las posibilidades de transformación agraria —punto clave del país esencialmente agrícola— y sanciona un régimen legal cuidadosamente proteccionista de los concesionarios extranjeros. “El objetivo principal de esta Constitución, es, sin duda alguna, evitar el cambio de las estructuras del país, frenando así su desarrollo económico. En algunas de sus disposiciones, vuelve a plantear problemas superados hace casi un siglo y que indican un claro retroceso en la evolución institucional.”⁴⁹

⁴⁹ Adolfo Mijangos, “La constitución guatemalteca de 1965”, Cuadernos americanos (mayo-junio de 1966), también en la *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y*

B. El Salvador

Vigente la Constitución liberal de 1886 y amparados en el artículo 8 —copia del preámbulo de la francesa de 1848—⁵⁰ que hacía una declaración general sobre derechos naturales, se dictaron las primeras regulaciones sobre trabajo,⁵¹ y el incipiente movimiento obrero se agrupó en las primeras mutualidades. Pero fue el Código civil de inspiración individualista el que rigió las relaciones obrero-patronales.

En 1920-21 se producen las primeras huelgas —panificadores, zapateros, sastres— y se fundan los primeros sindicatos en 1923-24. Este último año, marca un hito importante, porque en él se funda la *Regional de Trabajadores de El Salvador*, que tendrá una gran importancia en esa década hasta la insurrección de 1932. Movilizó amplios sectores de la clase obrera, fundó la Universidad Popular y logró que se dictaran varias leyes de carácter social: *De protección a los empleados de Comercio* (mayo 1927); de *Registro de agrupaciones obreras y gremiales* y *Decreto de creación de Juntas de conciliación* (ambas en junio de 1927) y la *Ley de Horas de trabajo* (junio de 1928) que reconoció la jornada de ocho horas.⁵² En 1929, el presidente Romero Bosque, creó un Departamento de asuntos obreros, funcionaron las juntas y se mejoró la ley de accidentes.⁵³ Pero con la insurrección campesina de 1932 se produce un endurecimiento de la vida política desfavorable a los trabajadores.⁵⁴

Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, cit. Los trabajos de este constituyente, aún inéditos en *Diario de sesiones de la Comisión de los veinticinco, mimeo*, y *Diario de sesiones de la asamblea nacional constituyente 1964-65, mimeo*, ambos en el Archivo del Congreso de la República de Guatemala.

⁵⁰ El Salvador —dice— reconoce derechos y deberes anteriores y superiores a las leyes positivas, teniendo por principio la libertad, la igualdad y la fraternidad, y por base la familia, el trabajo, la propiedad y el orden público. Apareció por primera vez en la constitución conservadora de 1864.

⁵¹ De *accidentes de trabajo* (mayo de 1911); *salario mínimo del campo y prohibición de prisión por deudas*; *Ley sobre aprendizaje de oficios y artes mecánicas e industriales* (mayo 1914).

⁵² En 1929 se produce el primer desfile del primero de mayo y el año siguiente se funda el Partido comunista. Aristides Augusto Larín, "Historia del movimiento sindical de El Salvador", *La Universidad*, publicación bimestral de la Universidad de El Salvador, Año 96, núm. 4 (julio-agosto 1971) pp. 135-181 y núm. 5 (septiembre-octubre de 1971) pp. 99-155.

⁵³ *Contestación de la honorable asamblea nacional al Mensaje del Excmo. señor Presidente de la República, doctor don Pío Romero Bosque* (San Salvador: imprenta nacional, marzo de 1929).

⁵⁴ Sobre esta interesante y poco conocida experiencia marxista en América Latina, ver Jorge Arias Gómez, "Agustín Farabundo Martí, Esbozo biográfico", *La Universidad*, núm. 4 año 96 (julio-agosto de 1971) pp. 182-240 y sobre todo el fresco testimonio de uno de sus dirigentes sobrevivientes, en Roque Dalton, *Miguel Marmol. Los sucesos de 1932 en El Salvador* (San José de Costa Rica: editorial universitaria centroamericana, 1972).

En la constitución de 1939 se esboza una modificación de la política liberal, permitiendo un intervencionismo del Estado en la vida económica, otorgando monopolios al poder público para la fabricación de salitre, armas, fósforos, alcoholes, bebidas y carburantes y se limita el desarrollo industrial con el pretexto de proteger la artesanía. Se incluye un capítulo denominado *Familia y trabajo* que afirma que el trabajo “gozará de la protección del Estado” por medio de leyes equitativas y justas (artículo 62); ordena trato especial para el trabajo de las mujeres y los menores y atribuye a un “tribunal de arbitraje o de conciliación” la resolución de los conflictos obrero-patronales (artículo 63).⁵⁵

La reforma del 44 —orientada como vimos a prolongar el periodo de Martínez— tiene una tendencia autoritaria, y en esa línea atribuye facultades intervencionistas al Ejecutivo e incluso crea un *Consejo Económico Nacional* de inspiración corporativa tendiente a lograr la centralización y la dirección estatal de la economía, con representación funcional. Ignora totalmente lo referente al trabajo.

Efímera vida tuvo esta reforma, porque derrocado Martínez al final del año, se abre camino a una nueva constitución que se promulga el año siguiente. El texto de 1945, es el primero que recoge disposiciones sobre trabajo y previsión social. Tiene una influencia evidente de la recientemente dictada —ese mismo año— en Guatemala, aunque es menos definida. Fortalece el régimen liberal de la propiedad al mismo tiempo que introduce el capítulo XIV —*Familia y Trabajo*— redactado “en lenguaje vago, el que se escoge para decirlo todo y no decir nada, para ofrecerlo todo y no comprometerse a nada”.⁵⁶ Establece el seguro social obligatorio (artículo 157); constitucionaliza la asistencia pública y el cooperativismo (artículo 158); y fija los principios generales del régimen de trabajo que deberían pasar al Código laboral: salarios mínimos, igual salario a trabajo igual, jornadas, descansos, trabajo de mujeres y menores, irrenunciabilidad de derechos, higiene y seguridad, y derecho de huelga. Cuidadosamente se omitió la autorización de la sindicalización obrera y campesina.

