

I. LOS PRESUPUESTOS BÁSICOS PARA LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN LATINOAMÉRICA

1. El derecho constitucional latinoamericano es un verdadero desafío a la hora de confrontar la verdad histórica de pueblos castigados por el subdesarrollo, con la oferta nominal que contienen sus leyes fundamentales. ¿Qué podemos decir frente a la perfección retórica de textos que han eslabonado una propuesta idealista en aras de conseguir un alto nivel de vida democrática, la consolidación de la justicia social como idea regulativa fuerte, el reparto de prestaciones a cargo del Estado, la realización de pleno nivel de participación social en la vida pública? ¿Cómo podemos calificar el contraste entre la propuesta normativa y el incumplimiento social, su ignorancia o la imposibilidad para llevarla a cabo?

Muchos han sostenido que el perfeccionismo que ofrece el marco normativo de nuestro continente no ha hecho otra cosa que instalar un síndrome de utopismo contraproducente, un catálogo de ilusiones de inocuos resultados, un manejo demagógico de imposible cumplimiento o, incluso, una manera directa o pertinente para lograr la desestabilización de gobiernos que no podrían mantenerse si fueran llevados a la necesidad de un reparto de bienes o servicios jurídicos de ilusoria realización. A esta denuncia le debemos dar una firme respuesta los hombres que estamos dedicados al derecho: las Constituciones no son ni deben ser sólo un reflejo de la realidad de nuestros pueblos, son y deben serlo, además de expresión de realidades, el conjunto de ideas fuerza o de ideales que nos marquen hacia donde ir, aunque ello sea difícil. Ese conjunto de ideales, formulados en términos de normas jurídicas, son, también, el metro o la medida que permite juzgar y evaluar el desempeño de los gobiernos. Ambas funciones: de guía y de metro, son datos insoslayables para los sistemas políticos que gobiernan a Latinoamérica y que justifican, plenamente, que también en nuestras tierras las Constituciones de sus veinte países impliquen el eslabón cimero de la lucha por el derecho.

Si Latinoamérica acaba de festejar el setenta y cinco aniversario de la Constitución mexicana de 1917, primera en el mundo en la era del constitucionalismo social, no lo ha hecho para enterrar el texto histórico como pieza de museo, sino para demostrar cómo ha sido posible en México conjugar el ideario del constitucionalismo social, como modelo, con las

respuestas a las exigencias de necesidades contingentes: síntesis de la idea alumbradora sentada en 1917, con más de trescientas reformas a lo largo del siglo, que son las respuestas a necesidades concretas que los nuevos tiempos han ido formulando. México es, entonces, un buen ejemplo —como lo ha destacado el constitucionalista Diego Valadés— de cómo se puede y se debe compatibilizar el establecimiento de un modelo de sociedad política con los ajustes que les fueron reclamando las necesidades de los nuevos tiempos. Ello le ha permitido sostener a Héctor Fix-Zamudio¹ que si los constituyentes de Querétaro vivieran, hubieran introducido las mismas reformas al texto histórico: es que si fueron visionarios a principios del siglo no hubieran estado ajenos a los reclamos de su tiempo durante su desarrollo: precisamente, en México, las últimas reformas a la propiedad ejidal están dirigidas a evitar prescripciones de cumplimiento imposible.

Pero esta evaluación que acabamos de hacer no puede significar que desconozcamos que en Latinoamérica existan textos constitucionales de carácter semántico y aun meramente nominales —si nos ajustamos a la terminología de Loewenstein—:² en el caso de Cuba y Chile se advierten perfiles claros de su carácter semántico, en tanto que Paraguay, Nicaragua y Haití sus textos son más típicamente nominales. En el caso de Cuba su texto es semántico porque si bien su texto es cumplido, su organización no asegura una efectiva limitación al poder público, por la falta de pluralismo político, debido a la existencia de un partido único, lo cual determina, también, una severa restricción al ejercicio de los derechos y de las garantías individuales. En el caso de Chile, la presencia de las fuerzas armadas en el Consejo de Seguridad y en el Senado, así como de los ex presidentes incluidos los de facto, en este último cuerpo, con carácter vitalicio, le restan el carácter republicano pleno proclamado en el artículo 4 de la Constitución cuando sostiene que “Chile es una república democrática”.

En cambio, los ejemplos de Constituciones nominales, que son aquellas suficientes por su propuesta normativa, pero insuficientes por su grado de acatamiento, presentan una variedad de casos, en relación directa con la respectiva cultura política de cada país. Los dos ejemplos más típicos de desenvolvimiento nominal lo ofrecen (nuevamente en sentido polar), desde un modelo político de derecha, el Paraguay, donde la gran limitación de hecho al pluralismo político y a las libertades públicas, ha asegurado la continuidad del régimen de Stroessner hasta su derrocamiento

1 Así lo sostuvo el distinguido jurista mexicano en su discurso con motivo de la presentación del libro en homenaje al 75 aniversario de la Constitución de México publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

2 La diferenciación entre Constituciones normativas, nominales y semánticas, ha sido realizada por Karl Loewenstein, en su obra *Teoría constitucional*, p. 205; véase, también, Quiroga Lavie, Humberto, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, p. 40.

(no obstante que ostentosamente el artículo 40 de su Constitución proclame que “la dictadura está fuera de la ley”), y, desde un modelo proveniente de la izquierda, Nicaragua, donde la rigidez del régimen procolectivista de Ortega, y el estado de guerra internacional que vive el país, hacen retóricas a las garantías proclamadas en la letra de la Constitución. Durante el gobierno hegemónico de la dinastía Duvalier en Haití, el carácter nominal de su Constitución fue patético, a tenor de la simple lectura de su artículo 7, según el cual “el culto de la personalidad está formalmente interdicto...”, expresión de deseos muy distante de ser cumplida, en dicho tiempo, en el país caribeño.

Un carácter nominal equivalente tienen las Constituciones latinoamericanas que operaron como normas supremas durante los frecuentes gobiernos militares que han assolado nuestro continente. Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú y Uruguay, hasta hace no mucho tiempo han sido tristes pero certeros testimonios de esa nominalidad; el caso actual de Panamá y de Haití (este último no obstante la apariencia democrática que ostenta) también lo certifican.

El caso de México es de suma peculiaridad en nuestro continente. Con una continuidad institucional envidiable, dentro del contexto de inestabilidad reinante en los restantes países, que abarca un largo periodo de más de sesenta años, para poder llegar a tal situación de excelencia, el país azteca tuvo que apelar a la institucionalización de un partido dominante —el Partido Revolucionario Institucional— el cual gracias a un férreo sistema de burocratización interna, pudo asegurar para México la referida continuidad y un muy aceptable nivel de libertades públicas. Sin embargo, la dominancia del partido gobernante —que recién ha hecho crisis con motivo de la elección de Salinas de Gortari— ha mellado, no cabe duda, un nivel de pluralismo político y de participacionismo civil, que ha tenido mucho que ver con la relativa efectividad de la primera Constitución social que registra el mundo.

