

II. LAS TENDENCIAS

Las reformas constitucionales que acabamos de exponer responden, en su mayor parte, a tendencias más o menos manifiestas, cuya determinación y especificación conviene hacer para que se pueda percibir más claramente el sentido y alcance de aquellas reformas, y quepa así comprender mejor el último trecho de la evolución constitucional latinoamericana.

En la exploración realizada por nosotros con los referidos fines —de determinación y especificación— hemos captado y demarcado las tendencias que presentamos a continuación, clasificadas en los tres grupos siguientes: primero, el de las tendencias generales que obedecen a las nuevas orientaciones político-constitucionales del Mundo Occidental; segundo, el de las tendencias generales que obedecen a las circunstancias políticas de Latinoamérica, y tercero, el de las tendencias particulares que obedecen a circunstancias políticas de ciertos países latinoamericanos.

A. *Tendencias generales que obedecen a las nuevas orientaciones político-constitucionales del Mundo Occidental*

Estas tendencias son reflejo de las que en Europa se manifiestan después de la primera guerra mun-

dial y que allí se acentúan o toman algún rumbo nuevo después de la segunda,¹ a saber: la constitucionalización de los derechos sociales, la extensión de la democracia, la ampliación del manto de la superlegalidad, el debilitamiento del Poder ejecutivo, la tecnificación del aparato político-constitucional... Como algunas de estas tendencias coinciden con las que obedecen a las circunstancias políticas de Latinoamérica, verbigracia, la de la extensión de la democracia y la del debilitamiento del Ejecutivo, hemos preferido dejar el tratamiento de las que se encuentran en tal caso para el capítulo que dedicamos al grupo segundo.

1. Constitucionalización de los derechos sociales.

Desde la Constitución mexicana de 1917, que abrió la marcha, precediendo incluso a las Leyes fundamentales europeas, muchos de los Códigos políticos latinoamericanos experimentaron la impregnación socialista y fueron dando cabida en sus páginas, con mayor o menor amplitud, a los derechos sociales declarados por las Constituciones centro-europeas (alemana, austriaca, checoeslovaca, etc.) de la primera postguerra. Al estallar la segunda conflagración mundial, sólo siete Cartas políticas excluían todavía de su texto aquellos derechos: las de Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras y Santo Domingo; pero aún había cuatro más, las de Colombia, Guatemala, Chile y Paraguay, en

¹ V. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Constitutions européennes*, París, 1951, t. I, Essai synthétique.

que el espacio concedido a los derechos sociales era muy exiguo.

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 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 el año 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 quizás al pequeño número de países latinoamericanos que han realizado cambios constitucionales desde 1948. Acúsase desde luego dicho influjo en la Constitución argentina de 1949, que contiene sin duda la declaración de derechos sociales más amplia de su grupo; en la de Costa Rica del mismo año, que copia casi algunos preceptos de la Declaración Universal (“La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y Estado” —dice el Art. 16, Parágrafo 3, de la Declaración—; “La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado” —reza el Art. 51 de la Carta costarricense—); 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 Art. 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).

El referido acentuamiento de la tendencia socialista se manifiesta sobre todo en la declaración expresa del principio o la raíz de los derechos sociales 1); en la gran extensión que éstos adquieren 2), y en su colocación aparte y clasificación por órdenes o especies 3).

1) El principio o la raíz —o el postulado dogmático— de esos derechos sale a relucir de diversas maneras en algunas de las recientes Constituciones latinoamericanas: la argentina del 49 ratifica en su preámbulo la “irrevocable decisión de constituir una Nación socialmente justa”; la haitiana de 1946 atribuye a la República un carácter social (Art. 1º); la haitiana del año 50 propónese como principal fin “constituir una Nación Haitiana socialmente justa... sobre la base de una democracia solidaria” (Preámbulo); la guatemalteca de 1945 proclama que la República tiene como fin primordial “asegurar a sus habitantes el goce de la libertad, la cultura, el bienestar económico y la justicia social” (Art. 1); la guatemalteca del año 1956 reconoce como fines primordiales de la Nación el de “garantizar a sus habitantes... el desenvolvimiento integral de la cul-

tura” y el de “crear condiciones económicas que conduzcan al bienestar social” (Art. 1º); la venezolana de 1947, en su Declaración preliminar, pregonó como razón esencial de la existencia nacional “la libertad espiritual, política y económica del hombre, descansando sobre la dignidad humana, la justicia social y la equitativa participación de todo el pueblo en el disfrute de la riqueza nacional”, y fundamenta en dicha razón las funciones de la comunidad nacional “para el logro de sus fines esenciales, contenidos principalmente en la armonía, el bienestar y la seguridad social e individual de los venezolanos...”, la salvadoreña de 1950 señala al Estado como obligación fundamental la de “asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social” (Art. 2); y la dominicana de 1955 otorga el rango de finalidad principal del Estado a “la creación y mantenimiento de los medios que permitan (a la persona humana) perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social...” (Artículo 8).

2) La gran extensión adquirida por los derechos sociales se nos manifiesta cuantitativamente —dilatación de los respectivos textos— y cualitativamente —añadido de nuevas materias.

Tres de las Constituciones que los han introducido últimamente en su articulado, a saber, Argentina, Costa Rica y Guatemala, dedicanles muy amplio espacio (la argentina cuatro subcapítulos del capítulo tercero, de la primera parte; la costarri-

cense cuarenta artículos, y la guatemalteca de 1945, treinta y uno), y cubren los principales campos en que suelen distribuirse dichos derechos: la familia, el trabajo, la educación y la asistencia. Entre las Constituciones que ya les daban albergue, dilatánlos mucho en el doble sentido indicado las de Panamá, El Salvador y Venezuela (del 47) : la panameña, que antes (1941) sólo les consagraba ocho artículos, referentes a la familia, el trabajo y la cultura, consagradas desde 1946 cuarenta y tres artículos, que versan sobre esos puntos y sobre la salud pública, la asistencia social y las colectividades campesinas e indígenas; la salvadoreña, constreñida en el texto del 39 a cinco artículos sobre familia y trabajo, se difunde en el del 50 a treinta artículos sobre la familia, el trabajo, la seguridad social, la cultura, la sanidad y la asistencia pública ; y la venezolana, que se reducía antes del 47 a dos párrafos de un artículo (8 y 15 del 32), tocantes a trabajo y educación, alcanzó en 1947 unos treinta artículos, derramados por las áreas de la familia, la seguridad social, la educación y el trabajo.

3) Las formas de presentación de los derechos sociales, es decir, su colocación en lugar distinto de los derechos individuales y su clasificación por órdenes o especies, que ya antes de 1945 habían sido las adoptadas por las Constituciones de Bolivia, Brasil, Cuba y Honduras, lo ha sido también desde dicho año por las Constituciones de Argentina, Costa Rica, Guatemala, Panamá y El Salvador.

Cuando se comparan los derechos sociales de los Códigos políticos latinoamericanos con los mismos derechos de los Códigos políticos europeos, no se encuentran grandes diferencias en lo fundamental o general. Nos hallamos ante principios semejantes y parecidos trazamientos de cauces para la legislación, subrayados con más o menos énfasis. Las diferencias que cabe percibir al respecto entre las Cartas europeas y las latinoamericanas consisten en que éstas tienen mayor amplitud, porque desarrollan más los principios, descendiendo algunos peldaños más en la escala de la regulación, y en que tratan de aprovechar el tronco de los derechos sociales para injertarle algunas normas dirigidas a resolver problemas propios o particulares de las comunidades a que las Constituciones rigen. Ejemplos de estas normas son las que establecen distinciones entre nacionales y extranjeros en cuanto a la propiedad, el trabajo, la industria y el comercio y las referentes a los matrimonios de hecho, al medio rural y a las comunidades indígenas. Gracias a estos aprovechamientos las declaraciones de derechos sociales latinoamericanas se salen de lo general o común, adquiriendo peculiaridad o fisonomía propia.

Pero si lo social, como imperativo político contemporáneo, ha entrañado un aumento considerable de los derechos (o facultades) fundamentales de las personas, ha traído también como contrapartida obligada la limitación o reducción de otros derechos fundamentales, principalmente el de propiedad y los de naturaleza económica —industria y comercio—. Muéstrase esto en las Constituciones latinoamerica-

nas con tanta o más agudeza que en las europeas: casi todas ellas asignan a la propiedad una función social y la declaran sometida a las limitaciones que el interés social exija, y no faltan algunas, como la argentina de 1949 y la salvadoreña vigente (Cap. IV, Primera Parte, de aquélla, y Art. 136 de ésta) que supediten expresamente la libertad económica al interés social o algo parecido —economía nacional, bienestar social o del pueblo—. Expresión del intervencionismo económico del Estado, en nombre del interés social, son los preceptos que en muchas de las Cartas políticas latinoamericanas se refieren a los monopolios, a la utilización de los recursos fundamentales —minas, aguas, etc.—, a las industrias básicas y a la tenencia de la tierra.

2. Ampliación del manto de la superlegalidad y reforzamiento de la defensa de ésta.

De igual modo que en Europa, y rebasando sin duda el punto a que se ha llegado allí, ha ido ampliándose cada vez más en Latinoamérica el número de materias no propiamente constitucionales colocadas al abrigo de la superlegalidad del Código político o sometidas a su freno. Como allende el Atlántico, habiéndose percatado los grandes grupos sociales de las ventajas que entraña esta superlegalidad, ninguno se conforma ya si no ve cubierto por la égida del Código político el núcleo básico de sus derechos particulares, o si no sujetas con los fuertes lazos de ésta a instituciones o intereses de los que desconfía o a los que desea sojuzgar. Tal fenómeno, por demás notorio hoy, es una de las principales causas del ati-

REFORMAS Y TENDENCIAS CONSTITUCIONALES 239

borramiento de las Constituciones y de la desnaturalización de su contenido tradicional: la Gran Carta nacional va perdiendo su carácter material —de ley fundamental—, que se desvanece ante el formal —de superley, o norma de normas.