En 1950 fue sustituido por uno nuevo. Razón tenía Galindo Pohl cuando afirmó en el discurso inaugural de la constituyente que el régimen

⁵⁵ David Luna, *Consideraciones económico-sociales y política fiscal de la dictadura fascista de Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944) República de El Salvador*. I Congreso de Historia Demográfica, económica y social, San José de Costa Rica, febrero de 1973, *Mss.*

⁵⁶ Reinaldo Galindo Pohl, “Instituciones económico-sociales en la Constitución política de la República de El Salvador”, en *Las cláusulas económico-sociales en las Constituciones de América*, publicaciones de la Academia de Ciencias Económicas, t. I. (Buenos Aires, 1947), p. 150, donde se publica el texto completo de esta reforma.

liberal había muerto, porque sobre la base del artículo 2 que imponía al nuevo Estado la obligación de asegurar a los habitantes el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social, elaboró un nuevo marco jurídico con reconocimiento amplio de los derechos económico-sociales. Desde el punto de vista económico reconoció expresamente el intervencionismo de Estado (artículos 135, 138, 143 y 144), fuertes limitaciones a la libertad económica (artículo 136); la propiedad como "función social" (artículo 137); intervencionismo en el agro, con prohibición de latifundios (artículo 147) y desde el punto de vista social, al lado de los derechos individuales ampliados, acogió los principios del trabajo y la seguridad social, ampliando protectoramente las disposiciones de la constitución de 1945.⁵⁷ Durante su vigencia, se produjo una profusa legislación de carácter social, especialmente varias leyes de trabajo y la ley del Seguro Social. El Código de Trabajo se dictaría en 1963.

En 1960, una Junta de Gobierno derrocó al Presidente Lemus y tres meses después un Directorio Cívico Militar derroca a la Junta de gobierno y convoca una asamblea constituyente con el propósito inicial de declarar vigente la constitución del 50 —derogada— y darle validez jurídica a los gobiernos de facto que se suceden a la caída de Lemus, pero aquélla se autoproclama soberana, declara que no tiene límite en su labor y promulga una nueva constitución en 1962, "una reproducción casi al carbón de la de 1950".⁵⁸ En los aspectos económicos y sociales mantiene la misma posición, separándose de la anterior en aspectos secundarios: limitaciones al derecho de insurrección, autorización para que los diputados obtuvieran cargos en el ejecutivo y judicial, periodo presidencial, enseñanza "democrática" en vez de laica y supresión del examen ante la Corte de Justicia para el ejercicio de la abogacía. Es la vigente.

⁵⁷ La materia sobre trabajo recibe la influencia de la Conferencia de Bogotá lo que se reconoce expresamente en la *Exposición de Motivos*: "Se ha procurado que esta materia quede tratada en la forma que generalmente aceptan las más avanzadas y democráticas constituciones americanas y por la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá el año de 1948." *Asamblea constituyente. Documentos históricos de la constitución política salvadoreña de 1950* (San Salvador: imprenta nacional, 1951) p. 222; José Miranda, *op. cit.*, p. 191-201; Ricardo Gallardo, "Commentaire à la constitution politique de El Salvador du 14 septembre 1950", *Cahiers de Legislation et de Bibliographie juridique de L'Amérique Latine*, núms. 15-16 (juillet-décembre 1953) pp. 7-13; Armando Napoleón Albanéz, "El artículo 183 de la constitución de El Salvador de 1950", *La Universidad*, revista de la Universidad de El Salvador, núms. 1-2, año LXXXV (enero-junio de 1960) pp. 91-197.

⁵⁸ Francisco Bertand Galindo, "Notas sobre el régimen de derechos individuales en El Salvador", *Revista de derecho*. Universidad de El Salvador, Época III, núm. 1 (junio de 1973) p. 5.

C. Honduras

El régimen liberal se orienta —como en toda la región— a crear un marco jurídico proteccionista de los propietarios. Se sintió obligado a garantizar la mano de obra, especialmente a los ganaderos —que constituye parte importante de la economía del país— y lo hizo en el código civil y otras disposiciones. Es revelador que el trabajo de artesanos, jornaleros, operarios y domésticos se regulara en una *Ley de Policía* emitida en 1906.⁵⁹

Los acontecimientos de 1920 y la promulgación de la fallida constitución federal de 1921 influyeron tan fuertemente en el derecho constitucional hondureño que la constitución de 1924 la adoptó como modelo en este campo, incluyendo por vez primera las cláusulas de contenido económico-social (artículos 174 sobre jornada, salario y descanso; 177, trabajo de mujeres y menores).⁶⁰

Un paso adelante se da en 1936, cuando se dictó un nuevo texto para prolongar el poder del dictador Carias. Para aderezar la reforma se insistió en la necesidad de su modernización y de incluir “los principios científicos que en materia de legislación social se han alcanzado en los últimos años” al decir del decreto de convocatoria.⁶¹ Se ampliaron las disposiciones protectoras en cuanto a salario, higiene, trabajo de mujeres y menores y protección a la familia.⁶²

⁵⁹ Con esa orientación se dictan varias leyes: *Reglamento de operarios*, 1846; *Ley de jornaleros*, 1851; *Ley de Bagajes*, 1869; según la cual no se podría cobrar más de la mitad de lo que se pagaba a las bestias, con lo que se consideraba socialmente más valioso el trabajo animal que el humano; *Reglamento para el trabajo ferrocarrilero*, 1870; *Ley reglamentaria del trabajo*, 1893; y los *Códigos civiles* de 1880 y 1906 que tenían un capítulo especial sobre la prestación de servicios. José Sarmiento, “Breve historia del derecho de trabajo en Honduras”, *Revista de derecho*, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, año 2, núm. 2 (1970) pp. 119-140.

⁶⁰ Alejandro Rivera Hernández, “Las cláusulas económico-sociales en el derecho constitucional de Honduras”, en *Las cláusulas económicas-sociales en las Constituciones de América*, t. I. (Buenos Aires, 1947) pp. 315-1344. A nivel de legislación ordinaria, en febrero de 1921 se logró el descanso dominical y en 1927 principió la organización obrera cuando se reunió el Primer Congreso Nacional de Trabajadores que solicitó al congreso se declarara el Primero de Mayo como día del trabajo, lo que aprobó el Dto. Legislativo de 14 de febrero de ese año, aunque no se le considera como fiesta nacional ni feriado.