Habiendo retornado la normalidad constitucional a todos aquellos países donde ya se han retirado los gobiernos militares que los assolaban, el grado de aplicación efectiva de sus leyes fundamentales (el verdadero carácter normativo de sus respectivas Constituciones), está dado por el grado de desarrollo político y cultural de sus respectivos pueblos. Particularmente, el pleno ejercicio, tanto del modelo liberal como del perfil social que poseen nuestras Constituciones, se encuentra perjudicado por el alto nivel de corporatización y de populismo al cual se encuentra sometido el tejido social que forma el subdesarrollo latinoamericano.³ En tales condiciones,

3 En el libro colectivo *La teoría política y la transición democrática*, José Nun y Juan C. Portantiero (1987) destacan el carácter peculiar del corporativismo latinoamericano, señalando que él genera una dependencia bifrontal: del Estado sobre las corporaciones y de

una plena normatividad constitucional en nuestra región, será una hipótesis difícil de verificar, pero también un muy anhelado objetivo a cumplir entre nosotros.

2. En América Latina se ha colocado en sus Constituciones a la soberanía del pueblo como fundamento legitimatorio de la organización del Estado, sosteniéndose, de una u otra forma, que "la soberanía reside, radica, emana o corresponde al pueblo" (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, Venezuela, y República Dominicana) o a la Nación (Costa Rica, Chile y Uruguay), consagrándose, además, a la forma republicana representativa de gobierno como modalidad de ejercicio de la soberanía popular. (la unanimidad de los textos constitucionales).

Sin embargo, también las formas de democracia semidirectas se encuentran previstas como diversas alternativas de participación popular en la formación de la voluntad del Estado: la iniciativa popular (Brasil, Cuba, Ecuador, Uruguay, Panamá, México y Colombia), el referendo (Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Panamá, México y Uruguay), la revocatoria popular (Cuba, Panamá y Colombia), el plebiscito o consulta popular (Ecuador, Brasil, Guatemala, Chile, Colombia, Costa Rica y México), la iniciativa popular (Brasil, Uruguay, Perú, Venezuela, Chile, Cuba, Ecuador, Panamá, Guatemala y Colombia) tienen un reconocimiento expreso en los textos. La justicia popular electiva y el juicio por jurados tiene un reconocimiento formal en El Salvador, Panamá, Brasil, Guatemala, Uruguay, Colombia y Nicaragua, pero en Argentina el juicio por jurados nunca ha sido reglamentado por la ley, no obstante la previsión constitucional. En cambio en Haití está prohibida la consulta popular para reformar la Constitución (artículo 284.3).

3. En relación con la formación del espíritu nacional en los países latinoamericanos —que viene a determinar el régimen de la ciudadanía y nacionalidad— podemos decir que existe una acendrada valoración de dicho espíritu en cada uno de sus pueblos, circunstancia que puede considerarse como positiva, frente a la peculiar situación de dependencia económica y marcado subdesarrollo en vastos sectores del continente. Sin identidad nacional no habrá posibilidad de impulsar el desarrollo; pero, con fronteras

éstas sobre el Estado (p. 30). Ello debe afectar, necesariamente, la transparencia y fluidez que debe tener un sistema político auténticamente pluralista y democrático. Sobre las relaciones del populismo y el corporativismo en Latinoamérica, puede verse "Authoritarianism and Corporativism in Latin America: The Modal Pattern", en la colección compilada por James M. Malloy, *Authoritarianism and Corporativism*, Pittsburg, 1979. También véase el análisis de Guillermo O'Donnell sobre el fenómeno que él denomina "pretorización de la política latinoamericana" —consistente en haber impedido que ningún corporativismo consiga una dominación estable—, en la compilación citada de Malloy, p. 56.

cerradas y mentalidad chauvinista, tampoco se impulsará el crecimiento. Factores éstos, a no dudarlo, con el agravante de la gran extensión territorial, que han hecho difícil la concreción de la tan necesaria integración latinoamericana.

El desafío latinoamericano pasa por la dificultad de integrar la división sustancial que existe entre las culturas autóctonas, de indiscutible origen indígena (salvo el área del Cono Sur), que se encuentran radicadas en las zonas rurales de cada país, con los modelos medioclasistas urbanos, gobernados por las imágenes del mundo desarrollado, a base de impacto tecnológico. A partir de esta realidad indiscutible, mediada por los ciento treinta millones de portugueses parlantes que, desde el Brasil, marcan una real dificultad de integración idiomática, es que tenemos que considerar la normativa constitucional que regule la formación de las nacionalidades y sus relaciones con las poblaciones, culturas e intereses extranjeros.

Como bien señala Luis Carlos Sáchica, "el quehacer primordial, el fin del Estado, en toda Hispanoamérica, sigue siendo acelerar el proceso formador de la nación, es decir, educar y capacitar al pueblo para hacerlo sujeto efectivo del poder político, autogobernante y autogobernado, pues si la sociedad no es democrática, sus instituciones políticas tampoco pueden serlo".⁴

El *ius soli*, vale decir el derecho de adquirir nacionalidad por nacimiento, ha sido la pauta prevaleciente, en la mayoría de los países del continente, a tenor de su condición de países de inmigración, duramente poblados por corrientes migratorias europeas y africanas. Sin embargo, el *ius sanguinis* también ha sido adoptado como alternativa en nuestros países, con el sentido de compensar situaciones que, de cara al fenómeno de la emigración por razones políticas y culturales, no podría encontrar respuesta adecuada en el exclusivismo del derecho del suelo.

Establecen el *principio de la ciudadanía natural* (el *ius soli*) como base para regular la naturalización y la ciudadanía, los siguientes países: Argentina, artículo 67.11; Bolivia, artículo 36.1; Brasil, artículo 12.I.a; Colombia, artículo 96; Costa Rica, artículo 13.1; Cuba, artículo 29; Chile, artículo 10; República Dominicana, artículo 11.1; Ecuador, artículo 6; El Salvador, artículo 90; Guatemala, artículo 144; Honduras, artículo 23; México, artículo 30.A.I; Nicaragua, artículo 16; Panamá, artículo 9.1; Paraguay, artículo 24; Perú, artículo 89; Uruguay, artículo 74; Venezuela, artículo 35.1. En Colombia y Costa Rica ello es así siempre que el padre o madre hubieren sido naturales o nacionales artículos 96 y 13.1, respectivamente), o que siendo hijos de extranjeros estuvieren domiciliados en la República (Colombia, artículo 96), o se inscribieran como costarricenses,

⁴ Cfr. Sáchica, Luis Carlos, *La Constitución colombiana, cien años haciéndose*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, p. 103.

después de los 25 años, o por voluntad de sus padres, si fueran menores (Costa Rica, artículo 13.3).