Una mera ojeada a las Constituciones latinoamericanas recientes basta para mostrarnos el desmedido alcance de dicho fenómeno. Además de los derechos sociales, a los que acabamos de referirnos, vemos incrustados en ellas la economía (Argentina 1949 —Primera parte, Cap. IV—, Bolivia 1947 —Sec. XIII—, Brasil 1946 —Tít. V—, Guatemala 1945 —Tít. IV— y 1956 —Tít. X—, Panamá 1946 —Tít. IX—, y El Salvador 1950 —Tít. IX—); la hacienda pública o capítulos de ella (Bolivia 1947 —Sec. XIII—, Brasil 1946 —Tít. I, Cap. II, Sec. VI—, Colombia 1945 —Tít. XIX—, Costa Rica 1949 —Tít. XIII—, Ecuador 1946 —Tít. IX y Tít. X, Sec. III—, Guatemala 1945 —Títs. IV, VIII y IX— y 1956 —Títs. VIII y IX—, Haití 1950 —Tít. VII—, Nicaragua 1950 —Tít. VIII—, Panamá 1946 —Tít. X—, El Salvador 1950 —Tít. VIII—, Santo Domingo 1955 —Títs. XI y XVI—, Uruguay 1951 —Secs. XII y XIII— y Venezuela 1953 —Tít. V, Cap. II, Sec. V, y mismo Tít., Cap. III, Sec. V), la administración pública o alguna de sus partes (Bolivia 1947: régimen comunal, Sec. XVIII; Brasil 1946: régimen municipal, Disps. preliminares, y funcionarios públicos, Tít. VIII; Colombia 1945: servicio público, Tít. V, y administración departamental y municipal, Tít. XVIII; Costa Rica 1949: régimen municipal, Tít. XII, instituciones autónomas, Tít. XIV, y servicio civil, Tít. XV; Ecuador 1946: régimen seccional, Tít. VIII, y

función pública, Arts. 178 y 179; Guatemala 1956: empleado público, Cap. vi, Tít. iv, y gobierno de los departamentos y municipios, Tít. xi; Haití 1950: la institución comunal, Tít. iv, y la institución prefectoral, Tít. vi; Nicaragua 1950: entes autónomos y servicios descentralizados, Tít. viii, Cap. iv, y administración departamental, distrito nacional, municipalidades y juntas locales, Tít. ix; Panamá 1946: las provincias, Tít. viii, el régimen municipal, Tít. ix, derechos y deberes de los servidores del Estado, Tít. xii, y jurisdicción contencioso-administrativa, Tít. xv; El Salvador 1950: régimen administrativo, Tít. vi, y responsabilidad de los funcionarios, Tít. xii; Santo Domingo 1955: distrito nacional y municipios, Tít. xii, y régimen de las provincias, Tít. xiii; Uruguay 1951: funcionarios públicos y carrera administrativa, Sec. ii, Cap. ii, entes autónomos y servicios descentralizados, Sec. xi, gobierno y administración de los departamentos, Sec. xvi, y lo contencioso-administrativo, Sec. xvii); el ejército (Bolivia 1947, Sec. xx; Brasil 1946, Tít. vii; Colombia 1945, Tít. xvi; Ecuador 1946, Tít. xi; El Salvador 1950, Tít. vii; Guatemala 1956, Tít. vi, Cap. iii; Haití 1950, Tít. viii; Nicaragua 1950, Tít. xiii; Panamá 1946, Tít. xiii; Santo Domingo 1955, Tít. xv; Venezuela 1953, Tít. iv, Cap. iii); y bastantes otras materias más, incluidas por lo general en las declaraciones de derechos, verbigracia, el campesinado y el régimen agrario o rural, las comunidades indígenas y las universidades (a cuyo régimen muchas de las Constituciones latinoamericanas recientes dedican una parte del título o sección consagrados a la cultura).

Intimamente enlazada con la superlegalidad se halla su defensa, cuyo reforzamiento en la América Latina durante los últimos tiempos es también tendencia marcada, si bien no tanto como la del ensanche de la cubertura constitucional. Prescindiendo aquí de los mecanismos de defensa particulares, con que se trata de proteger determinados principios, normas o derechos constitucionales, mecanismos con los que hemos de encontrarnos más adelante en diferentes partes, vamos a abordar en ésta exclusivamente el único general e inherente al orden jurídico mismo considerado como un todo; nos referimos, claro está, al recurso de inconstitucionalidad.

Después de la última guerra mundial, la defensa de las leyes fundamentales frente a las ordinarias, que antes de 1945 llevaba ya mucho camino andado en Latinoamérica (asegurábanla en su texto las Cartas de Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela), sigue ganando terreno en esa extensa parte de nuestro Continente. Dos de los pocos países que todavía no admitían el recurso de inconstitucionalidad, Costa Rica y El Salvador, lo incorporan a sus últimos Códigos políticos, y por cierto de la manera más amplia: el de Costa Rica dispone en su Artículo 96 que la Corte Suprema de Justicia será el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano; y el de El Salvador, menos explícito, se limita a reconocer como facultad del más alto tri-

bunal de justicia la de declarar, por votación no menor del total de sus miembros, la inconstitucionalidad de las disposiciones del Poder Legislativo y de los decretos del Ejecutivo (Art. 10); y por otra parte, tres de los países que ya admitían el recurso de inconstitucionalidad, Panamá, Uruguay y Haití, han extendido más (Panamá y Uruguay) o definido mejor (Haití) el alcance del mismo.²

3. Tecnificación del aparato constitucional.

El fenómeno a que el autor ruso-francés Mirkin-Guetzevich denominó racionalización del poder,³ y que se puso ya muy de manifiesto en las Constituciones de la primera postguera, ha cobrado todavía mayor intensidad y vuelo en las Leyes fundamentales de los últimos años. Débese esto a la preocupación por la técnica, siempre en aumento, y en particular al desarrollo de la técnica jurídico-política, a los progresos hechos por ella en lo que va del siglo; Mirkine atribúyelo a la mucha mano que tuvieron los técnicos en la redacción de los textos constitucionales, lo cual viene a ser lo mismo, pues si se llamó a los técnicos y se les permitió que jugaran un gran papel en la función constituyente, no obedeció tal cosa a la importancia en sí de los técnicos, sino a la preocupación señalada.

La intervención medular de los juristas en la elaboración de las Constituciones recientes de la Amé-

² V. *supra*, pp. 186, 215 y 160.

³ V. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, París, 1951, Cap. 1º

REFORMAS Y TENDENCIAS CONSTITUCIONALES 243

rica Latina es muy ostensible, sobre todo en las de la Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala del 45, Haití y Panamá: si los políticos fijaron los principios, trazaron las orientaciones y señalaron cuáles debían ser los resortes principales del mecanismo constitucional, los juristas a su vez forjaron las fórmulas, abrieron los cauces y recortaron y montaron las piezas de la máquina, quitando aquí, añadiendo allí, ajustando esto, engranando aquello... A quienes quieran percibirse de la importancia de tal intervención, los remitimos a la Exposición de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución Política de Costa Rica,⁴ y al *Rapport de la Commission chargée d'elaborer le Projet de Constitution* (Haití).⁵

En las Constituciones Latinoamericanas, la tecnicificación del aparato constitucional revélase en el conjunto de los textos y en muchas de sus partes. ¿No observamos, en las sucesivas reformas, cómo los textos se van redondeando o completando, añadiendo lo que según la técnica jurídico-constitucional les falta: ora la delimitación espacial de la soberanía, ora el recurso de inconstitucionalidad, ora las comisiones legislativas, ora la jurisdicción electoral o la contencioso-administrativa, ora el recurso de amparo o el de *habeas corpus*, etc.?; y ¿no advertimos también cómo se va logrando, o procurando al menos, una mayor ligazón y acomodo, una trabazón

⁴ En *Revista del Colegio de Abogados*, Costa Rica, t. III, No. 36, dic. 1948, pp. 387-405.

⁵ En *Journal Officiel de la République d'Haiti*, 28 nov. 1950, p. 968.

más lógica, entre los diversos dispositivos constitucionales: entre el Poder legislativo y el Ejecutivo, entre la Cámara Alta y la Baja, entre el Poder judicial y los otros poderes...?

Pero la referida tecnificación salta más a la vista en ciertas partes de los Códigos políticos o piezas del aparato constitucional:

En el procedimiento legislativo, al que aportan formas o normas nuevas: el Ecuador, que crea una Comisión Legislativa encargada de elaborar por su propia iniciativa proyectos de reformas o de interpretación de la Constitución y proyectos de ley en general, exceptuando los de carácter económico, cuya iniciativa es atribuida al Consejo Nacional de Economía (C. del 46, Art. 77), y que regula de manera precisa las diferentes fases del procedimiento legislativo (*Id.*, Arts. 59 y 62); Panamá, que instituye dos clases de Comisiones, las especiales y las no especiales, con distinta competencia, a las cuales permite asesorarse de expertos y recabar información de particulares y entidades pública o privadas (C. del 46, Art. 127), y que, a los efectos de la iniciativa, la tramitación y la resolución, divide las leyes en orgánicas y ordinarias (*Id.*, Art. 124); y Colombia, que da una importancia decisiva a las Comisiones permanentes en la elaboración de los proyectos de ley (C. del 45, Arts. 79 y 80), no permitiendo que ciertos proyectos —los referentes a Códigos, al presupuesto nacional, a planes y programas económicos o de obras públicas, etc.— sean elaborados sino por Comisiones permanentes especiales (*Id.*, Art. 80), y que aumenta considerablemente el número de ma-

REFORMAS Y TENDENCIAS CONSTITUCIONALES 245

gistrados a los cuales se concede el derecho de hablar en las Cámaras: los jueces de la Corte Suprema, los consejeros del Estado, el Contralor General de la República y el Procurador General de la Nación (*Id.*, Art. 84).