⁶¹ *El congreso nacional... Op cit.* Carias al dirigirse a la asamblea insistió en que “aspiraciones de toda clase y de todos órdenes de la actividad humana agitan... el espíritu de todas las naciones del mundo” y que el país no podía “sustraerse al avance de las nuevas ideas de reforma y de rehabilitación política, moral y económica” y el Presidente de la asamblea afirmó que se había revisado la constitución “para colocarla sobre un plano de tendencias sociales que responda al bienestar general”.

⁶² José Ángel Lara, “Desarrollo histórico-constitucional del título del trabajo y cooperación social”, *Revista de la Universidad de Honduras*, año xv núm. 7 (octubre, noviembre y diciembre, 1951), pp. 44-46; Augusto Rodríguez Ulloa, “Las leyes de trabajo”, *Foro hondureño*, año xxiii, núms. 2-12 (1954).

La Junta Militar que derrocó al presidente Lozano, convocó una nueva constituyente que en tres meses tuvo preparado un texto de 345 artículos que fue promulgado el 19 de diciembre de 1957. De orientación centro-americanista, limita los poderes del Ejecutivo y prohíbe la reelección. Sobre la base de la del 36 amplía mucho su regulación en el tratamiento del ejército, familia, trabajo y cultura. Abandona definitivamente la tradición liberal que se inicia en el 880, incorporando orgánicamente los derechos y garantías sociales y reconociendo el intervencionismo estatal. Sus fuentes mediatas están en la constitución mexicana del 17 y la cubana del 40 así como la española del 31, pero su inspiración inmediata la encuentra en la constitución guatemalteca de 1945, posiblemente filtrada a través de la conservadora de 1956, de la que recoge la posición anticomunista al prohibir partidos de esta tendencia. Con base en ella, en 1959 se dictó el Código de Trabajo.⁶³ Esta constitución “refleja las tendencias modernas de la democracia clásica que las necesidades contemporáneas han orientado, tanto en Iberoamérica como en la Europa occidental, hacia un socialismo intervencionista, en búsqueda de un punto de equilibrio y de una coexistencia fructífera con el antiguo fondo liberal”.⁶⁴

Sin modificar la estructura y tendencia fundamental descrita, el 6 de junio de 1965 entra en vigor una nueva constitución que es la actualmente vigente.

D. Nicaragua

Con habilidad de maniobra —que se hizo famosa en la región— el padre Somoza en la constitución del 39 incluyó por vez primera el tratamiento de la cuestión laboral y en la marejada democrática de la posguerra que dio por tierra con los dictadores de la región, logró mantenerse a flote.⁶⁵

Tratando de mantener las apariencias democráticas, prohibió su propia reelección e hizo nombrar a Leonardo Argüello, aspirante profesional a la Presidencia. Pero cuando éste manifestó indicios de independencia, fue destituido y un tío de Somoza, nombrado presidente provisional, convocó

⁶³ Antes se habían dictado varias leyes obreras: *Ley de accidentes de trabajo*; *de trabajo de menores y mujeres*; creación de la *Dirección general de trabajo y previsión social*; *ley de organizaciones sindicales* y la que declaró el primero de mayo

⁶⁴ Monique Lions Signoret, “Nueva constitución de la República de Honduras”, *Boletín del Instituto de derecho comparado de México*, año XI, núm. 33 (septiembre-diciembre de 1958) pp. 77-87.

⁶⁵ Insólitamente permitió que Vicente Lombardo Toledano —líder marxista mexicano— organizara una central obrera y bajo su consejo se fundara el Partido Socialista —versión del comunista nicaragüense— y en 1945 emitió el Código de Trabajo y encabezó el desfile del primero de mayo.

a una asamblea constituyente para el año 47 la que reabrió la puerta a la continuidad de su ejercicio legal del poder, y dictó una nueva constitución al año siguiente. La de 1948 sigue las líneas del constitucionalismo liberal; reconoce concepto absoluto privado de propiedad sujeto a mínimas limitaciones; crea el patrimonio familiar y en su artículo 83 incluye disposiciones sobre jornada, salario, descansos, aunque en forma muy moderada, "sus normas son de aspecto más general que las contenidas en anteriores leyes constitutivas, especialmente las de la carta de 1939, que era más detallada en lo relativo a los aspectos jurídico-económico-sociales".⁶⁶ Para satisfacer al gobierno de Roosevelt, en busca de supervivencia, en el artículo 7 "acoge los principios contenidos en la Carta del Atlántico", y el extenso título IV de 77 artículos regula minuciosamente los derechos individuales.⁶⁷

De un nuevo pacto entre Somoza y el partido Conservador surge la constitución vigente de 1950, que ha sufrido muchas reformas —1955, 1959, 1962, 1966— que no la modifican sustancialmente y permitieron que la familia Somoza —el padre y sus dos hijos— se hayan turnado en la Presidencia con breves interregnos vicarios. De tendencia anticomunista —cuyo origen surge en 1949— moderniza su estructura en muchos aspectos. La propiedad se ha ido configurando en las últimas constituciones en un sentido crecientemente social,⁶⁸ y le atribuye obligaciones "en virtud de su función social" (artículo 65) sometiéndola a limitaciones "que impone el mantenimiento y progreso del orden social" (artículo 66). Los derechos individuales y sociales son tratados con una gran amplitud en el título IV.

Actualmente, se vive un proceso crítico constitucional. Anastasio Somoza hijo, inició su periodo presidencial el 1º de mayo de 1967 para un plazo que finalizaría el 1º de mayo de 1972. Pero en marzo de 1971 —con la encubierta intención de legalizar la posibilidad de su continuidad

⁶⁶ Francisco Mendieta, "Cláusulas económico-sociales en la nueva constitución política que rige en la República de Nicaragua", en *Las cláusulas económico-sociales en las constituciones de América*, t. I (Buenos Aires: 1947), p. 436.

⁶⁷ "La constitución de Nicaragua de 22 de enero de 1948", *Información jurídica*, núm. 60 (mayo de 1960), pp. 125-140.