No se benefician con el *ius soli* los hijos de extranjeros que estén al servicio de su gobierno, ésta es una prescripción adoptada en: Argentina, ley 346; Bolivia, artículo 36.1; Brasil, artículo 12.I.a; Cuba, artículo 29.a; Chile, artículo 10.1; República Dominicana, artículo 11.1; Guatemala, artículo 144; Honduras, artículo 23; Nicaragua, artículo 16.1.

Son considerados, además, como nativos, los hijos de extranjeros transeúntes, cuando optaren por la nacionalidad del país (Chile, artículo 10.1; República Dominicana, artículo 11.1: sin exigir opción, en este país); los infantes de padres ignorados, encontrados en el país (Costa Rica, artículo 13.4; Honduras, artículo 23.4; Nicaragua, artículo 16.4; Perú, artículo 89); los nacidos a bordo de embarcaciones de guerra o mercantes en aguas territoriales (Honduras, artículo 23.3; México, artículo 30.A.III; Nicaragua, artículo 16.5 —siempre que ellos lo solicitaren—); y los nacidos en el extranjero, de paraguayos naturales, hallándose sus padres al servicio de la República (Paraguay, artículo 24.2).

Nicaragua marca una diferencia importante en relación con el trato que les dispensa a los centroamericanos, pues mientras a los restantes países les reconoce el derecho de opción como naturalizados, en dicho país se les reconoce la condición de nacionales, sin necesidad de renunciar a su nacionalidad, siempre que lo solicitaren (artículo 17); norma ésta mucho más favorable a una auténtica integración continental.

Admiten simultáneamente el *ius soli* y el *ius sanguinis* respecto de los nacidos en el extranjero de padre o madre nacionales, los siguientes países: Argentina, (artículo 76), Bolivia, (artículo 36.2), Brasil (artículo 36.I. a y b), Colombia (artículo 96), Costa Rica (artículo 13.2), Cuba (artículo 29), Chile (artículo 10), República Dominicana (artículo 11.3), Ecuador (artículo 6), El Salvador (artículo 90.3), Guatemala (artículo 145), Honduras (artículo 23.2 y 30.A.II), Nicaragua (artículo 16.3), Panamá (artículo 9.3.), Paraguay, (artículo 24.3.), Perú (artículo 89 y 90), Uruguay (artículo 74) y Venezuela (artículo 35. 3 y 4).

Haití es el único país que no establece el *ius soli*, sino solamente el *ius sanguinis*. Poseen la nacionalidad haitiana de origen todos los nacidos de un padre o de una madre haitianos de nacimiento siempre que no hubieren renunciado jamás a su nacionalidad al momento de su nacimiento (artículo 11).

Domingo García Belaúnde considera que en la Constitución del Perú de 1979 se encuentra institucionalizada la nacionalidad latinoamericana, sujeta a regulación legal, lo cual debe ser evaluado como muy trascendente en función a la posibilidad de hacer realidad la integración latinoamericana.⁵

5 Cfr. García Belaúnde, Domingo, *Constitución y política*, Lima, 1981, p. 105.

4. América Latina ha sido, desde la colonización, tierra abierta a la evangelización de la Iglesia católica. América Latina católica es una realidad incontrastable, aún hoy, a pesar de la drogadicción penetrativa y en crecimiento, no obstante el holocausto guerrillero, a favor, quizás, del primitivismo simbólico mítico del indigenismo y del espíritu afro que ha reinado y sigue reinando entre nuestros pueblos. No ha decrecido esta influencia en México, ni a pesar de la terminante ruptura acaecida desde 1917 entre la Iglesia y el Estado —allí la Iglesia gobierna los espíritus aunque no la voluntad de la burocracia del PRI— ni tampoco por el incremento de la militancia protestante en la mayoría de los países. Esa realidad homogénea no ha podido impedir un variado tipo de respuestas a la hora de resolver la delicada cuestión —por el peso histórico de la misma— de la relación entre la Iglesia católica y los demás cultos y el Estado:

a) Países que proclaman la libertad de todos los cultos y religiones, sin establecer ningún tipo de relación entre ellos y el Estado, pero sometiendo a su reconocimiento: Haití, artículo 30; México, artículo 130; Panamá, artículos 35 y 36; Chile, artículo 19.6; El Salvador, artículo 26; en este país en principio tiene dicho reconocimiento la Iglesia, pudiendo obtenerlo también, los otros cultos; en sentido equivalente en Guatemala, artículo 37. En México, en cada templo debe haber un responsable del cumplimiento de la ley (artículo 130). En Chile los templos están exentos de contribuciones (artículo 37).

b) Países que proclaman la libertad de cultos y religiones, en las mismas condiciones que en punto anterior, pero sin exigir el reconocimiento por parte del Estado: Honduras, artículo 77; Nicaragua, artículo 14; Perú, artículo 1.3; Uruguay, artículo 5; Brasil, artículo 19; Colombia, artículo 19; en este país con previsión de un posible concordato; Cuba, artículo 54; República Dominicana, artículo 8.8; Ecuador artículo 19.6 y Argentina, artículo 14.

En 1974 se firmó un concordato en Colombia por el cual se garantiza una plena tolerancia y creciente independencia entre la Iglesia y el Estado: se reconoce plenos efectos al matrimonio católico, las nulidades matrimoniales están reservadas a los tribunales eclesiásticos y las separaciones de cuerpos a los civiles; se aceptó el control estatal de la enseñanza y los establecimientos oficiales deberán incluir enseñanza religiosa en los planes de estudio.⁶ En un comentario sobre dicho concordato, Fernando Hinestrosa sostiene que dicho acuerdo establece una preferencia a favor de la religión católica, fundada en la tradición del pueblo colombiano, pero no establece la religión de Estado, rechazada por la misma Iglesia. Frente al amplio reconocimiento de la libertad de cultos y de su tratamiento igualitario en

6 Cfr. Hinestrosa, Fernando, *Concordato, matrimonio y divorcio*, Bogotá, p. 92.

la Constitución colombiana de 1991, ha quedado completamente de lado la institución de la religión católica como religión de la nación colombiana, según lo establecía el preámbulo de la Constitución de 1886.

c) Países que proclaman la libertad de cultos y religiones, pero que, al mismo tiempo, prohíben el reconocimiento por ley de personería alguna a las iglesias, no obstante lo cual la autoridad vigila el desarrollo del culto, de acuerdo con las necesidades locales (México, artículo 24 y 130). Así estaba dispuesto en la Constitución de México hasta la reforma de 1991 donde se reconoce a las asociaciones religiosas capacidad para adquirir, poseer y administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca (artículo 27.II): vale decir que la Iglesia podrá tener una cierta personería jurídica a tener de sus nuevas capacidades, las que deben ser fijadas por ley del Congreso.