En la traza del Ejecutivo, a la que hacen algunas aportaciones novedosas: Nicaragua, que establece organismos asesores de los ministros en los ramos de Relaciones Exteriores, Economía, Hacienda y Crédito Público, organismos en los cuales se concede participación a la minoría parlamentaria (C. del 50, Art. 198); Guatemala, que configuró como institución el Consejo de Ministros (C. del 45, Art. 142); Costa Rica, que divide las atribuciones del presidente de la República en dos grupos: el de las que puede ejercer por sí mismo y el de las que debe ejercer conjuntamente con el respectivo ministro (C. del 49, Art. 140), y Panamá, que también separa dichas atribuciones, juntando en un artículo (143, C. del 46), las que el presidente puede ejercer por sí solo, y en otro (144, *Id.*) las que debe ejercer con la cooperación del ministro respectivo, del Consejo de Gabinete o de la Comisión Legislativa Permanente.

En la trama de la Administración, a la que añaden hilos nuevos: Colombia, que separa y distingue los Ministerios de los Departamentos Administrativos, elevando éstos a la categoría de dependencia pública, situada al mismo nivel que aquéllos (C. del 45, 132); Costa Rica, que abre en su texto constitucional un capítulo para las instituciones autónomas, considerando como tales a los bancos del Estado, a los organismos aseguradores del mismo, a

aquellas que la Constitución establece y a las que creare la Asamblea Legislativa (C. del 49, Art. 189); Nicaragua, que otorga la categoría de institución constitucional a la asistencia pública, y no en cuanto derecho social, al modo de otros países, sino en cuanto elemento o parte fundamental de la Administración (C. del 50, tít. x); y Panamá —entre otros Estados—, que desarrolla ampliamente las bases del régimen local (C. del 46, Arts. 186 a 207), que faculta a la Asamblea para crear departamentos administrativos con autonomía interna, organismos interministeriales y consejos técnicos, con el fin de asegurar la eficacia administrativa, de coordinar la acción de las diversas dependencias oficiales y de planear y desarrollar técnicamente las labores de la Administración pública, y que establece los principios generales de la carrera administrativa (*Id.*, Arts. 241 y 242).

Y todavía podríamos mostrar ejemplos de la tecnicificación constitucional en los campos económico y hacendario; pero como por fuerza han de ser presentados, aunque con otro objeto, más adelante,⁶ cerramos ya aquí el largo rosario ilustrativo.

4. Recepción de principios y normas del Derecho internacional.

Antes de 1945, la recepción de principios y normas del Derecho internacional, tan extendida ya en Europa, no había avanzado gran cosa en Latinoamérica; sólo en las Constituciones de Brasil, Cuba,

⁶ V. *infra*, pp. 249 ss. y 260 ss.

Nicaragua y Uruguay cabía hallar eco del movimiento iniciado allende el Atlántico: la brasileña de 1934 declaraba que el Brasil únicamente recurriría a la guerra “si no hubiere lugar, o si se malograra, el recurso al arbitraje, pero que en ningún caso se empeñaría en guerra de conquista, directa o indirectamente, por sí solo o en alianza con otro Estado”; la cubana de 1940 condenaba la guerra de agresión, proclamaba la aspiración del Estado a vivir en paz con las demás naciones y hacia suyos los principios y prácticas del Derecho internacional que propendiesen a la solidaridad humana, al respeto de la soberanía de los pueblos, a la reciprocidad entre los Estados y a la paz y a la civilización universales (Art. 7); la nicaragüense de 1939 manifestaba que el Estado renunciaba a la guerra como instrumento de política nacional y reconocía como propio el Derecho internacional americano para la organización de la paz (Art. 8); y la uruguaya de 1934 establecía que en los tratados internacionales que celebrase la República se pondría la cláusula de que todas las diferencias que surgiesen entre las partes contratantes serían decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos (Art. 6).

Desde 1945, dicha recepción ha hecho bastantes progresos aquende el Atlántico: hanla realizado nuevos países y, sobre todo, ha cobrado mucha mayor amplitud.

La Constitución venezolana de 1947, en su Declaración preliminar, repudiaba la guerra, la conquista y el abuso de poderío económico como instrumentos de política internacional; reafirmaba la vo-

luntad del Estado venezolano de resolver todos sus conflictos y controversias con otros Estados por medios pacíficos; respaldaba el principio de autodeterminación de los pueblos, y reconocía el Derecho internacional como regla adecuada para garantizar los derechos del hombre y de las naciones; y luego, dentro del texto, declaraba que la Nación cooperaría en la comunidad internacional para la realización de los fines de seguridad y defensa perseguidos por ella (Art. 104), y disponía que en los compromisos internacionales se insertaría una cláusula conforme a la cual las partes se obligarían a decidir por las vías pacíficas reconocidas en el Derecho internacional las controversias que pudieran suscitarse entre las mismas con motivo de la interpretación o ejecución de lo pactado (Art. 106).

No le va a la zaga en la amplitud la Constitución nicaragüense actual, más “positiva” en la formulación: proscribe la guerra de agresión y la intervención en los asuntos de otros Estados; acoge los principios de la Carta del Atlántico, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y los principios de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales; y reconoce el derecho de autodeterminación de los pueblos, el arbitraje, como medio de resolver los conflictos internacionales, y los demás principios que forman el Derecho Internacional Americano para la Organización de la Paz (Art. 9).

Otras Constituciones, debutantes en la recepción del Derecho Internacional, son más parcas en sus declaraciones: la Carta panameña vigente limitase a manifestar que el Estado panameño acata las normas

del referido derecho (Art. 4); y la del Ecuador a expresar el mismo acatamiento, a proclamar el principio de cooperación y buena vecindad entre los Estados, y la solución, por medios jurídicos, de las controversias internacionales (Art. 5).

Esto por lo que atañe a las declaraciones o manifestaciones de propósitos. En cuanto a su proyección normativa o dispositiva, es bastante poco lo que cabe hallar en las Constituciones latinoamericanas recientes: en relación con la proscripción de la guerra y la renuncia a ésta, las disposiciones que suprimen el ejército permanente (C. costarricense actual, Art. 12) y prohiben la propaganda bélica (C. venezolana de 1947, Art. 37, y brasileña vigente, Art. 141, 5º) o autorizan la censura respecto de ella (C. nicaragüense actual, Art. 97); y en relación con la cooperación internacional, el precepto del Código político salvadoreño vigente que, como excepción, permite el funcionamiento de las organizaciones políticas internacionales o extranjeras que persigan por vías democráticas la cooperación continental o universal (Art. 160).

5. Captación de la Economía.

La Economía, en varias de sus manifestaciones, había sido ya captada por las Constituciones latinoamericanas de la preguerra II, siguiendo a las europeas: pero desde 1945 esa captación se intensifica mucho y se difunde en nuevas direcciones: vemos a la Economía trascender a las declaraciones de principios, a los fundamentos mismos de la comunidad

política; llenar largos capítulos consagrados especialmente a ella, y mostrar su cabeza por todas partes: en los derechos sociales, en la propiedad, en el procedimiento parlamentario.

Dejando a un lado lo que la Economía tiene que ver con diferentes materias, como el régimen agrario, el trabajo, etc., por incluirse ello en los capítulos referentes a las mismas, nos ocuparemos aquí solamente de los asuntos o temas económico-constitucionales generales y de los particulares más importantes cuyos nexos no nos han inducido a tratarlos en otra parte.

a) *Cuestiones económicas generales.* Bastantes son las Constituciones latinoamericanas recientes que abren un gran hueco a las cuestiones económico-políticas generales o que ensanchan el que ya les habían abierto sus predecesoras. Como debutantes en la avenida cuéntanse las Constituciones de la Argentina (1949), Guatemala (1945 y 1956) y El Salvador (1950), y como dilatadoras de la ya dada, las de Bolivia (1945), Brasil (1946) y Panamá (1946).

La Constitución argentina de 1949 define la función del capital y de la riqueza, señala la base de la actividad económica y los límites del intervencionismo económico del Estado, y determina a quién corresponde la propiedad de las fuentes naturales de energía y de los servicios públicos: el capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social, sin que sus diversas formas de explotación puedan contrariar los fines de beneficio común del pueblo argentino (Art. 39); la riqueza, por lo que toca a su organización y explotación, tiene como fin el bienestar del pueblo,

dentro de un orden económico conforme a los principios de justicia social (Art. 40); la actividad económica se basará en la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios, pero la importación y la exportación estarán a cargo del Estado, quien también podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad económica, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales que asegura la Constitución (Art. 40); las fuentes naturales de energía —minerales, caídas de agua, yacimientos de petróleo, carbón y gas, etc.—, exceptuando los vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto, que se convendrá con las provincias (Art. 40); los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación, debiendo ser transferidos a aquella entidad mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine, los que se hallaren en poder de particulares (Art. 40).