⁶⁸ Un solitario autor nicaragüense de derecho público, llama la atención en el artículo 65 de la Constitución del 39 que afirmó que "la propiedad en virtud de su función social impone obligaciones" y consideraba "esta constitución socialista de una técnica jurídica perfecta...". También señalaba sus fuentes: "Contra ese viejo concepto (derecho absoluto) viene a encaminarse la nueva constitución. La Constitución española de la Segunda República hace esa novedad en el artículo 44, el cual fue inspirado en los artículos 153 de la Constitución de Alemania, 27 de la anteuúltima de México, 10 de la de Chile, 14 de la del Ecuador y 67 de la de Honduras", Manuel Escobar, *Derecho constitucional nicaragüense* (Granada, Nicaragua: 1943), pp. 100 y 151.

en el poder, estando prohibida la reelección— celebró un pacto político con el líder del partido conservador,⁶⁹ en virtud del cual se organizó un gobierno transitorio en manos de una Junta Nacional integrada por dos miembros del partido Liberal y uno del Conservador, que gobernaría hasta el 1º de diciembre de 1974 y decidió convocar a elecciones para una asamblea constituyente con el objeto de dictar una nueva constitución.

En mayo del 71, se reformó la constitución en cumplimiento inicial del pacto, fijando la forma de integración de la constituyente y las normas de la reforma, en las cuales también se indujo el sistema bipartidista. Se convocaría a la reforma por el Congreso nombrando una Comisión para que redactara el proyecto de ley, que se integraría por cinco diputados y dos senadores, siendo tres de ellos miembros del partido de minoría (artículo 328, reformas de mayo de 1971). Y como disposición especial se estatuyó que en el decreto de convocatoria se establecerían las bases bajo las cuales se realizarían las elecciones y la instalación de la asamblea “así como las bases fundamentales que deberían estatuirse en la nueva Constitución”, las que quedarían sancionadas popularmente “por el hecho mismo de concurrir a las elecciones de representantes” (*sic*) a la constituyente (artículo 328).

Siete meses y veintidós días tenía de instalada la asamblea cuando se produjo el violento terremoto de la ciudad de Managua y sus trabajos estaban congelados. Después, se ha producido un caos institucional, que de hecho ha devuelto el poder a Somoza —técnicamente sólo jefe de la Guardia Nacional—, la constituyente funciona como poder legislativo ordinario y los trabajos de la reforma constitucional continúan detenidos. Somoza se ha hecho nominar de nuevo candidato presidencial.

E. Costa Rica

La constitución de 1917 constituye el antecedente primero de constitucionalismo social en Costa Rica ya que elevó a rango constitucional una solitaria disposición sobre protección a la clase obrera y política social, cuyas raíces —aún no aclaradas totalmente— parecen estar en la forma-

⁶⁹ “Texto íntegro del Convenio patriótico suscrito entre los Presidentes de las Juntas Directivas Nacionales y Legales de los Partidos Históricos Conservador de Nicaragua y Liberal Nacionalista, doctor Fernando Agüero Rocha y General Anastasio Somoza D., respectivamente, convenio político cuya firma se llevó a cabo en el Teatro Nacional Rubén Darío, el día 28 de marzo de 1971”, *mimeo*. Si se cumplen disposiciones del pacto en la nueva constitución que se discute, la inducción al sistema bipartidista quedará aún más clara, ya que se estatuye forma de nombramiento, por los partidos, incluso de miembros del poder judicial en todas sus escalas.

ción de las primeras organizaciones obreras, el germen del partido social-cristiano vinculado a la difusión de la encíclica de León XIII.⁷⁰

Por otra parte, la anterior, del 71, era de un liberalismo puro al reconocer que la "propiedad es inviolable" solamente expropiable por razones de "interés público legalmente comprobado". A pesar de esto, se legislaron varias limitaciones en el Código Civil,⁷¹ se limitó el tipo de interés y prohibió la usura.

En mayo de 1942, el presidente Calderón Guardia, presentó al poder legislativo un proyecto de reforma constitucional, a efecto de incluir un capítulo de *Garantías Sociales*, con el objeto —decía— de dar un moderno sentido a la Constitución y adelantarse "con criterio previsor, a acontecimientos que puedan poner en peligro la noble fraternidad de los costarricenses".⁷² Los puntos de revisión eran: limitación al derecho de propiedad; intervencionismo de Estado; reconocimiento del trabajo como derecho y deber; fomento al cooperativismo; salario mínimo; jornada de trabajo y descanso retribuido; derecho a la sindicalización; a la huelga y al paro; fomento de higiene y seguridad en el trabajo; viviendas populares; educación técnica; principios de salario igual a trabajo semejante; trato común a obreros agrícolas y urbanos y preferencia a los nacionales sobre los extranjeros; constitucionalización del seguro social; desarrollo de la asistencia y beneficencia y creación de tribunales laborales especiales.⁷³

El presidente fue explícito al señalar las fuentes de la decisión. Filo-

⁷⁰ Óscar Aguilar Bulgarelli y Carlos Araya Pochet, "Breve reseña del desarrollo político-constitucional de Costa Rica en 150 años de independencia", en *El desarrollo nacional en 150 años de vida independiente* (San José: publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1971), p. 56. El artículo 10 afirmaba: "Es obligación del Estado velar por las clases trabajadoras, y para ello dictará las leyes 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 patrones y obreros, y las que tiendan a mejorar las condiciones económicas de éstos y a ampararlos en caso de enfermedad, vejez o accidente, paro de trabajos u otras circunstancias de desgracia independientes de su voluntad..."

⁷¹ Capítulo "De las cargas o limitaciones a la propiedad impuestas por la ley".

⁷² *Mensaje del Presidente de la República Doctor don Rafael A. Calderón Guardia al Poder Legislativo introduciendo el proyecto de reforma a la Carta Magna, para establecer el Capítulo de Garantías Sociales* (San José: Imprenta Nacional, 1942), p. 3.