En Brasil le está prohibido al Estado establecer cultos, subvencionarlos, intervenir en su funcionamiento o mantener con ellos relaciones de dependencia o alianza... (artículo 19).

d) Países que declaran que la religión oficial es la católica: Uruguay, artículo 60.; que somete sus relaciones a un concordato; Costa Rica, artículo 75.

e) Países que someten sus relaciones con la Iglesia al patronato del Estado; tal es el caso de: Venezuela, artículo 130, donde existe la posibilidad de que un concordato regule de otra forma las relaciones entre la Iglesia y el Estado (dicho acuerdo —*modus vivendi* entre la Santa Sede y la República— fue firmado y ratificado en 1964). El patronato es el régimen por el cual las autoridades del Estado intervienen en la introducción de la legislación canónica aplicable al país y en la designación de las autoridades eclesiásticas (en la Argentina dicho régimen rigió hasta el concordato de 1966).

f) Países donde el Estado sólo sostiene con apoyo económico al culto católico, sin que ello implique su reconocimiento como religión del Estado: Argentina, artículo 2: en este país, en 1966, un concordato dejó sin efecto el patronato contenido en su Constitución histórica; en la Argentina por efecto directo de dicho patronato, ahora dejado de lado, el presidente debe profesar el culto católico (artículo 76). El mismo régimen rige en Bolivia (artículo 3); sin embargo, a diferencia de en la Argentina, no se exige la profesión de fe católica para ser presidente.

Por otra parte, se les prohíbe a los ministros de las diversas religiones ejercer cargos públicos y hacer propaganda política (Honduras, artículo 77; México, artículo 130; Colombia, artículo 54; Costa Rica, artículo 28); ellos pueden ejercer aquellos cargos públicos vinculados con la asistencia social, educación o investigación científica (Panamá, artículo 42, Colombia, artículo 54). En México las autoridades del Estado no pueden intervenir en

la vida interna de las asociaciones religiosas, según una cláusula recientemente introducida en 1991, que significa dejar de lado el control existente hasta ese tiempo, por parte del Estado (artículo 130, b).

En Uruguay el dominio público le es reconocido a la Iglesia católica, aunque los templos fueran constituidos con fondos públicos, salvo las capillas destinadas al servicio de establecimientos públicos (artículo 5). En Guatemala se le reconoce a la Iglesia el título sobre los inmuebles que le hubieren pertenecido en el pasado, sin afectar derechos de terceros ni del Estado (artículo 32). En Bolivia, los bienes de la Iglesia gozan de los mismos derechos que los que poseen los particulares (artículo 28).

En Panamá se proclama, sin efecto jurídico ni institucional alguno, que la religión católica es la de la mayoría de los panameños (artículo 35).

5. En un continente que ha sido asolado por los golpes de Estado —situación aprovechada por las fuerzas armadas para instalar gobiernos militares o tutelados por militares de corte netamente autoritario y dictatorial— no es de extrañar que muchas de sus Constituciones se hayan esmerado por otorgar precisión al papel institucional que ellas tienen en el Estado. Incluso en México, país donde los gobiernos civiles se han sucedido sin interrupción desde 1917, la Constitución social más antigua del mundo tomó la precaución de disponer que “en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...” (artículo 129).

De todas formas no puede discutirse la función protagónica de las fuerzas armadas como garantizadoras del orden constitucional, así como de activas intervinientes en los procesos restauradores de la democracia. Venezuela y Colombia son ejemplos paradigmáticos en tal sentido. Además se advierte una ampliación o extensión de sus funciones castrenses regulares clásicas, que sobrepasa su misión de defensa, ocupándose de tareas cívico-administrativas en varias ramas de la gestión pública, “compitiendo o desplazando a otras entidades estatales”. Ellas cuentan, cada vez con más intensidad, “con cuerpos profesionales de toda la gama científica y tecnológica y preparan su propio personal especializado”.

Una de las consideraciones constitucionales más importantes ha sido la de otorgarle la jefatura de las fuerzas armadas al presidente de la República (Argentina, artículo 86.15; México, artículo 89.VI y VII) de modo tal que se somete la conducción castrense al poder civil constituido democráticamente. Consecuencia directa de dicha jefatura es la potestad de proveer los empleos de militares superiores de la nación con acuerdo del Senado (Argentina, artículo 86.16: y por sí solo en el campo de batalla; México, artículo 89.IV y V: por sí solo a los oficiales inferiores; Uruguay, artículo 168.2.9 y 11; Bolivia, artículo 96.20 y 21; Colombia, artículos 120.8 y 98.2; Cuba, artículo 91.g; República Dominicana, artículo 55.14 y 17; Ecuador, artículos 78. h, e, i y 127; El Salvador, artículo 168.12; Guatemala,

artículo 183. c y d, y 246; Haití, artículos 141 y 143; Honduras, artículo 245.16 y 36; Panamá, artículo 179.2 y 13; Paraguay, artículo 180.11; Perú, artículos 211.17 y 273; Venezuela, artículo 90.3 y 18).

También se le otorga al presidente la atribución de disponer de dichas Fuerzas y de correr con su organización y distribución, según las necesidades de la nación (Argentina, artículo 86.17; México, artículo 89.VI y VII; República Dominicana, artículo 55.14; Guatemala, artículo 246; Panamá, 179.2 y 305; Paraguay, artículo 180.11; Perú, artículo 211.17; Venezuela, artículo 190.4).

6. El movimiento de constitucionalización de los partidos políticos ha ido cobrando cuerpo en el continente. Salvo la antigua Constitución argentina, que no los prevé en su texto, debiéndose considerar su formación como implícita en el derecho cívico de asociación con fines útiles (artículo 14). En la República Dominicana (artículo 104) y en Guatemala (artículo 223) se sostiene que es libre la organización de los partidos; en Nicaragua se reconoce el derecho a asociarse para formar partidos políticos (artículo 55); el Estado garantiza el pluralismo político... (artículo 5).