En la Constitución guatemalteca de 1956 señállase al Estado la obligación de orientar la economía nacional para lograr el pleno desarrollo y utilización de los recursos naturales y el potencial humano, incrementar y robustecer la riqueza nacional y procurar que todo guatemalteco tenga los medios que le permitan llevar una existencia digna y útil a la

colectividad, debiendo el Estado actuar, a tales fines, por medio del Organismo Ejecutivo, complementando la iniciativa y la actividad privadas, cuando ello fuere necesario (Art. 212 —El 88 de la C. del 45 decía que “el Estado orientará la economía nacional en beneficio del pueblo, a fin de asegurar a cada individuo una existencia digna y provechosa para la colectividad”); asignase al Estado, como función primordial, la de “fomentar las actividades agrícolas, pecuarias, industriales y crediticias, y procurar el incremento de la riqueza pública y privada, a fin de que participe de ella el mayor número de guatemaltecos” (Art. 213 —El 88 de la del 45 estaba concebido en otros términos; rezaba así: “es función primordial del Estado fomentar las actividades agropecuarias y la industria en general, procurando que los frutos del trabajo beneficien preferentemente a sus productores y la riqueza alcance al mayor número de habitantes de la República”); fíjanse taxativamente los bienes de la Nación, comprendiéndose entre ellos los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, así como cualquiera otra sustancia orgánica o inorgánica del subsuelo (Art. 214 —sustancialmente igual al 89 de la C. del 45); declarase “de utilidad y necesidad públicas la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales”, y se expresa la forma en que podrán ser concedidos los derechos de exploración y explotación de los hidrocarburos y minerales (Art. 218 —el correspondiente de éste [Art. 95] en la C. del 45 se ocupaba sólo de lo segundo, es decir, de la forma de concesión); declarase asimismo “de ur-

REFORMAS Y TENDENCIAS CONSTITUCIONALES 253

gencia nacional y de interés social” la reforestación del país y la conservación de los bosques, y se indica cómo deben otorgarse las concesiones para el corte de maderas (Art. 219 —la C. del 45 sólo se refería a esto último en su Art. 95); determinánse las condiciones en que deberá hacerse la concesión de servicios públicos, siendo una de ellas la aprobación del Congreso (Art. 222 —similar del 98 de la C. anterior); y prohíbense los monopolios, debiendo el Estado limitar “el funcionamiento de las empresas que absorban o tiendan a absorber, en perjuicio de la economía nacional, la producción de uno o más ramos industriales, o de una misma actividad comercial” (Art. 223 —lo mismo es expresado por el Art. 98, último párrafo, y el 99 de la Carta del 45. Esta Constitución incluía también entre sus disposiciones económicas una que declaraba “de urgente utilidad social el establecimiento de sociedades cooperativas de producción, así como la legislación que las organice y fomente”. Art. 100).

La tercera de las Constituciones que han dado acogida a la Economía, esto es, la de El Salvador, dispone respecto de ella: que el régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, tendientes a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano (Art. 135); que la libertad económica es garantizada en lo que no se oponga al interés social (Art. 136); que “el Estado fomentará y protegerá la iniciativa privada dentro de las condiciones necesarias para acrecentar la riqueza nacional y para asegurar los beneficios de ésta al mayor número de habitantes” (Art.

136); que “no podrá crearse ni autorizarse ningún monopolio a favor de particulares”, pero que “la ley podrá otorgar privilegios por tiempo limitado a los inventores o perfeccionadores de industrias”, y que, en favor del Estado o de los municipios, cabrá establecer estancos o monopolios, cuando el interés social lo exija (Art. 142); que la prestación de los servicios de correos y comunicaciones corresponde al Estado, quien también podrá tomar a su cargo otros servicios públicos cuando los intereses sociales lo exijan (Art. 142) y administrar las empresas que presten servicios esenciales a la comunidad, con el objeto de mantener la continuidad de los servicios, cuando los propietarios o empresarios se resistan a acatar las disposiciones legales sobre organización económica y social (Art. 144); que “serán fomentadas y protegidas las asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza general mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a promover una justa distribución de los beneficios provenientes de sus actividades”, pudiendo participar en esta clase de asociaciones, además de los particulares, el Estado, los municipios y las entidades de utilidad pública (Art. 145); que “el comercio y la industria en pequeño son patrimonio de los salvadoreños por nacimiento y de los centroamericanos naturales” (Art. 146); y que la construcción de habitaciones es de interés social, debiendo procurar el Estado “que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda” (Art. 148).

De las Constituciones que amplían el ámbito de la acogida ya dada por sus predecesoras a la Economía, únicamente la panameña de 1950 llega muy lejos en la dilatación, rebasando y desbordando de tal manera los límites alcanzados por la Carta de 1941, que su contenido económico más parece nuevo que desarrollo o complemento de uno anterior. En ella hallamos quizá la formulación más vasta que conoce la América Latina de las normas directrices y regulaciones básicas de la actividad económica, así del Estado como de los particulares. He aquí sus nuevas disposiciones: declara que "el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares", pero que al Estado compete orientarlas, dirigirlas, reglamentarlas, suplirlas o crearlas, según las necesidades sociales", a fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país (Art. 225), objetivos para cuya realización dispondrá la ley que se tomen las medidas siguientes: a) crear comisiones técnicas para que estudien las condiciones y posibilidades del comercio, la agricultura y la industria y formulen recomendaciones para desarrollarlos; b) impulsar la creación de empresas particulares, tomando participación económica en ellas mediante entidades autónomas o semiautónomas o de primas o subsidios, únicamente mientras tal cosa sea indispensable para suplir el capital privado y dentro de los límites y condiciones que fija la ley; c) crear un Consejo de Economía Nacional para que asesore al Legislativo y el Ejecutivo; d) fundar instituciones de cré-

dito destinadas a dar facilidades a los pequeños comerciantes, agricultores e industriales, y e) establecer centros teórico-prácticos para la enseñanza del comercio, la agricultura, los oficios y las artes, incluyendo en estas últimas las manuales, y para la formación de obreros y directores industriales especializados (Art. 226). Atribuye al Estado la intervención en cualesquiera empresas privadas, aunque exclusivamente para hacer cumplir los fines de justicia social a que se refiere la Constitución, y además en las empresas privadas de utilidad pública para regular las tarifas de los servicios y los precios de los artículos de primera necesidad, para exigir la debida eficacia en los servicios y la adecuada calidad en dichos artículos, y para coordinar aquéllos y la producción de éstos, correspondiendo a la ley definir las empresas de utilidad pública y los artículos de primera necesidad (Art. 227). Encomienda al Estado la creación, mediante entidades autónomas o semi-autónomas u otros medios adecuados, de empresas de utilidad pública que no hayan sido establecidas por la actividad privada, y la asunción, en igual forma y siempre que fuere necesario al bienestar colectivo, del dominio de las empresas de utilidad pública pertenecientes a particulares, mediante expropiación e indemnización, y, en cada caso, autorización de la ley (Art. 228). Impone al Estado el deber de fomentar y fiscalizar las cooperativas de producción y consumo (Art. 229) y le faculta para reglamentar, mediante ley, la caza, la pesca y la explotación de los bosques, poniendo especial cuidado en la protección y conservación de la fauna y la flora del país

(Art. 237). Limita el ejercicio del comercio, prohibiendo el del minorista, en general, a los extranjeros, y permitiendo a éstos el del mayorista, salvo cuando exista necesidad de proteger el ejercido por los panameños, caso en el cual podrá restringirse el de aquéllos (Art. 235). Y por último, proscribe los monopolios y prohíbe en el comercio y la industria toda combinación, contrato o acción que tienda a restringir o imposibilitar el libre comercio y la competencia y que tenga efectos de monopolio en perjuicio público, especificando que pertenece a este género la práctica de explotar una sola persona natural o jurídica series o cadenas de establecimientos mercantiles al por menor, en forma que haga ruinosa o tienda a eliminar la competencia del pequeño comerciante o industrial, y añadiendo que habrá acción popular para impugnar ante los tribunales las acciones, combinaciones, etc., de la expresada clase (Art. 237).

Poco es lo añadido por las dos últimas Constituciones bolivianas (1945 y 1947) a sus predecesoras en lo referente a la Economía; sólo el ensanche de las facultades del Estado en punto al comercio exterior: antes (C. del 38, Art. 109) se le atribuía el monopolio de la exportación del petróleo y sus derivados, y ahora, además de concederle esta misma atribución, se le faculta para establecer el monopolio fiscal de determinadas exportaciones, siempre que las necesidades del país lo requieran, para controlar las disponibilidades de moneda extranjera y para importar materias primas destinadas a la industria nacional (CC. de 1945 y 1947, Art. 110).

Bastante más es lo que, en la referida materia, añade la Constitución brasileña vigente a su antecesora, y si a esto se junta lo mucho que la modifica, el resultado es que la parte dedicada a la Economía en la primera anda muy alejada de la que le consagra la segunda. Compárese si no el cimiento dogmático: la Carta de 1934 decía que la riqueza y la prosperidad nacional se fundan en la iniciativa individual y que la intervención del Estado en el dominio económico sólo es legítima cuando trate de suplir las deficiencias de dicha iniciativa y de coordinar los factores de la producción (Art. 135); mientras que la del 46 expresa que la economía debe organizarse conforme a los principios de la justicia social, conciliando la libertad de iniciativa con la valorización del trabajo humano (Art. 145), y que la Unión podrá, mediante una ley especial, intervenir en el dominio económico y monopolizar determinada industria o actividad económica, pero que tal intervención tendrá por base el interés público y por límite los derechos fundamentales garantizados por la Constitución (Art. 146). Entre las normas económicas nuevas de la actual Carta son de destacar las que confían a la ley: a) la represión de cualquiera forma de abuso del poder económico, incluso las uniones o agrupaciones de empresas individuales o sociales que tengan por fin dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente las ganancias (Art. 148); b) la fijación del régimen de los bancos de depósito y las empresas de seguros, de capitalización u otras análogas (Art. 149); c) la creación de establecimientos

REFORMAS Y TENDENCIAS CONSTITUCIONALES 259

de crédito especializado y de protección a la agricultura y la ganadería (Art. 150), y d) la fijación del régimen de las empresas concesionarias de servicios públicos (Art. 151).

b) *Cuestiones económicas particulares.* La trascendencia de la Economía a las Constituciones latinoamericanas recientes muéstrase también en algunos campos particulares.