⁷³ En cuanto a la propiedad se afirmó la tendencia a no reconocer su función social. Quedó igual al texto del 71 con el agregado de indicar que por "motivos de necesidad pública podrá el Congreso, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponerle a la propiedad limitaciones de interés social. Ver Rodrigo Facio, "Las cláusulas económico-sociales en la Constitución de Costa Rica", en *Las cláusulas económico-sociales en las Constituciones de América* (Buenos Aires: publicación de la Academia de Ciencias Económicas, 1947), t. II, pp. 9-38.

sóficamente se adhería al “movimiento del Cristianismo Social, que habían condensado la Encíclica de León XIII y el Código de Malinas (que) contenía las fórmulas más aplicables a nuestra realidad inmediata”;⁷⁴ los textos católicos se identifican plenamente: las encíclicas “*Rerum Novarum*” de León XIII y “*Quadragesimo Anno*” de Pío XI y el “Código Social de Malinas” e incluso su vehículo de transmisión, el libro *Doctrina Social de la Iglesia* de G. C. Rutten; y jurídicamente también las fuentes son expresadas nitidamente: Tratado de Versalles; constituciones mexicana de 1917, cubana de 1940, reforma constitucional colombiana de 1936, chilena de 1925 y en forma más desvaída, las constituciones del Paraguay de 1940, Uruguay, Venezuela, Brasil, Bolivia, Nicaragua y Panamá.⁷⁵

El desarrollo de las disposiciones constitucionales se legisló en forma pertinente. El artículo 52 —producto de las reformas de 1943—, permitió la promulgación de la Ley N^o 2 de 15 de septiembre de 1943, Código de Trabajo, en el cual con amplitud, se legisló sobre las relaciones obrero-patronales y diversos cuerpos legales implementando las decisiones constitucionales fueron promulgadas en los años siguientes.

La colaboración del partido comunista denominado Vanguardia Popular en la alianza gubernamental reformista del presidente Calderón Guardia y el evidente ascendiente de su prestigioso líder Manuel Mora, provocó una reacción conservadora que hizo crisis en las elecciones de 1948. Un movimiento armado organizado con el decisivo apoyo del presidente Arévalo de Guatemala, y apoyado por un amplio espectro político que iba desde un desvaído centro izquierda socialdemócrata hasta una extrema derecha asustada por el contenido social de la política de la década precedente, hizo caer al calderonismo. El llamado *Pacto de la Embajada* que se firmó en la misión de la república de México —después de recíprocas concesiones y mucho cabildeo— dio paso a una Junta de Gobierno presidida por José Figueres que sustituyó al régimen de 18 días del tercer designado a la Presidencia. La entrega del poder a la Junta rompía el orden constitucional y la convocatoria a un nuevo cuerpo constituyente se hizo necesario después de un convenio entre Figueres y Otilio Ulate, vencedor presidencial en las elecciones pretexto de la insurrección.⁷⁶

⁷⁴ R. A. Calderón Guardia, *El gobernante y el hombre ante el problema social costarricense* (San José: s. l., 1943), p. 12.

⁷⁵ *Mensaje... passim. Esbozo biográfico del Dr. don Rafael A. Calderón Guardia* (San José: 1942); *La obra social del Presidente Calderón Guardia* (s. l.: s. f.); Rafael Calderón Guardia, *Mensajes Presidenciales* (San José: 1940-44); *La administración Calderón Guardia* (San José: Centro Para el Estudio de los Problemas Nacionales, 1944).

⁷⁶ Ver sobre los acontecimientos dos obras de gran valor: Óscar R. Aguilar Bulgarelli, *Costa Rica y sus hechos políticos de 1948. Problemática de una década* (San José: Editorial Costa Rica, 1969) y Hugo Navarro Bolandi, *La generación del 48* (México: Editorial Olimpo, 1957).

Los grupos vencedores tenían diferencias profundas. Dentro de la propia Junta las corrientes eran encontradas⁷⁷ y un avanzado proyecto constitucional elaborado por el grupo socialdemócrata que principia a calificar el movimiento es rechazado por la asamblea constituyente que decide tomar como base la vieja constitución liberal de 1871,⁷⁸ y aprueba un nuevo texto el 7 de noviembre de 1949.

Aunque el nuevo proyecto fue elaborado por elementos de "extrema derecha",⁷⁹ la nueva constitución es avanzada en muchos aspectos económico-sociales y de técnica jurídica. Un texto desarrollado en 197 artículos que tuvo como características la supresión del ejército (insólita declaración latinoamericana, inscrita en el primer proyecto de la Junta) y la inclusión de amplios sectores antes no constitucionalizados. Entre éstos, son de gran importancia, los derechos económico-sociales, el reconocimien-

⁷⁷ "Estas aspiraciones nos llevaban a la necesidad de reconstruir jurídicamente el país dándole una Constitución nueva. Ahí comenzaron algunas divergencias en cuanto al tipo de Estado y al alcance de una transformación de nuestra sociedad. En la Junta de Gobierno había hombres de actitudes diferentes; algunos muy conservadores en aspectos de reforma social, algunos que combinaban la avanzada social con ideas un tanto disparatadas y a la postre regresiones de corte corporativista; había hombres de sincera adhesión a la Reforma Social, los había también que, aunque eran de una procedencia conservadora y oligárquica, ostentaban cierta sensibilidad social; alguno había de cierta sensibilidad social pero de actitud tímida, o bien de un romanticismo con ribetes reformistas; por fin, uno de pensamiento superficial y anodino... se puede decir que la Junta desplegó una mentalidad pequeña-burguesa con una orientación social a veces romántica", *Entrevista con el Presbítero Benjamín Núñez Vargas, miembro de la Junta*, en Aguilar Bulgarelli, *op. cit.*, p. 407.

⁷⁸ El *Precámbulo* del proyecto es significativo: "La República se funda en el principio de que todos los hombres son iguales y se empeñará en remover los obstáculos de naturaleza social que limitando de hecho la igualdad y la libertad de las personas, impidan el pleno desarrollo de la personalidad y su participación creadora en la vida nacional. Por ello, la República únicamente admite como válidas las desigualdades fundadas en la virtud y en el talento y estimulará a quienes gocen de esas cualidades, dándoles oportunidad para que las pongan al servicio de la comunidad." Igualdad de derechos a la mujer, regulación del sufragio, limitaciones a la propiedad, intervencionismo de Estado, mantenimiento de las garantías económico-sociales, supresión del ejército, eran sus más acusadas características. *Proyecto de Constitución Política presentado a la asamblea nacional constituyente por la Junta fundadora de la segunda república* (San José: Imprenta Nacional, 1949). Uno de los autores del proyecto afirma que el objetivo de la comisión redactora fue limitar el poder presidencial creando instituciones autónomas y organismos que tendieran a la descentralización del poder, Rodrigo Facio Brenes, "La constitución política de 1949. La tendencia institucional", *Revista de la Universidad de Costa Rica*, núm. 13, p. 98. León Pacheco afirma que el proyecto fue redactado por el grupo del *Centro* para el estudio de los problemas nacionales, "pues los constituyentes que pertenecían a la oligarquía sabotearon este Código fundamental", "Evolución del pensamiento democrático de Costa Rica", *Combate*, núm. 15, vol. III (marzo-abril de 1961), p. 42.