Las demás leyes fundamentales han establecido bases para la organización de los partidos, y las prerrogativas y condiciones para su desenvolvimiento:

a) Ellos son instituciones de derecho o interés público (Honduras, artículo 47; México, artículo 41).

b) Los partidos políticos expresan el pluralismo de ideas, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política... (Panamá, artículo 132; Perú, artículo 68); se trata de una correcta definición doctrinaria —impropia de una norma jurídica— pero digna de ser adoptada con validez universal.

c) En cambio, en Cuba el Partido comunista, vanguardia organizada marxista-leninista de la clase obrera, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos niveles de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista (artículo 5); único país en el continente que, de ese modo, ha institucionalizado el partido único; además, en Cuba, la Unión de Jóvenes Comunistas es la avanzada de la juventud que, bajo la dirección del Partido, es la encargada de preparar a sus miembros como futuros dirigentes... (artículo 6). En Cuba la única previsión normativa que hace mérito de las organizaciones políticas, sin vincularlas con el Partido Comunista (aunque en los hechos ello no haya tenido materialización), lo hace para reconocer el derecho de ellas sobre los bienes destinados a cumplir sus fines (artículo 23).

d) En El Salvador el sistema político es pluralista... y la existencia de un partido único oficial es incomparable con el sistema democrático... (ar-

título 85). En Haití el culto a la personalidad está formalmente interdicto (artículo 7).

e) Se establece el monopolio partidario de las candidaturas a cargos electivos en los siguientes países: Bolivia, artículo 223, en forma implícita; Ecuador, artículo 37; Brasil, artículo 14.V; el monopolio se extiende a los frentes o coaliciones formados en los partidos (Bolivia, artículo 223).

f) En Colombia ha sido tradicional la posibilidad de candidaturas independientes, pero, en los hechos, los dos partidos históricos han monopolizado las candidaturas en el país. Pero en la reforma de 1991 se establece que los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos (artículo 106): falta para ello la reglamentación legal. En ese país el Consejo Nacional Electoral hará el reconocimiento de la personería de los partidos, cuando se compruebe la existencia de no menos de cincuenta mil firmas o cuando se hubiera obtenido dicha cifra en la elección anterior o alcanzado representación en el Congreso (artículo 108): se pierde la personería cuando no se hubiere tenido en las elecciones dicha cantidad de votos o alcanzado una representación en el Congreso en la elección anterior. También se regula por primera vez en Colombia el Estatuto de los partidos de oposición: con derecho de crítica, a la información, a la documentación pública y a los medios de comunicación (artículo 112).

g) Sin embargo, en Bolivia, las agrupaciones cívicas reconocidas pueden formar parte de los frentes o coaliciones y presentar candidatos (artículo 223). También en Chile está señalada la posibilidad de candidaturas independientes de afiliación partidaria (artículo 18). Debemos saludar, el avance en el perfil participativo implicado en la institucionalización de las candidaturas independientes: una forma concreta de compensar la vigencia corporativa del sistema de partidos. La misma posibilidad está preceptuada en Panamá (artículo 132) —salvo el caso de la elección de legisladores donde el monopolio lo tienen los partidos (artículo 141.7)— y en el Perú (artículo 69).

En muchos de los países del continente la consecuencia inmediata y directa de que se hayan instaurado gobiernos de facto ha sido la proscripción o disolución de los partidos políticos. Ello ocurrió en la Argentina durante los gobiernos militares instaurados en 1955, 1966 y 1976; se contó para ello con la ratificación institucional de tales violaciones por parte de sentencias en tal sentido pronunciadas por la Corte Suprema, las cuales, como bien señala Pablo Ramella,⁷ carecen de todo rigor jurídico.

El *control cualitativo* o programático sobre los partidos políticos está establecido a partir de la exigencia de que los programas partidarios resguarden la soberanía nacional y el régimen democrático y pluralista (Brasil,

7 Ramella, Pablo, *Derecho constitucional*, p. 447

artículo 17; Ecuador, artículo 38; El Salvador, artículo 85; Haití, artículo 31.1; Honduras, artículo 48; Panamá, artículo 133; Paraguay, artículo 118; Venezuela, artículo 114), a los derechos fundamentales (Brasil, artículo 17), el respeto al orden constitucional (Costa Rica, artículo 98) y que no tengan como base el sexo, la raza o la religión... (Panamá, 13). En Nicaragua se asegura la existencia de todas las organizaciones políticas... excepto aquéllas que pretendan el retorno al pasado... (artículo 5): forma elíptica de consagrar un severo control ideológico dentro del proclamado pluripartidismo en libertad. En Paraguay ningún partido puede proclamar la abstención de los ciudadanos en las elecciones (artículo 119).

García Laguardia destaca, al comentar la Constitución guatemalteca de 1965, que el excesivo maximalismo en la regulación del funcionamiento de los partidos políticos (recordemos que esa Constitución proscribía a los partidos de orientación marxista), no obstante que a primera vista aparecen como inofensivos —en tanto regulan lo relativo a la afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirigencia, etcétera—, reflejan una encubierta intención limitativa sobre la existencia misma de los partidos y sobre su actividad.⁸

En Chile el control ideológico de los partidos es muy severo porque, si bien se garantiza el pluralismo político, se declara la inconstitucionalidad de los partidos políticos, movimientos u otras formas de organización, cuyos objetivos actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional o procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten...; además, las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motiven la inconstitucionalidad... no podrán participar en la formación de otros partidos políticos... ni optar a cargos públicos electivos, por el término de cinco años, ni podrán ser rehabilitados en dicho término (artículo 19.15). Nos hemos pronunciado en contra del control ideológico partidario en otro estudio.⁹ A favor de ese control se inclinan Eduardo Ortiz y Ortiz,¹⁰ y Mario Justo López, que analiza lo que él denomina partido antisistema.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los progra-

⁸ Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, *La defensa de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad San Carlos, de Guatemala, 1983, pp. 21 y 22.

⁹ Quiroga Lavié, Humberto, *op. cit.*, nota 2.

¹⁰ Ortiz y Ortiz, Eduardo, "Las reformas a la Constitución de Costa Rica de 1949", *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina (1950-1975)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978, vol. I, p. 273.

mas, principios e ideas que postulen, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo (México, artículo 41); como podemos apreciar, en México no hay control cualitativo o ideológico sobre los partidos políticos, a tenor de su regulación constitucional.

El control sobre el funcionamiento interno de los partidos se encuentra establecido a partir de la exigencia de los siguientes requisitos:

1) El simple registro o reconocimiento de su personería (Bolivia, artículo 224).

2) No recibir fondos de origen extranjero (Brasil, artículo 17.II; Chile, artículo 19.15; Honduras, artículo 50; Paraguay, artículo 118).

3) Obtener en las elecciones el cociente electoral que fije la ley, bajo apercibimiento de disolución automática (Ecuador, artículo 38): recaudo éste que atenta contra la libertad política, porque si el partido está disuelto será muy difícil que sus ideas logren la adhesión suficiente de la ciudadanía, que le permita legalizar su situación. Un verdadero cuello de botella para el pluralismo político.

4) Rendir cuentas sobre la aplicación de la contribución proveída por el Estado para financiar los gastos electorales (Costa Rica, artículo 96; Panamá, artículo 135; Brasil, artículo 17.III).