Uno de ellos es el de las funciones asesoras, en el cual vemos afirmarse los organismos que para el desempeño de las de carácter económico introdujeron algunas leyes fundamentales de la primera postguerra (Brasil, 1934; Consejo Nacional de Economía; Perú, 1931: Consejo de Economía Nacional; Uruguay, 1934: Consejo de la Economía Nacional). Desde 1945 han dado acogida constitucional a dichos organismos: la Constitución ecuatoriana de 1946, que crea un Consejo Nacional de Economía para el estudio de los problemas económicos y la orientación de las finanzas del país (Art. 79); la nicaragüense de 1950, que dispone se establezcan en diferentes ramos, el de economía entre ellos, Organismos Asesores con participación de la minoría (Artículo 198); y la panameña de 1946, que prescribe se cree un Consejo de Economía Nacional para el asesoramiento del Legislativo y el Ejecutivo, y comisiones de técnicos o especialistas para el estudio de las condiciones y posibilidades del comercio, la agricultura y la industria, y la formulación de recomendaciones para su desarrollo (Art. 226, c y a).

Otro de los referidos campos es el de las situaciones extraordinarias o de emergencia. Son pocas toda-

vía las Constituciones en que la emergencia tiene un tratamiento especial —de alguna manera— cuando se refiere al orden económico; sólo las de Nicaragua y Ecuador: la primera abriendo la posibilidad de decretar el estado de emergencia económica cuando lo exijan el equilibrio de la economía monetaria, la protección de la posición financiera exterior, o la estabilidad y el bienestar sociales de la Nación (Art. 86), y la segunda imponiendo al presidente de la República, cuando se proponga dictar medidas legales de emergencia en materia económica, el asesoramiento del Consejo Nacional de Economía (Artículo 80).

Otro, en fin, de dichos campos es el de las funciones de ordenación y planeamiento nacional, conferidas por lo general al Legislativo. Unicamente una Constitución, la colombiana, hace destacar lo económico en el referido campo, con especificaciones que denotan la preocupación actual por el planeamiento en esa materia: entre las atribuciones que asigna al Congreso se halla la de fijar los planes a que debe someterse el fomento de la economía nacional (Art. 76); y entre las leyes que deben seguir una tramitación especial comprende a las que versen sobre los planes y programas para el expresado fomento⁷ (Art. 80).

6. Incorporación del régimen hacendario.

La Hacienda pública es otra de las materias que ha ido dilatando su ámbito constitucional en la América Latina durante el período de la segunda post-

⁷ V. *supra*, p. 68.

REFORMAS Y TENDENCIAS CONSTITUCIONALES 261

guerra. Antes de 1945 se ocupaban de ella —o de alguna de sus partes— las Cartas de Bolivia (Sec. XIII, Régimen económico y financiero), Brasil (De la elaboración del presupuesto), Colombia (Tít. XIX, de la Hacienda), Cuba (Tít. XVII, Hacienda nacional), Haití (Tít. XI, De la Hacienda), Honduras (Tít. VIII, De la Hacienda nacional), Nicaragua (Tít. VIII, De la Hacienda pública), Panamá (Tít. XII, Economía nacional y Hacienda pública), Salvador (Tít. XII, Hacienda pública nacional) y Uruguay (Sec. XIII, Hacienda pública).

A partir de 1945, la Hacienda consigue abrirse lugar en nuevas Leyes fundamentales: en la costarricense de 1949 (Tít. XIII, La Hacienda pública), la ecuatoriana de 1946 (Tít. IX, Del presupuesto nacional, y tít. X, Sec. Tercera, Contraloría general y Superintendencia de Bancos), las guatemaltecas de 1945 y 1956 (Tít. VIII, Régimen hacendario, y tít. IX, Tribunal y Contraloría de cuentas —en la última) y Venezuela de 1953 (Tít. V, Cap. II, Sec. III, De la Contraloría de la nación, y tít. V, Cap. III, Sec. V, De la Hacienda pública); y por otra parte, logra ensanches, mayores o menores, en las Constituciones antes expresadas que la habían albergado ya. El contenido de las partes que se refieren a la Hacienda en las Constituciones recientes no ha variado nada: esas partes, cuando son más amplias, siguen abarcando fundamentalmente tres puntos: los bienes del Estado, el presupuesto y los organismos de control (Contraloría y Tribunal de Cuentas); correspondiendo al primero y segundo puntos los crecimientos normativos mayores.

7. Acogida de algunos sectores de la Administración.

Desde el comienzo de la primera guerra mundial hasta la terminación de la segunda, varias Constituciones latinoamericanas (Brasil, Cuba, México, Nicaragua, Salvador y Uruguay) habían dado acogida a determinados sectores de la Administración, a saber, el de los funcionarios públicos o servicio civil y el de las instituciones autónomas o servicios descentralizados. Destaca en esta recepción el Código político uruguayo de 1934, que abría sus puertas a los dos sectores, pues los otros Códigos sólo las franqueaban al del servicio civil (Brasil 1934, Cuba 1940 y Nicaragua 1939), o de una pequeña parte de éste, la responsabilidad de los funcionarios (Méjico, 1917 y Salvador, 1939).

Tal tendencia receptora se acentúa bastante en la segunda postguerra, aunque sin salirse apenas del cauce material ya trazado: la Constitución uruguaya de 1951 dilata mucho las normas de su predecesora; la salvadoreña de 1950 se extiende a los dos sectores referidos; y la costarricense de 1949, las guatemaltecas de 1945 y 1956, la nicaragüense de 1950 y la panameña de 1946, se estrenan en la acogida dada, en todo o en parte, a dichos sectores.

Entre los preceptos con que la Constitución uruguaya vigente amplía el contenido de su antecesora, resaltan, por lo que atañe al servicio civil, el que establece la carrera administrativa para los funcionarios de la Administración central (Art. 60) y los que extienden a los funcionarios de los Departamen-

tos y de los Entes Autónomos el régimen de estatuto (Arts. 62 y 63); y, por lo que atañe a las instituciones autónomas y servicios descentralizados, el que instituye una nueva forma para la designación de sus Consejos o Directorios⁸ (Art. 187).

De las prescripciones al respecto que figuran en las demás Cartas, son dignas de señalar: a) en cuanto al servicio civil: las que crean la carrera administrativa (Panamá, Art. 241, y Salvador, Art. 109) o establecen la existencia de un estatuto para los funcionarios (Costa Rica, Art. 191 y Guatemala 1956, Art. 19); la que prohíbe la huelga de los funcionarios y empleados públicos (Salvador, Art. 110) y las dirigidas a perseguir el enriquecimiento de los funcionarios (Costa Rica, Art. 193, Guatemala 1956; Art. 121, y Salvador Art. 217);⁹ y b), en cuanto a las instituciones autónomas: el Art. 188 de la Constitución de Costa Rica, que define dichas instituciones; el 271 de la de Nicaragua, que las posibilita, y el 226 de la de Panamá, que las prevé con el fin de acrecentar la riqueza nacional y asegurar sus beneficios al mayor número de habitantes del país.

8. Acrecentamiento de la representación proporcional y de las minorías.

La representación proporcional va progresando muy lentamente en los países latinoamericanos. Con anterioridad a la terminación de la segunda contienda mundial, habíanla introducido Colombia (C.

⁸ V. *supra*, p. 213.

⁹ V. *infra*, pp. 294 ss.

de 1886, reformada, Art. 173), Chile (C. de 1925, Art. 25), Panamá (C. de 1941, Art. 67) y Uruguay (C. de 1934, Art. 68, 3º), si bien sólo este último país de manera clara y en forma integral, y declaraban tender a ella Nicaragua (C. de 1939, Art. 33) y Perú (C. de 1933, Art. 88). Y desde aquel magno acontecimiento, únicamente ha ganado dicho sistema de representación un adepto más, el Estado brasileño, quien expresa en el Art. 134 de su nueva Constitución que la representación proporcional de los partidos políticos nacionales queda garantizada en la forma que determine la ley. Venezuela incluyó esa forma de representación en la Carta del 47 (Art. 80), pero los constituyentes del 53 la eliminaron del texto constitucional aprobado por ellos.

Mejor suerte ha corrido la representación de las minorías, pues limitada su acogida a dos países antes de 1945 —Nicaragua y Perú (CC. y Arts. acabados de citar)—, ha podido lograr posteriormente varias adhesiones más: las de Costa Rica (C. del 49, Art. 95, 5º), Guatemala (C. del 56, Art. 31) y Ecuador (C. del 46, Art. 21).

9. Protección o defensa de la democracia.

Hasta la terminación de la segunda guerra mundial no se perfila claramente en el panorama constitucional la tendencia que tiene como mira escudar o proteger la democracia; pues si bien hallamos en las Constituciones latinoamericanas preceptos que seguramente obedecían a ese propósito, como el Art. 55 de la Constitución peruana de 1933 y el 50 de la

REFORMAS Y TENDENCIAS CONSTITUCIONALES 265

nicaragüense de 1939, que no reconocían la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional y excluía a los individuos pertenecientes a ellos del desempeño de funciones públicas, y como el 25 de la Guatimalteca de 1879, reformada, que prohibía toda asociación que conocidamente intentara el cambio de las instituciones por medios violentos o ilegales, lo cierto es que se rehuye la expresa enunciación de lo defendido en relación con los medios puestos al respecto, y que, a causa de ello, cabe abrigar la duda de si con los referidos preceptos no se perseguían fines de otra índole.