⁷⁹ Al decir de Ricardo Gallardo, "La evolución constitucional de Costa Rica", *Revista del Colegio de Abogados de Costa Rica*, año v, núm. 45 (septiembre 1949).

to de la función social de la propiedad, la nacionalización de la banca, autonomía universitaria y municipal y fomento de órganos descentralizados, disposiciones sobre el régimen económico y hacendario y el servicio civil. Elemento común a los movimientos revolucionarios de la segunda posguerra y a esta etapa del constitucionalismo latinoamericano, fue la tendencia a limitar de nuevo los poderes del Ejecutivo —en lucha desesperada contra el neopresidencialismo— ampliando los de las asambleas; un régimen semiparlamentario atenuado se adoptaba al conceder el derecho de interpelación a la asamblea aunque sin poder de separación de los Ministros; el Consejo de Gobierno limitaba el poder de decisión presidencial en asuntos de importancia siendo sus ministros “obligados colaboradores”.⁸⁰

F. Panamá

Después de la Primera Guerra, impresionados por el triunfo de la revolución soviética y la promulgación de la constitución mexicana, un grupo de intelectuales que se aglutina alrededor de la revista *Cuasimodo*, inicia una crítica al régimen liberal individualista y se orienta hacia una especie de socialismo democrático.⁸¹ Precisamente un eminente constitucionalista, José Dolores Moscote está en el centro del mismo y publica varios ensayos impulsando la reforma de la constitución liberal de 1904,⁸² en los siguientes aspectos: fortalecimiento de los derechos individuales, reconocimiento de los derechos económico-sociales, función social de la

⁸⁰ Sobre este texto ver: “Exposición de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución Política y texto del mismo”, *Revista del Colegio de Abogados de Costa Rica*, t. III, núm. 36 (diciembre, 1948), pp. 387-444; *Asamblea Nacional Constituyente de 1949. Antecedentes, Proyectos, Reglamentos, Actas*, t. I (San José: 1961); *Idem., Actas*, t. II y III (San José: Imprenta Nacional, 1962); Marco Tulio Zeledón, *Historia constitucional de Costa Rica en el bienio 1948-49*, 2ª ed. (San José: edición del autor, 1950); Carlos Meléndez Chaverri, “La constituyente de 1949”, en *Antología de Historia de las instituciones de Costa Rica* (San José: publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1962). Rubén Hernández Poveda, *Desde la Barra* (San José: Editorial Borrásé, 1953) presenta una crónica parlamentaria sobre el trabajo de la asamblea.

⁸¹ Guillermo Andreve, *Consideraciones sobre el liberalismo* (Panamá: Casa Editorial El Tiempo, 1931) hablaba de un nuevo liberalismo “social”, no desentendido de un ideal de justicia social. Y otro grupo, Eusebio Morales plantea la posibilidad de un socialismo democrático ya que “la justicia social es posible sin la agudización de las contradicciones clasistas que conducen a una dictadura del proletariado”, *Ensayos, documentos y discursos* (Panamá: Editorial La Moderna, s. f.), p. 68.

⁸² Especialmente, *Introducción al estudio de la constitución* (Panamá: Editorial La Moderna, 1929), *Orientaciones hacia la reforma constitucional* (Panamá: Talleres Gráficos Benedetti, 1934) y *Estudios constitucionales* (1938). Es el teórico más importante de la región en este aspecto. Sobre su obra e ideas, Carlos Bolívar Pedreschi, *El pensamiento constitucional del Dr. Moscote* (Panamá: Escuela de Temporada de la Universidad Nacional, 1957-58).

propiedad, intervencionismo de Estado e instituciones de garantía (control de constitucionalidad, contencioso-administrativo, amparo).

Sin embargo, en 1914 se dictaron las primeras leyes de trabajo, limitando la jornada y desde 1930 se impulsa una obra legislativa protectora: derecho pre y posnatal, casa-cuna, no sin la clara oposición del ejecutivo. Y quedan en los archivos parlamentarios proyectos sobre salario mínimo y ahorro obrero, que la fuerte oposición oligárquica detiene.⁸³

Una "fiebre reformista", hizo que se formularan tres proyectos constitucionales, y el presidente Arias presentó en 1940 a la asamblea ordinaria otro que fue aprobado en noviembre. Autoritario, Arias por medio de un decreto especial asumió "la representación suprema del Estado", derogó el artículo 137 de la Constitución que regulaba el procedimiento de reforma y convocó a un plebiscito que aprobó la nueva carta, que entró en vigor en enero del año siguiente.⁸⁴

Con la constitución de 1941 termina el periodo del constitucionalismo liberal y el Estado se fortalece con instrumentos jurídicos para controlar el proceso político y económico. Tiene una fisonomía moderna, con una redacción técnica que supera las deficiencias de la anterior. Hizo un tratamiento mejor y más desarrollado de los derechos individuales. Elimina la idea de la soberanía nacional.⁸⁵ Acogió por primera vez —en el título III—, los derechos y deberes sociales: se limitó la libertad de contratación; reconoció el principio de la función social de la propiedad, autorizando expropiaciones con grandes poderes del gobierno;⁸⁶ fijó las bases del derecho protector de la familia y los principios de la asistencia social; reconoció el derecho de huelga; orientó su articulado hacia un intervencionismo del Estado en la vida económica con amplias disposiciones sobre bienes nacionales, economía y hacienda pública; se percibe un robustecimiento del ejecutivo al que se le atribuyen facultades extraordinarias,

⁸³ José Guillermo Lewis, *Panamá y su legislación social* (Madrid: Javier Morata editor, 1932) *passim*.