5) La nómina de sus militantes estará registrada en el servicio electoral del Estado, quien guardará reserva, la cual será accesible a los militantes del partido; su contabilidad es pública (Chile, artículo 19.15).

6) Efectiva democracia interna (Chile, artículo 19.15; Uruguay, artículo 77.11.a; Brasil, artículo 17.IV).

7) Contar con el número de afiliados que fije la ley (Ecuador, artículo 38), cuyo techo no puede exceder el 5% (Panamá, artículo 132).

8) Estar organizado a nivel nacional (Ecuador, artículo 38).

9) Hacer alianzas con organizaciones de otros países (Paraguay, artículo 118).

10) Dar amplia publicidad a sus cartas orgánicas (Uruguay, artículo 77.11.b).

11) Sus estatutos deben establecer normas de fidelidad y disciplina partidaria (Brasil, artículo 17.1); de este modo se institucionaliza el sistema de partidos y una tendencia hacia la burocratización interna.

12) No funcionar como organización paramilitar (Brasil, artículo 17.4). En Colombia la Constitución de 1991 ha introducido una cláusula libertaria según la cual "en ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones (artículo 108). Esto significaría que la ley no puede exigir el funcionamiento democrático interno de los partidos, lo cual se convierte en altamente peligroso frente a la tendencia contemporánea a que los partidos se corporativicen en función de intereses sectoriales y no del interés general. De

todos modos la misma norma constitucional atempera el rigor de dicha cláusula cuando establece que la ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

7. El sufragio es una función constitucional (Costa Rica, artículo 93), pero también está definido como un derecho y una función pública (Honduras, artículo 44; Paraguay, artículo 111; Venezuela, artículo 110), de carácter universal, igual y secreto (Cuba, artículos 134 y 135; Chile, artículo 15; República Dominicana artículo 88; Ecuador artículo 78; Honduras, artículo 44; México, implícito en el artículo 52; Nicaragua, artículo 132; Panamá artículo 129; Costa Rica, artículo 93; Paraguay, artículo 111; Perú, artículo 65; Uruguay, artículo 77: este país hace sólo referencia al carácter secreto, al igual que Venezuela, artículo 113).

Con excepción de Argentina, Cuba y Nicaragua, en los restantes países de Latinoamérica la obligatoriedad del sufragio está dispuesta en el texto constitucional (en la Argentina ello está reglado en la ley). En el Paraguay nadie puede proclamar o recomendar la abstención electoral (artículo 111). En Colombia la Constitución de 1991 establece la obligatoriedad del voto con el establecimiento constitucional del deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país (artículo 95.5); también se establece que el voto es un derecho y un deber del ciudadano (artículo 258)

Comentando la no obligatoriedad del sufragio en Colombia en el régimen anterior, nos dice Luis Carlos Sáchica que “la abstención electoral creciente está indicando la necesidad de una revisión, orientada a buscar mecanismos más adecuados de participación ciudadana, sustitutivos o complementarios del sufragio, y en que se pueda lograr una representatividad mayor en los elegidos”.¹¹ Esto quiere decir que no es necesario establecer el voto obligatorio para impulsar una mayor participación ciudadana; el desafío de la democracia social es encontrar otros instrumentos, además del voto, para conseguir el autogobierno de la sociedad.

También coincidimos con Sáchica en que la gran evolución del régimen electoral en el último siglo —dado que de restringido el sufragio se hizo universal, de calificado pasó a igualitario, de secreto a público, de indirecto a directo, de representación homogénea a proporcional— no ha bastado para democratizar el sistema político, porque “mientras no haya democracia interna en los partidos... la mejora de los métodos electorales y su apariencia democrática no reavivan la legitimidad que procede del auténtico consenso”.¹²

En Colombia se han pronunciado a favor de la obligatoriedad del voto el ex presidente Alberto Lleras Camargo: “lo que yo vería como decisivo

11 Sáchica, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 4, p. 105.

12 *Idem*, p. 145.

para nuestras costumbres políticas sería la obligación de votar... pues mientras el voto sea voluntario podemos garantizar un muy alto volumen de abstención".¹³ En sentido coincidente, Carlos Restrepo Piedrahita aclara que si bien dicha obligatoriedad puede establecerse por ley, es preferible que se haga por reforma constitucional.¹⁴

La universalidad del sufragio impacta en la cuestión del voto de los analfabetos, quienes, debido a su situación cultural, en vez de poder utilizar el instrumento de voto como elemento liberalizador, se convierten en fáciles objetos de la conducción de la dirigencia o de los latifundistas ¿Cómo lograr una representación política de los analfabetos latinoamericanos, a favor de su liberación cultural y no de su utilización política? Éstas son las cuestiones a resolver de cara a una realidad donde resulta imperioso que la cultura gobierne a la política, y no a la inversa.¹⁵ Una enfática defensa del voto de los analfabetos en el Ecuador está hecha por Julio César Trujillo Vázquez; él sostiene que, a la larga, dicha posibilidad redundará a favor de la liberalización de este sector social, a despecho de la hipótesis de manipulación del cual es objeto.¹⁶

Los sistemas electorales dispuestos en las Constituciones latinoamericanas son los siguientes:

a) La representación proporcional de las minorías, sin indicar el sistema, está dispuesta en: Bolivia, artículo 60; Brasil, artículo 45; Costa Rica, artículo 95.6; República Dominicana, artículo 91; Ecuador, artículo 34; El Salvador, artículo 79; Guatemala, artículo 157; Honduras, artículo 46; aunque en este país está determinada la alternativa del sistema mayoritario; Nicaragua, artículo 132; Panamá, artículo 141; combinado con el sistema uninominal; Paraguay, artículo 111; Perú, artículo 65; Venezuela, artículo 113.

b) La representación proporcional por cociente, con distribución de los puestos sin cubrir de acuerdo con el orden descendente de los residuos, está dispuesta en Colombia (artículo 263).

c) La elección uninominal por circunscripciones está dispuesta en forma expresa en Haití (artículo 90); en Cuba lo está en forma implícita (artículo 138), en tanto que en Chile se habla de la elección por distritos electorales, dejando a la ley la fijación del sistema (artículo 43). En Cuba el sistema funciona por mayoría absoluta de votos, con la consideración de una se-

13 *El tiempo*, Bogotá, 24 de julio y 8 de agosto de 1972.

14 Restrepo Piedrahita, Carlos, "Evolución político-constitucional en América Latina (1950-1975); el caso de Colombia", *Evolución de la organización constitucional en América Latina (1950-1975)*, México, UNAM, 1978, vol. II, pp. 176 y 177.