A partir de 1945, la tendencia se dibuja con toda precisión, enmarcada por circunstancias políticas muy conocidas de Europa y América, primero en aquélla y después en ésta. En nuestro Continente se manifiesta principalmente en dos formas: en la prohibición de todos los partidos totalitarios o anti-democráticos (C. brasileña de 1946 —Artículo 141, 13º—, costarricense de 1949 —Art. 98—, guatimalteca de 1956 —Art. 23—, nicaragüense de 1948 —Art. 100— y panameña de 1946 —Art. 103—), o sólo del partido comunista (C. dominicana de 1955, Art. 4); y en la persecución de la propaganda contraria al orden político o a la democracia (C. brasileña de 1946, Art. 141, 3º, y nicaragüense de 1948, Art. 96). Una Constitución latinoamericana reciente, ya derogada, la argentina de 1949, ha llegado más lejos que cualquiera otra de su orbe en el amparo legal de la democracia: no reconocía la libertad para atentar contra la libertad, entendiendo tal norma sin perjuicio del derecho individual de emisión

del pensamiento dentro del terreno doctrinario, sometido únicamente a las prescripciones de la ley; proscribía las organizaciones nacionales o internacionales de cualquier clase que sustentasen principios opuestos a las libertades individuales reconocidas por ella, o atentatorias al sistema democrático en que ésta se inspiraba, y prohibía la organización y el funcionamiento de milicias o agrupaciones similares que no fuesen las del Estado, así como el uso público de uniformes, símbolos o distintivos de organizaciones cuyos fines no fuesen autorizados por ella misma o por las leyes de la Nación (Art. 15).

10. Alargamiento de los textos.

Desde mediados o fines del siglo pasado hasta nuestros días, los textos constitucionales han crecido desmesuradamente. Débese este hecho a algunas de las tendencias acabadas de señalar que han ido vertiendo o injertando en la Constitución principios, normas y estructuras institucionales de la más variada índole.

En las Cartas políticas recientes de la América Latina, denótase todavía más que en las europeas dicho alargamiento: el número de artículos ha aumentado bastante en casi todas ellas, y también ha experimentado considerable dilatación el contenido de los artículos mismos. Para que pueda apreciarse mejor el aumento, ofrecemos en la siguiente página un cuadro de la cifra alcanzada por aquéllos en las Constituciones reformadas —objeto de la primera parte de este estudio— y en sus predecesoras anterio-

<i>Países</i>	<i>Const.</i>	<i>Arts.</i>	<i>Const.</i>	<i>Arts.</i>
Argentina	1949	102	1853	110
Bolivia	1947	183	1938	180
Brasil	1946	254	1937	187
Colombia	1945	218	1936	209
Costa Rica	1949	197	1871	135
Ecuador	1946	195	1906/7	133
Guatemala	1956	245	1870	104

res a 1945, incluyendo también en él, como lejano punto de referencia, la misma cifra de las leyes fundamentales respectivas de mediados o fines del siglo pasado, salvo en el caso de no existir éstas o de ser las predecesoras.

Como ejemplo de la dilatación de artículos, valga el 37 de la Constitución argentina del 49, que abarca nada menos que treinta y un párrafos, algunos bastante largos.

B. Tendencias generales que obedecen a las circunstancias políticas de la América Latina.

Aunque las tendencias abarcadas en esta parte coinciden a veces con tendencias europeas, verbigracia, la del debilitamiento del Poder ejecutivo, responden, o parecen responder, a realidades latinoamericanas muy generales, a circunstancias políticas peculiares que dramatizan la vida de las naciones situadas entre el río Bravo y el estrecho de Magallanes.

Examinemos dichas tendencias por separado.

1. Agudización del nacionalismo y del anti-imperialismo.

Esta agudización se manifiesta:

a) en declaraciones o normas como las contenidas en la Carta argentina de 1949, que ratifica "la irrevocable decisión de constituir una Nación... económicamente libre y políticamente soberana" (Preambulo), y la venezolana de 1947, que considera

como uno de los fines esenciales del Estado “la afirmación de la propia nacionalidad” y que repudia “la conquista y el abuso del poderío económico como instrumentos de política internacional” (Preámbulo);

b) en los principios y normas internacionales consignados en muchas Constituciones latinoamericanas que, según vimos, condenan la guerra y proscriben la intervención;¹⁰

c) en el antimonopolismo económico y en la reserva al Estado de los grandes monopolios;¹¹ y

d) en la privación o limitación de ciertos derechos económicos a los extranjeros en beneficio de los nacionales.¹²

Como manifestación de lo antedicho podría considerarse también la determinación del alcance de la soberanía por parte de algunos países, pues la extensión que a ésta se fija en algunos aspectos parece tener como propósito evitar el apoderamiento o goce por potencias extranjeras de recursos naturales a los que cree tener derecho el Estado determinador. De los países que incluyen la referida delimitación en sus leyes fundamentales, hay unos cuantos (Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Santo Domingo y Venezuela) que dilatan el antiguo ámbito de la soberanía espacial —territorio, subsuelo y mar territorial— al espacio aéreo (Costa Rica, Ecuador y Guatemala) y a la plataforma continental o submarina

¹⁰ V. *supra*, pp. 246 ss.

¹¹ V. *supra*, pp. 250 ss.

¹² V. *supra*, pp. 254 y 256.

(Costa Rica, Guatemala, Santo Domingo y Venezuela); pero otros hay (Nicaragua, Salvador y Venezuela) que se salen de esta determinación simple y vaga, y se remontan más en el alcance o se muestran más deseosos de precisión: Nicaragua, además de la plataforma continental, comprende como espacio sometido a su soberanía “los zócalos submarinos”, y además de la atmósfera, la estratosfera (C. de 1950, Art. 5), y El Salvador fija en doscientas millas la extensión del mar adyacente sujeto a su poder (C. de 1950, Art. 7). Honduras, en reforma constitucional de 17 de febrero de 1951, declara ser parte integrante del territorio nacional “la plataforma submarina o zócalo continental e insular y las aguas que la cubren, en ambos océanos Atlántico y Pacífico, cualquiera que sea la profundidad a que se encuentre y la extensión que abarque”; y declara también corresponderle al Estado el “dominio pleno, inalienable e imprescriptible de las aguas de los mares territoriales en una extensión de doce kilómetros contados desde la más baja marea...”, y asimismo el de “todas las riquezas que existen o puedan existir en su plataforma submarina o zócalo continental e insular, en sus capas inferiores y en el espacio de mar comprendido dentro de los planos verticales levantados en sus linderos”.

2. Democratización y depuración del aparato político.

No es tendencia nueva ésta de la democratización y depuración del aparato político. Hace su aparición

casi en los orígenes del proceso constitucional latinoamericano, con los primeros cambios o reformas de las Leyes fundamentales, y como ínsita a él pervive hasta nuestros días. Pero desde la primera postguerra se ha acentuado notablemente a causa de los acontecimientos europeos y, muy particularmente, de los americanos —del brote y apogeo del totalitarismo y de las recaídas en el caudillismo—. Por ser tendencia amplísima, sus efectos se hacen sentir en todos los mecanismos del aparato político, y fundamentalmente en el electoral, el legislativo y el ejecutivo. Aquí —en este capítulo— sólo nos ocuparemos de las manifestaciones de la referida tendencia en los dos primeros mecanismos, pues las concernientes al mecanismo ejecutivo las trataremos en capítulo especial.¹³

a) *Mecanismo electoral.* Son manifestaciones principales de la expresada tendencia, en este mecanismo, la ampliación del sufragio activo o pasivo, la sustitución de la elección indirecta por la directa y del sistema mayoritario por el proporcional o el de minorías, y la depuración del organismo electoral.

Ampliación del sufragio. Se ha verificado esta ampliación en un doble sentido: o concediéndolo a nuevos grupos de personas —mujeres, analfabetos y jóvenes por debajo de cierta edad—, o suprimiendo condiciones, como las de renta y cultura, puestas para la elección a los cargos representativos. A la extensión del sufragio en el primer sentido nos referimos después.¹⁴ Por lo que respecta a la supresión de con-

¹³ V. *infra*, pp. 278 ss.

¹⁴ V. *infra*, pp. 283 ss.

diciones limitadoras sólo nos interesa señalar que ha hecho bastantes progresos en el período que estudiamos: Argentina retiró de su texto constitucional del año 49 el requisito, para ser senador, del disfrute de una renta anual de dos mil pesos o entrada equivalente, que exigía la Carta del 53 (Art. 47 de ésta); Colombia, en la última reforma constitucional, ha sustituido el requisito censatario impuesto para ser senador —una renta anual de mil doscientos pesos, por lo menos, como rendimiento de propiedades o fruto de ocupación honrada—, por el del ejercicio anterior o actual de ciertos cargos o profesiones;¹⁵ Costa Rica ha dejado de insertar en su nueva Carta los requisitos, para ser presidente o senador, establecidos por su predecesora (C. de 1871 reformada, Art. 72), de saber leer y escribir y de ser propietario de bienes por valor de más de quinientos colones o tener una renta anual no menor de doscientos; y Haití, desde 1946, no consigna ya en sus Leyes fundamentales —de dicho año y de 1950— el requisito de poseer bienes raíces en el país para poder obtener los puestos de diputado o senador, incluido en su Constitución de 1939 (Arts. 16 y 17).

Sustitución de la elección indirecta por la directa y del sistema mayoritario por el proporcional o el de minorías. Ya hemos mostrado antes¹⁶ las conquistas logradas por la representación proporcional y la de minorías. Nos reduciremos, pues, en este párrafo a señalar las victorias de la elección directa

¹⁵ V. *supra*, p. 70.

¹⁶ V. *supra*, pp. 263-264.

sobre la indirecta, que no pasan de dos, a saber, las ganadas por la Argentina y el Brasil en lo referente a la designación del presidente de la República y los senadores.¹⁷ Venezuela también había hecho la misma sustitución —del procedimiento indirecto por el directo para la elección de aquellos magistrados— en 1947 (C. de dicho año, Arts. 154 y 192); pero después adoptó de nuevo, por lo que respecta a los senadores, el procedimiento indirecto (C. de 1953, Art. 70).