⁸⁴ Decreto 141, *Gaceta Oficial* núm. 8403, 29 de noviembre de 1940.

⁸⁵ "El profesor Moscote... sigue la línea del profesor Duguít; condena por inoperante el principio de la soberanía nacional o popular, inclinándose hacia la soberanía de la ley; considera inoperante el empleo de este vocablo en los instrumentos políticos, porque la independencia entraña la idea de soberanía" Víctor Goytia, *Las constituciones...*, *op. cit.*, p. 519.

⁸⁶ "De acuerdo con las concepciones de León Duguít, prohibidas por Moscote, la constitución vigente, que tendía a superar el individualismo de la de 1904, define la propiedad como un derecho que ha de cumplir una 'función social'. La reglamentación de esa función se deja, sin embargo, en manos de un Estado que a través de las instituciones de la democracia política sólo expresa, como el mismo Moscote lo reconocía 'los intereses mezquinos de la clase que se creó llamada exclusivamente a la dirección del gobierno', Ricaurte Soler, *Formas ideológicas...*, *op. cit.*, p. 71. Ver Dulio Arroyo, "J. D. Moscote y el nuevo concepto de la propiedad", *Universidad*, edición especial en homenaje a J. D. Moscote, núm. 37 (1958), pp. 299-356.

aunque también se amplían las atribuciones del legislativo dentro de la tendencia semiparlamentaria; derogó la autonomía municipal creando un sistema centralista⁸⁷ y coronó el sistema creando instituciones específicas de garantías: control de constitucionalidad de las leyes, recurso de amparo y jurisdicción contenciosa administrativa que “perfeccionan considerablemente las bases jurídicas reguladoras de las relaciones entre nuestro Estado y sus miembros en cuanto a sus derechos y deberes recíprocos”.⁸⁸ Las fuentes de este texto —de acuerdo con la documentación— están en la constitución colombiana de 1936, la española del 31, mexicana del 17 y cubana de 1940.

Un sofisticado mecanismo institucional concluyó en la aprobación de una nueva carta, que se inició con el viaje subrepticio e ilegal del presidente Arias a Cuba en 1941. Sus adversarios hicieron andar el procedimiento de sustitución y por renunciaciones y ausencias de los designados, el Consejo de Ministros nombró a Adolfo de la Guardia —el de Gobernación— como Encargado del Poder Ejecutivo.⁸⁹ La asamblea se abstuvo de nominar nuevos designados para que el recién estrenado presidente continuara en el cargo⁹⁰ pero a principios de 1945 una mayoría pretendió cumplir con su obligación de hacerlo, a lo que La Guardia respondió suspendiendo la Constitución y convocando una convención constituyente, que instalada en junio del mismo año conoció de su renuncia y derogó el texto de 1941.

Contra éste, se había levantado una oposición persistente, en especial por algunas disposiciones de orientación racista que prohibían la inmigración “. . . de la raza negra cuyo idioma originario no sea el castellano, la raza amarilla y las razas originarias de la India, el Asia Menor y el norte de África” y los artículos 12 y 13 que privaban de la nacionalidad panameña a las personas que tuvieran uno de sus padres clasificado como de inmigración prohibida. Además, se buscaba una formulación más técnica, creación de organismos de control electoral y mejora de las instituciones de garantía, especialmente el contencioso-administrativo. De la Guardia —previsor— integró una Comisión de juristas precedida por

⁸⁷ Enrique Gerardo Abrahams, *La función municipal* (Panamá: Imprenta de la Nación, 1956).

⁸⁸ “Consta que el constituyente al redactar el artículo 189 pensó en el famoso juicio de amparo constitucional mejicano, que en su prístina modalidad, fue la obra de Mariano Otero, quien lo recomendó el año de 1847 en las reformas que propuso a la constitución de 1824. . .”, José Dolores Moscote, *El derecho constitucional panameño. Antecedentes, doctrinas y soluciones* (Panamá: Star and Herald Company, 1943).

⁸⁹ Acuerdos en el *Registro Judicial*, núm. 10 (1941).

⁹⁰ *Gaceta Oficial*, núm. 9008, 23 de enero de 1943.

Moscote que cuando la asamblea se integró tenía concluido el proyecto que fue presentado y sirvió de base al nuevo texto.⁹¹

Los autores trataron no de hacer una reforma sino de presentar un nuevo texto armónico, lo que resalta en su pureza formal, desarrollo armónico y lenguaje técnico. Es más desarrollada, ya que constitucionaliza nuevas materias y desarrolla las ya acogidas, en busca de una racionalización del poder que se concreta en muchos preceptos "única garantía cierta, desde el punto de vista formal, hoy por hoy, de que los fundamentales postulados de la democracia, no serán burlados por los gobiernos proclives a la arbitrariedad".⁹² El capítulo de derechos es reordenado metódicamente, introduciendo muchos nuevos, agregando "a la general, pero incompleta disposición del artículo 53 del estatuto de 1941 . . . nueve artículos nuevos tomados, o adoptados de la Constitución cubana de 1940 . . .".⁹³ Atempera el poder presidencial, dándole jerarquía a los Ministros, e introduce la moción de censura y la interpelación adoptando un sistema semiparlamentario.⁹⁴ Restaura la autonomía de los municipios y crea el servicio civil y la carrera judicial. Y se produce una considerable ampliación y tecnificación de las instituciones de garantía especialmente del contencioso-administrativo.

Mantiene la línea de la de 1941, pero la moderniza y desarrolla. Tiene sus fuentes en las constituciones del Uruguay, Colombia, México y Guatemala. "Podría decirse, en síntesis, que el aspecto político de la Constitución de 1946 está relacionado con nuestra tradición que culminó en 1941 y con la Constitución Colombiana de 1886, y el aspecto social con la mexicana de 1917; pero que mientras que la influencia de la Constitución Colombiana se ejerció directamente, la mexicana se efectuó por conducto de la de Cuba, de Guatemala y de Venezuela, y en algunos casos a través de las mismas reformas constitucionales colombianas."⁹⁵

En 1956, diez años después de promulgada, la Constitución del 46 fue

⁹¹ José D. Moscote, Ricardo Alfaro y Eduardo Chiari, *Proyecto de constitución nacional y Exposición de motivos* (Panamá: Compañía Editora Nacional, 1945). También "Exposición de motivos del anteproyecto de la constitución de 1946", presentada el 15 de febrero de 1945 por J. D. Moscote, R. J. Alfaro y Eduardo Chiari, en *Constituciones de la República de Panamá* (Panamá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 1968), pp. 113-167, que es la que citamos adelante.