15 Al respecto, pueden verse las reflexiones que hace García Belaúnde, Domingo, *op. cit.*, nota 5, p. 65.

16 *Actualización o crisis del constitucionalismo social en Ecuador*, Quito, Ed. Universidad Católica, 1977.

gunda vuelta (artículo 140); en Panamá el sistema está indicado para los distritos con no más de 30,000 habitantes (artículo 141).

d) Un sistema mixto: 300 diputados elegidos por distritos uninominales, por votación mayoritaria relativa, y 200 elegidos por representación proporcional, mediante listas regionales, es el que rige en México (artículo 52). Los diputados elegidos por representación proporcional (diputados de partido) sólo pueden serlo si el partido al cual pertenecen obtiene el 1.5% del total de los votos emitidos y si su partido no hubiere obtenido el 51% de la votación nacional efectiva; si ningún partido obtiene dicho 51%, le será asignada dicha mayoría en la Cámara al partido que tenga más constancias de mayoría; ningún partido puede tener más del 70% de la integración total de la Cámara. De esta forma, el sistema de distribución de curules establecido en México asegura varios objetivos: están representadas las circunscripciones territoriales, con lo cual se asegura una relación de inmediatez entre pueblo y representante; están representados los partidos, con lo cual se asegura la presencia de las más importantes líneas de acción política del país; está asegurado que un partido tenga mayoría absoluta en la Cámara, con lo cual se garantiza la gobernabilidad del sistema y se evitan las necesidades de coalición que suelen entorpecer la gestión de gobierno.

e) El sistema de ley por lemas se encuentra establecido en el Uruguay, en forma simultánea con el de representación proporcional, con la exigencia de que el lema tenga carácter permanente, vale decir que haya obtenido representación parlamentaria en el último comicio nacional (artículo 79).

La cantidad de diputados o representantes es proporcional a la cantidad de la población de cada distrito, de acuerdo con la fijación legal (Argentina, artículo 37; Bolivia, artículo 60; Cuba, artículo 138; Ecuador, artículo 56; Guatemala, artículo 157; Perú, artículo 167; Venezuela, artículo 151; en este país dicha base no podrá exceder el 1% de la población de todo el país; Brasil artículo 45.1: pero cada Estado no puede tener menos de 8 ni más de 70 diputados, a cuyo efecto la ley hará un ajuste anual de la base respectiva; cada territorio elige 4 diputados). Dicha cantidad se modifica luego de cada censo (decenal), pudiéndose aumentar pero no disminuir la base establecida en la Constitución histórica (Argentina, artículos 38 y 39; Ecuador, artículo 56; Nicaragua, artículo 132). En la República Dominicana se establece una cantidad fija para determinar el número de representantes (uno cada 50,000 habitantes o fracción de 25,000) (artículo 24). En el Uruguay no podrá haber en cada distrito menos de dos diputados (artículo 88); en el mismo sentido en Venezuela (artículo 151).

En Brasil, comentando la restricción de 70 diputados por Estado, Eduardo Kugelmas sostiene que ella no ha satisfecho la expectativa de equilibrio representativo reclamado por los estados superpoblados que estaban magramente representados; San Pablo debería tener 115 representantes, de acuer-

do con su población, antes tenía 60 y ahora sólo podrá incrementar 10 diputados más.¹⁷ Además, según Kugelmas, dicho criterio tiene un fundamento autoritario, porque se minora la representación de los sectores más populosos contrarios a políticas oficialistas.¹⁸ Argumentos equivalentes pueden sostenerse en Argentina, donde el mínimo de 5 diputados por provincia o distrito electoral, según lo fija la ley electoral, potencia a los distritos menos poblados en perjuicio de los más populosos. De todos modos, también hay argumentos federativos: se introduce un criterio de equilibramiento distrital en diputados con inspiración equivalente al criterio igualitario de representación del Senado.

No en todos los países las Constituciones definen el sistema electoral para la designación de representantes populares. En la Argentina sólo se establece que dicha elección será directa y a simple pluralidad de sufragio (artículo 37), dejando a la ley la determinación del sistema electoral. Establecen también la elección directa por voto universal: Bolivia, artículo 60; Costa Rica, artículo 93; Colombia, artículo 171; Chile, artículo 43; República Dominicana, artículo 17; El Salvador, artículo 78; Guatemala, artículo 157; Haití, artículo 89; Honduras, artículo 44; México, artículo 52; Nicaragua, artículo 132; Panamá artículo 140; Paraguay, artículo 111; Uruguay, artículo 88; Venezuela, artículo 151.

La legislación en materia electoral no podrá entrar en vigor sino un año después de su promulgación (Brasil, artículo 16), ni ser sancionada seis meses antes ni cuatro después de la celebración de una elección popular, cuando el Tribunal Supremo hubiera manifestado su desacuerdo (Costa Rica, artículo 97). La propaganda electoral no puede ser realizada sino cuatro meses antes de la elección presidencial, dos meses antes de la de diputados y uno de la de consejeros municipales (El Salvador, artículo 81).

Al analizar el sistema electoral venezolano —pero con una valoración que él hace extensiva al resto del continente— Allan R. Brewer-Carías sostiene que el sistema proporcional dificulta la formación de gobiernos capaces de representar las mayorías nacionales. Se deben lograr —afirma Brewer— gobiernos que gobiernen y no instituciones políticas cada vez más débiles. Una cosa es representación de minorías y otra gobierno de minorías.¹⁹ Sin un respaldo mayoritario en el Congreso, el presidente de la República no puede gobernar, corrobora el distinguido politólogo venezolano Juan Carlos Rey.²⁰

17 Cfr. *O Estado de São Paulo*, núm. especial, 5 de octubre de 1988.

18 *Ibidem*.

19 Cfr. Brewer-Carías, Allan R., *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, Tecnos, 1974, pp. 200, 201 y ss.

20 Véase Rey, Juan Carlos, "El sistema de partidos venezolanos", *Politeia*, Caracas, núm. 1, 1972, p. 225.

César Quintero sostiene que el sistema de representación por circuito no hace al diputado representante de dicha fracción popular, pues ellos representan a la nación.²¹ Esta tesis no la compartimos porque una cosa no excluye a la otra, sino, por el contrario, se refuerzan recíprocamente. Por aquellos argumentos, Quintero objeta también la necesidad de que los diputados residan en su distrito desde un año antes de su elección.