Depuración del organismo electoral. Subsanar los muchos y arraigados vicios que padece en casi todos los pueblos latinoamericanos el organismo electoral ha sido una de las preocupaciones más notorias de los constituyentes de ese orbe en los últimos tiempos, a juzgar por lo que ella se refleja en la obra de éstos. Y lo que al propósito han arbitrado legislativamente consiste en normas reguladoras y cuerpos especiales encargados de la organización y el control electoral, normas y cuerpos que hacen ya su aparición en los Códigos políticos de la postguerra 1918-1939: las primeras en el colombiano de 1886 reformado (Art. 178), el cubano de 1940 (Arts. 97 y ss.), el panameño de 1941 (Arts. 64 y ss.) y el uruguayo de 1934 (Art. 68); los segundos en los Códigos de Cuba (1940, Arts. 184 y ss.), Nicaragua (1939, Arts. 325 y ss.), Panamá (1940, Arts. 68 y ss.) y Uruguay (1934, Arts. 278 y ss.).

Las normas reguladoras que hallamos en las Constituciones recientes tienen casi siempre el carác-

¹⁷ V. *supra*, pp. 23, 24, 48 y 53.

ter de principios orientadores o encauzadores de las leyes electorales a dictar. Así ocurre con algunas de las contenidas en el Art. 95 de la Constitución costarricense, el 29 de la guatemalteca y 102 de la panameña; a saber, aquellas que declaran ser autónoma o libre la función electoral o expresan que deberá rodeársela de garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades. Pero otras de las referidas normas tienen el carácter de preceptos concretos y precisos, que atan muy corto al legislador ordinario, como la que impone la identificación del elector mediante cédula con fotografía (C. costarricense, Art. 95) o con numeración ordinal intransferible, registrada (C. guatemalteca, Art. 29); la que prohíbe al ciudadano sufragar en lugar que no sea el de su domicilio (C. costarricense, Art. 95) o fuera de su distrito electoral (C. guatemalteca, Art. 29), y la que veda se otorgue cualquier género de apoyo oficial a quienes aspiren a puestos de elección popular (C. panameña, Art. 102). Entre las pocas normas reguladoras de validez inmediata cabe citar: en primer término, las de los Artículos 31 y 32 de la Constitución guatemalteca, que declaran incursos en las sanciones ordinarias a quienes impidan o traten de impedir la inscripción o el voto, o que castigan con la pena especial de inhabilitación por cinco años para ejercer cargos de elección popular, a aquellas personas que violaren la libertad de sufragio y tuviesen prohibido por la Constitución intervenir en la política militante o fuesen funcionarios del Estado, de los municipios o de entidades sostenidas con fondos del Erario; y en segun-

REFORMAS Y TENDENCIAS CONSTITUCIONALES 275

do término, la del Artículo 33 de la Constitución salvadoreña, que concede a los partidos políticos contendientes el derecho de vigilar el proceso electoral, y la del Artículo 22 de la Constitución ecuatoriana, que atribuye el aseguramiento de la pureza de las elecciones a la fuerza pública.

Los cuerpos organizadores y controladores de la función electoral creados por las Leyes fundamentales latinoamericanas en la segunda postguerra, revisten por lo general un carácter ejecutivo o administrativo y judicial. De ahí la impropiedad del nombre de tribunales con que suele denominárseles. Cinco son los países que han dado acogida a dichos organismos últimamente: Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y El Salvador —lo cual, por cierto, es indicio claro de los progresos hechos en la América Latina por la institución de quien se espera, en gran parte, el saneamiento del aparato electoral—. Al organismo brasileño, compuesto por un Tribunal Superior Electoral, Tribunales Regionales Electorales y Juntas y Jueces Electorales, se le confía, además de lo contencioso del ramo, el registro de los partidos y su eliminación, la división electoral del país, el empadronamiento, etc. (C. de 1946, Arts. 109 a 120);¹⁸ al de Costa Rica, constituido por un solo instituto denominado Tribunal Supremo de Elecciones, cométele llamar a elecciones, nombrar los miembros de las Juntas Electorales, interpretar las disposiciones constitucionales y legales referentes a materia electoral, conocer en alzada las resoluciones de los organis-

¹⁸ V. *supra*, p. 60.

mos electorales inferiores, etc. (C. de 1949, Arts. 100 a 104);¹⁹ al del Ecuador, formado por un Tribunal Supremo y varios Tribunales Provinciales, atribúyensele las facultades de regular y vigilar el proceso electoral, dar instrucciones y dictar medidas para su correcta realización, resolver las dudas que se ofrecieren sobre la interpretación y aclaración de la Ley Electoral, etc. (C. de 1946, Arts. 23 y 24);²⁰ al de Guatemala, reducido como el de Costa Rica a un solo instituto, que lleva el nombre de Tribunal Electoral, asignansele funciones muy parecidas al del referido país (C. de 1956, Arts. 35 a 39);²¹ y al de El Salvador, único que discrepa en el título, pues se le rotula con el de Consejo Central de Elecciones, se le declara autoridad suprema en la materia, incumbiéndole controlar la actuación de los organismos que establecerá la ley para la recepción, recuento y fiscalización de votos, y demás actividades concernientes al ejercicio del sufragio (C. de 1950, Arts. 33 y 34).

b) *Mecanismo legislativo.* Además de la ampliación del cimiento electoral, reseñada poco ha, tienden a la democratización y depuración del mecanismo legislativo algunas otras providencias constitucionales tomadas en los últimos tiempos por los países latinoamericanos, figurando principalmente entre ellas el alargamiento del período de sesiones y

¹⁹ V. *supra*, pp. 95. ss.

²⁰ V. *supra*, p. 112.

²¹ V. *supra*, p. 146.

el aumento de las inelegibilidades para los cargos de diputados y senadores.

Cuatro son las Constituciones —boliviana, brasileña, costarricense y guatemalteca— que han dilatado el período de sesiones: la boliviana, en treinta días, tanto el regular como el prorrogado (Art. 46 de la Carta vigente, en relación con el mismo Art. de la del 38); la brasileña, en cinco meses (Art. 39 de la Carta vigente, en relación con el mismo Art. de la del 37); la costarricense, en cuatro meses (Art. 116 de la Carta vigente, en relación con el Art. 69 de la de 1871, reformada), y la guatemalteca, en dos meses (Art. 104 de la Carta vigente, en relación con el 41 de la de 1879, reformada).

Van bastante lejos en el aumento de las inelegibilidades tres países: Brasil, Ecuador y Nicaragua. Brasil cierra el paso a los puestos de las dos Cámaras federales durante cierto tiempo, por una parte, a los expresidentes y exvicepresidentes, los gobernadores, los interventores federales, los ministros de Estado, los prefectos del Distrito Federal, los ministros del Tribunal Supremo, etc., y, por otra parte, al cónyuge y los parientes, consanguíneos o afines, hasta el segundo grado, del presidente y vicepresidente o del sustituto que asumiere la presidencia (C. vigente, Arts. 139 y 140).²² Ecuador rebasa bastante el límite del Brasil, pues además de extender la inelegibilidad a muchos más funcionarios públicos, hácela alcanzar a personas privadas, como a los ministros de cualquier culto, a los individuos que tengan con el Es-

²² V. *supra*, p. 59.

tado contratos o concesiones para la explotación de las riquezas nacionales o de los servicios públicos y a los representantes o apoderados de aquéllos o de compañías extranjeras que se hallaren en igual caso (C. vigente, Arts. 36, 37 y 38).²³ Por último, Nicaragua rebasa algo el límite alcanzado por los dos países anteriores, al colocar entre los casos de inelegibilidad el de las personas que ejerzan empleo del Ejecutivo dentro de los sesenta días anteriores a la elección (C. vigente, Art. 139).²⁴

3. Debilitamiento y constricción del Ejecutivo.

En la lucha dramática de los pueblos latinoamericanos contra el caudillismo, el debilitamiento y la constrictión del Poder ejecutivo son sin duda las principales armas a que se recurre. A nosotros sólo nos incumbe examinarlas en su aspecto jurídico-constitucional: en las normas, expedientes y procedimientos incluidos en las Cartas políticas a dicho doble efecto. Mas, siendo esos dispositivos muy numerosos, sólo nos referiremos aquí de manera particular a los de mayor entidad y trascendencia, que son, precisamente, los que conciernen a la magistratura suprema del Estado y a sus brazos o instrumentos inmediatos, o sea, los Secretarios del Despacho o Ministros.

En el aspecto que cabría denominar orgánico, tienden a los expresados fines anticaudillistas las siguientes disposiciones:

²³ V. *supra*, p. 115.

²⁴ V. *supra*, p. 169.

a) Las que establecen la no reelección sucesiva (alternabilidad) y fijan sanciones o prescriben medidas para el caso en que se infrinja tal norma. La mayoría de las Constituciones latinoamericanas anteriores a 1945 prohibían la reelección del jefe del Estado saliente hasta después de haber transcurrido el período correspondiente a un nuevo mandato; sólo en Cuba, el Ecuador y Guatemala alcanzaba la prohibición al período más largo de dos mandatos; México constituía la única excepción a la regla de la alternabilidad, pues exigía la no reelección absoluta. En los once años de la segunda postguerra, no se registran más novedades al respecto que un pequeño engrosamiento del grupo de países de período largo, o de dos mandatos, al que se han pasado Costa Rica (C. vigente, Art. 132)²⁵ y Panamá (C. vigente, Art. 139), y el repudio temporal por la Argentina del principio de alternabilidad (C. de 1949, Art. 78). Si no ha habido modificaciones notables en lo que se refiere a la norma misma de la no reelección sucesiva, sí las ha habido, por el contrario, en lo que atañe a las sanciones o medidas contra su violación. Dos Constituciones, la salvadoreña vigente y la guatemalteca de 1946, después de declarar consustancial el principio de la alternabilidad con el régimen político nacional, apelan a la rebelión como recurso contra las transgresiones del mismo (su violación “obliga a la insurrección” —dice el Art. 5 de la primera—; “el pueblo podrá recurrir a la rebelión cuando se osare conculcar dicho principio” —reza

²⁵ Este país ha vuelto recientemente al período sencillo, o de cuatro años (Reforma constitucional de 20 X 1954).