⁹² *Exposición . . .*, p. 118.

⁹³ *Ibidem.*, p. 128.

⁹⁴ "Ya la Constitución uruguaya de 1936 lo incluyó en su texto en la forma que lo estimó conveniente, de acuerdo con la índole política de ese país y no consta que haya dado malos resultados. ¿Por qué no es posible que lo adoptemos nosotros también para limar las aristas de nuestro régimen presidencial?" *Ibidem.*, p. 142. En Cuba —1940— y Guatemala —1945— se había ya adoptado.

⁹⁵ Jorge Fábrega, *Ensayo sobre historia constitucional panameña* (Panamá: s. l., 1965), p. 81.

objeto de reformas. No incidían en la filosofía general del texto, sino se orientaban a implementar en mejor forma disposiciones de la carta vigente. Tendían a vigorizar las instituciones democráticas y a fortalecer al poder judicial, a través de una ampliación del sufragio, creación de una jurisdicción electoral; modificación en la composición numérica del legislativo y en sus atribuciones; ampliación del periodo y composición de la Corte Suprema de Justicia, de paso refundiendo en ésta al Contencioso.⁹⁶

El orden constitucional se rompió en 1968 cuando el ejército decide intervenir directamente y se hace cargo "de facto" del gobierno, el que ejerce por diversos medios hasta que en 1971 resuelve legitimarse constitucionalmente. El general Omar Torrijos —nuevo hombre fuerte— lo anunció en octubre de ese año y se convocó a una asamblea de 500 representantes de los Corregimientos con funciones constituyentes, que conoció de un Proyecto elaborado por una *Comisión oficial de reformas constitucionales* y aprobó la nueva carta que entró en vigor el 11 de octubre de 1972.

Formalmente, sigue una distribución semejante a la del 46, manteniendo gran parte de su articulado sin mayores cambios. Es más desarrollada, pues amplía sobre todo el capítulo III de los derechos sociales e introduce una novedosa y sofisticada estructura de gobierno especialmente en el legislativo.

El título III, *Derechos y deberes individuales y sociales*, se amplía notablemente con capítulos especiales sobre familia, cultura, educación, salud, seguridad social y régimen agrario. Es ostensible el interés en ampliar y desarrollar el contenido de los derechos sociales —profundizando la tendencia que venía desde 1941— atribuyendo al Estado facultades para un eficaz intervencionismo proteccionista, orientado a legalizar un estado de bienestar.

Incluye disposiciones nacionalistas en el tratamiento del territorio, cultura y nacionalidad. Y en los Títulos X y XI, referidos al sistema económico aunque en general se mantiene la estructura de la constitución del 46⁹⁷ se introducen innovaciones importantes al requerir mayoría de

⁹⁶ Sobre esta reforma, César A. Quintero, "Las reformas constitucionales de 1956", *Anuario de derecho, Universidad de Panamá*, año II, núm. 2 (enero 1956-mayo 1957), pp. 259-275.

⁹⁷ Humberto Ricord, apunta "una radical antinomia entre la *Carta de Justicia Social*, contenida en el título tercero, que reconoce un cúmulo integral de Derechos Sociales, por una parte, y por la otra, que tiene en el artículo 243 su postulado categórico: el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, siendo subsidiaria la actividad del Estado. Es decir, que se acoge una filosofía colectivista en materia de Derechos Sociales, de fuerte intervencionismo estatal, en tanto que contradictoriamente se consagra un régimen económico capitalista individual", "Elaboración del derecho constitucional de Panamá", *Revista jurídica panameña*, año I, núm. 1 (enero-abril de 1973), p. 86.

capital panameño en empresas privadas de utilidad pública, creación de corporaciones regionales de desarrollo y sobre todo reconocimiento de una economía de participación estatal, al determinar la creación de empresas de economía mixta.

La parte orgánica se reorganiza muy sofisticadamente tratando de superar la contradicción entre una mejor participación democrática y una eficacia gubernamental. Se organiza un legislativo dual integrado por 1) una *Asamblea de representantes de Corregimientos*, con limitadas facultades legislativas ejercidas por solamente un mes al año, cuyos miembros integran los *Consejos Municipales* los once meses restantes, y 2) un *Consejo Nacional de Legislación*, integrado por el Ejecutivo (Presidentes y Ministros) y una *Comisión Asesora* libremente designada por aquél, con amplias funciones legisladoras. El Presidente y Vicepresidente son elegidos, en segundo grado, por la Asamblea de Corregimientos. Un artículo transitorio, de hecho, impide el funcionamiento normal de esta nueva estructura constitucional y atribuye poderes centralizados y muy amplios al General Torrijos.⁹⁸

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

⁹⁸ "Artículo 277. Se reconoce como Líder Máximo de la Revolución panameña al General de Brigada Omar Torrijos Herrera, Comandante Jefe de la Guardia Nacional. En consecuencia, y para asegurar el cumplimiento de los objetivos del proceso revolucionario, se le otorga, por el término de seis años, el ejercicio de las siguientes atribuciones: Coordinar toda la labor de la Administración Pública; nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado y a los Miembros de la Comisión de Legislación; nombrar al Contralor General y al Subcontralor General de la República, a los Directores Generales de las entidades autónomas y semiautónomas y al Magistrado del Tribunal Electoral, que le corresponde nombrar al Ejecutivo, según lo dispone esta Constitución y la Ley; nombrar a los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública de conformidad con esta Constitución, la Ley el Escalafón Militar; nombrar con la aprobación del Consejo de Gabinete a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación, al Procurador de la Administración y a sus respectivos suplentes; acordar la celebración de contratos, negociación de empréstitos y dirigir las relaciones exteriores. El General Torrijos Herrera tendrá, además, facultades para asistir con voz y voto a las reuniones del Consejo de Gabinete y del Consejo Nacional de Legislación y participar con derecho a voz en los debates de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y de los Consejos Provinciales de Coordinación y de las Juntas Comunales."