8. Hoy la integración latinoamericana es un llamado a gritos, un imperativo de los tiempos, impuesto por la necesidad de romper el aislamiento y la debilidad a la que se encuentran sometidos los pueblos de esta parte del continente. No es la finalidad de este estudio analizar los factores que han impedido llevar adelante la tan ansiada integración; lo cierto es que un tema que estuvo ausente en la preocupación de los constituyentes del siglo pasado, hoy ya ocupa un lugar destacado dentro de los capítulos que forman el orden constitucional. Analizaremos el estado de cosas en breve síntesis, a partir de la consideración sobre cómo se definen las diversas Constituciones en sus relaciones con el derecho internacional.

a) Países que proclaman la supremacía del derecho interno sobre el internacional: los principios de derecho público contenidos en la Constitución no pueden ser desconocidos por los tratados internacionales (Argentina, artículo 27). Se trata de un sistema dualista donde la Constitución del Estado no prevé cesión de competencias a órganos supranacionales ni se auspicia la integración continental. En Haití la Asamblea Nacional no puede ratificar tratados que incluyan cláusulas contrarias a la Constitución (artículo 276); los tratados abrogan las leyes que le son contrarias (artículo 276.2); también en Haití se propicia la integración latinoamericana en la medida que ello no comporte una violación de la Constitución (artículo 277); en México no están autorizados los tratados que alteren los derechos y garantías constitucionales (artículo 15); en Paraguay la Constitución está por encima de los tratados (artículo 8).

b) Países que se pronuncian a favor de la integración de los pueblos de América Latina, propiciando la formación de una comunidad latinoamericana de naciones: Brasil, artículo 4; Cuba, artículo 12.g; República Dominicana, artículo 3 —con un pronunciamiento a favor de la solidaridad económica de los países de América—; Ecuador, artículo 3: con la indicación expresa de que se podrán formar asociaciones de Estados para la formación y defensa de los intereses comunitarios; El Salvador, artículo 89: país que privilegia la integración centroamericana y acepta la delegación de potestades supranacionales; el sometimiento a arbitraje está admitido en este país, pero necesita de las tres cuartas partes de los votos de los diputados electos para resolver las cuestiones de límites (artículos 146 y 147).

21 *Op. cit.*, nota 23, p. 108.

En la misma línea se inscriben: Nicaragua (artículo 9), país que se reconoce como parte de la nación centroamericana; Paraguay, en tanto acepta incorporarse a sistemas multilaterales internacionales de desarrollo, cooperación y seguridad (artículo 9); Perú, al promover la integración con miras a formar una comunidad latinoamericana de naciones (artículo 100): en este país se precisa que agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos constitucionales puede recurrir a tribunales internacionales constituidos por tratados en los cuales el Perú es parte (artículo 305); Uruguay, en tanto procura la integración total y económica de Latinoamérica... referida a la defensa común de la producción y a la efectiva complementación de los servicios públicos (artículo 6).

En Costa Rica está definida —en forma genérica— la transferencia de competencias a un orden comunitario por parte de la Asamblea Legislativa (artículo 121.4). La misma determinación, con el objeto de crear entidades supranacionales para lograr la integración económica, está dispuesta en Colombia (artículo 150, 16)

c) Países que proclaman la supremacía de los tratados sobre las leyes (Costa Rica, artículo 7). Ello será meramente formal en el caso de los tratados ordinarios, dado que, como ellos son aprobados por leyes, la ley posterior deroga a la anterior; pero tendrá vigencia en el caso de los tratados de integración, en la medida que ellos precisen mayoría especial (dos tercios) para su aprobación (Costa Rica, artículo 7). Ortiz y Ortiz señala que al no existir procedimiento previsto para hacer volver la supremacía del tratado sobre la ley, no cabe otro que la denuncia de inconstitucionalidad por violación del artículo 71.²²

En materia de derechos humanos, los tratados firmados por Guatemala y Colombia tiene preeminencia sobre el derecho interno (artículos 46 y 93, respectivamente). En Honduras, (artículo 18 y El Salvador (artículo 144), si hay conflicto entre el tratado y la ley, prevalece el primero; en Honduras se proclama la obligación de la ejecución de las sentencias judiciales o arbitrales internacionales (artículo 15). En Panamá el Estado acata las normas del derecho internacional (artículo 4). César Quintero sostiene el anacronismo de esta norma mal copiada de la Constitución de Weimar y de la española de 1931, porque la mayoría de los tratados internacionales le son lesivos a Panamá.²³

En Perú, en caso de conflicto entre tratado y ley prevalece el primero (artículo 101); estos tratados de integración prevalecen sobre los demás que fueran celebrados entre las mismas partes (artículo 106); esto significa otorgar una particular rigidez a los tratados de integración que sólo pueden

22 *Op. cit.*, nota 10, p. 267.

23 Cfr. Quintero, César, "Antecedentes y significado del acto constitucional de 1983", *Estudios de derecho constitucional panameño*, Panamá, Ed. Jurídica, 1987, p. 115.

ser reformados puntualmente y no a través de la reforma de otro tratado. Además, al tener los tratados internacionales jerarquía constitucional, ellos únicamente pueden ser modificados por el procedimiento de reforma constitucional (artículo 105): entendiendo la doctrina que el Tribunal de Garantías Constitucionales puede tutelar los derechos introducidos por dichos tratados en la Constitución, a través del amparo y del *habeas corpus*.²⁴

II. LA CONSAGRACIÓN DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN LATINOAMÉRICA

1. Las modernas Constituciones de Brasil, de Perú, de Colombia y de Honduras definen institucionalmente a sus países como Estados sociales o democráticos de derecho, o como democracias participativas. De todos modos, más allá de los rótulos, importan los efectos y los principios, de modo tal que a ellos deberemos acudir para desentrañar el justo perfil del Estado social latinoamericano.

Al Estado social hay que definirlo como "Estado de prestaciones" sin desmedro del "Estado de libertades". El Estado se obliga para asegurar el equilibrio y desenvolvimiento estructural de cada nación, a falta de lo cual la crisis se torna desestabilizante. Son ingobernables los países apoyados en estructuras fracturadas por la debilidad que genera el hambre, la desnutrición, el analfabetismo y las epidemias: en Latinoamérica el mapa social está dibujado por agudos desequilibrios; la mano del Estado resulta insoslayable para impulsar la generación de nuevas energías, para evitar la pérdida o la huida de sus recursos propios y el no reciclaje de tanta riqueza abandonada a su suerte, así como para impulsar el ingreso de todos aquellos bienes o recursos que faltan en nuestras tierras.

En este marco de ideas el Estado social latinoamericano se realiza en el texto de sus Constituciones políticas a través de cuatro grandes capítulos:

2. El estado social en Latinoamérica como un orden económico constitucional. Este Estado establece los principios estructurales y programáticos a partir de los cuales debe desarrollarse la política económica social en cada país.

En tal sentido la Argentina, con la Constitución más antigua del continente, siguiendo los lineamientos de texto escueto y marco como la de Estados Unidos, no ha hecho otra cosa que establecer muy limitados principios de orden económico. Apenas si dispone cuáles son los recursos que

²⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La Constitución y su defensa (ponencia general)", *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, p. 80, y García Belaúnde, Domingo, "La nueva Constitución peruana", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XIV, núm. 40, enero-abril de 1981, pp. 269 y ss.