el Art. 2 de la segunda—); ¿qué alcance tiene este derecho de rebelión?: sólo la Constitución salvadoreña responde a la pregunta, al especificar, en su Art. 175, que “no producirá en ningún caso la abrogación de las leyes; queda limitado en sus efectos a separar, en cuanto sea necesario, a los funcionarios, mientras se sustituyen en la forma legal”. También ambas Constituciones confían a la Fuerza Armada la misión de velar por que no sea violada la norma de la alternabilidad (Art. 112 de la salvadoreña y 149 de la guatemalteca); la nueva Carta guatemalteca (1956) transfiere esa misión a los ciudadanos, colocándola en la lista de sus deberes en cuanto tales (Art. 18, 2º). No faltan asimismo en algunas Leyes fundamentales prohibiciones y sanciones dirigidas a la preservación de dicho principio o norma: la guatemalteca de 1956 prohíbe “a los partidos políticos y a los ciudadanos hacer propaganda a favor de la reelección de la persona que ejerza la presidencia de la República, de plebiscito para el mismo fin, o de cualquier otro sistema que tienda a vulnerar el principio de alternabilidad en el Poder” (Art. 28); la costarricense de 1949 califica como traición a la República la violación de ese principio, y vuelve imprescriptible la responsabilidad contraída por tal causa (Art. 134); y la guatemalteca de 1946 declara incursos en el delito de traición a la patria al autor o autores de las proposiciones que tiendan en cualquier forma a vulnerar el principio de alternabilidad y a toda persona que coopere directa o indirectamente a tal fin, y vuelve también imprescriptible la responsabilidad por actos que violen, res-

trinjan o tiendan a restringir el referido principio (Art. 133).

b) Las disposiciones que fijan los requisitos para el acceso a la más alta magistratura política. Por estas disposiciones han sido introducidos o ampliados en algunas Cartas los casos de inelegibilidad. Introdúcelos la Constitución del Brasil (1946), y amplíálos bastante o mucho las Constituciones de Colombia (1945), Costa Rica (1947) y Ecuador (1946): la brasileña declara inelegibles para presidente y vicepresidente de la República, mientras no haya transcurrido cierto tiempo, al presidente o su sustituto, los gobernadores, los interventores federales, el Prefecto del Distrito Federal, etc. (Art. 139, 1);²⁶ la colombiana, que sólo prohibía la elección del que hubiere ejercido la presidencia dentro del año anterior (C. de 1936, Art. 127), extiende ahora la prohibición a los que seis meses antes de los comicios hubiesen ejercido el cargo de Ministro, Magistrado de la Corte Suprema, Consejero de Estado, Procurador General de la Nación o Controlador General de la República (Art. 129); la costarricense, que anteriormente limitaba la inelegibilidad a los parientes cercanos del presidente anterior, al designado que hubiere ejercido la presidencia y sus parientes próximos y a los Secretarios de Estado (C. de 1871 reformada, Art. 96), dilátala actualmente a los que hubieren ejercido la presidencia en los ocho años anteriores, al vicepresidente —durante los doce meses que precedieren a la elección— y a los magis-

²⁶ V. *supra*, p. 58.

trados de la Corte Suprema y del Tribunal Supremo de Elecciones, el Director del Registro Civil, los directores o gerentes de las Instituciones autónomas, el Contralor y el Subcontralor generales de la República —todos éstos por el mismo período que el vicepresidente (C. del 49, Art. 130)—; y finalmente, la ecuatoriana, con un solo caso de inelegibilidad en la Constitución de 1906 —el de los parientes próximos— (Art. 77), llega hoy a cinco: el de los parientes hasta un grado bastante lejano; el del vicepresidente de la República; el de la persona que se hallare en el ejercicio de la presidencia y sus parientes; el de los ministros de Estado y sus parientes, y el de la persona que hubiere desempeñado un ministerio —todos ellos dentro de cierto plazo (Artículo 85).²⁷

En el aspecto funcional, el anticaudillismo se manifiesta casi siempre como merma, limitación o control de los poderes o facultades del Ejecutivo. Es muy vasto el cuadro de estas diversas manifestaciones en las Cartas recientes de la América Latina. Dentro del orden legislativo, aparecen como principales: la concesión al Congreso del derecho de convocar a sesiones extraordinarias (C. brasileña del 46, Art. 39, ecuatoriana del 46, Art. 27, y nicaragüense del 50, Art. 129), derecho éste que antes correspondía exclusivamente al del presidente de la República; y la privación a este magistrado de la facultad de aplazar y prorrogar las sesiones de las Cámaras (Artículo 39 de la C. brasileña actual, en relación con

²⁷ V. *supra*, p. 121.

el mismo de su predecesora). En el orden ejecutivo, son dignas de reseñar: la traslación al Poder legislativo de la atribución consistente en repartir los negocios de la Administración entre los ministerios, concedida antes al presidente de la República (C. panameña de 1946, Art. 118, 2º, en relación con la del 41, Art. 120), y también del poder de otorgar amnistías e indultos generales (C. panameña de 1946, Art. 121, 21a., en relación con la del 41, Art. 102, 19a. y 20a.), y el establecimiento de un mayor control de los ministros por el Parlamento (C. costarricense del 49, Art. 121, 24a., guatemalteca del 56, Arts. 177-179, y panameña del 46, Art. 120, 8a.).²⁸ También en los órdenes económico y hacendario cabe hallar manifestaciones de la constricción o el control del Ejecutivo.²⁹

Y podría asimismo descubrirse el propósito de limitar y refrenar al Poder ejecutivo en numerosas disposiciones que andan regadas por diferentes partes de las Leyes fundamentales y que el lector encontrará en otros capítulos de esta obra, especialmente en los que tratan de la superlegalidad (A 2), de los derechos individuales (B 6) y de las instituciones locales (B 7).

4. Extensión del sufragio.

Desde 1945 han engrosado mucho en la América Latina los núcleos de las personas investidas con el

²⁸ V. *supra*, pp. 100 y 181.

²⁹ V. *supra*, pp. 249 ss. y 260 ss.

derecho de sufragio en sus dos aspectos, activo y pasivo.

El crecimiento del contingente femenino ha sido tan extraordinario, y de tanta trascendencia, que puede ser considerado como uno de los magnos acontecimientos políticos de los últimos tiempos. Antes del 45, sólo el Brasil, Cuba, Uruguay y el Perú concedían el derecho de sufragio a las mujeres, los tres primeros países sin restricción y el último limitándolo a las elecciones municipales. Después de dicho año, casi todos los demás Estados latinoamericanos hacen esa misma concesión, con mayor o menor amplitud: Bolivia, únicamente para la formación de las municipalidades (C. Art. 45); Colombia, sin restricción alguna (Acto Legislativo No. 3 de 1954); Costa Rica, *idem* (C. Art. 90); Ecuador, *idem* (C. Art. 17); Guatemala, con exclusión de las analfabetas (C. Art. 16); Haití, con limitación transitoria (tres años) a las elecciones municipales (C. Art. 4); Honduras, con toda amplitud (Decreto No. 30 del Congreso Nacional —2 de febrero de 1954—); México, *idem* (Decreto del Congreso de 13 de octubre de 1953); Nicaragua, *idem* (C. Art. 32); Panamá, *idem* (C. Art. 97); El Salvador, *idem* (C. Art. 22); Santo Domingo, *idem* (C. Art. 13), y Venezuela, *idem* (C. de 1947, Art. 81; la C. actual deja a la ley el cuidado de determinar quiénes gozarán del Derecho de sufragio). Y por otra parte, el Perú acaba con las anteriores limitaciones al sufragio femenino, dándole la mayor amplitud (Ley No. 12,390, de 23 de agosto de 1955).

Los demás aumentos del cuerpo electoral son de mucha menor entidad, y han sido el resultado de disposiciones que rebajan el límite de edad (Ecuador, que de 21 años lo desciende a 18 —Art. 17 de la C. de 1946, en relación con el 13 de la C. de 1906—), y Venezuela, *idem* (Art. 81 de la C. del 47, en relación con el 83 de la C. reformada de 1936), o que suprimen las condiciones de censo o profesión (Guatemala, Art. 16 de la C. de 1956, en relación con el 8 de la C. reformada de 1879), o las de cultura —saber leer y escribir— (Guatemala, *idem*).

Esto por lo que atañe al sufragio en general; pues por lo que respecta al pasivo cabe registrar también algunas dilataciones, debidas a las mismas causas anteriores —disminución de edad y desaparición de las condiciones de censo y cultura—: la edad para ser presidente de la República ha sido rebajada por las Constituciones de Guatemala (de cuarenta a treinta y cinco años —Art. 160), Nicaragua (de treinta a veinticinco años —Art. 183) y Santo Domingo (*idem*, Art. 50); la condición de censo ha sido abolida, para ser presidente de la República, por las Constituciones de Costa Rica (Art. 131), para ser senador, por las Constituciones de Colombia (Art. 94) y Haití (Art. 41), y para ser diputado, por la Constitución de Costa Rica (Art. 108); y la condición de saber leer y escribir ha sido suprimida, para ser presidente de la República, por la Constitución de Costa Rica (Art. 131), y para ser diputado, por la misma Constitución (Art. 108).

5. Regulación de los partidos políticos.

La tendencia a la normación de los partidos políticos es bastante manifiesta en las Constituciones latinoamericanas de la última década: se afirma la libertad para formarlos y pertenecer a ellos; se dan determinaciones sobre su naturaleza y constitución, y se prohíbe a los que se salgan de ciertos cauces.

Aquella libertad es afirmada, de una u otra manera, por las Constituciones de Costa Rica, Ecuador y Guatemala: la primera dice que “todos los ciudadanos tienen el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional” (Art. 98); la segunda, que se garantiza a los ecuatorianos “el derecho de actuar en partidos y demás asociaciones políticas que no fueren contrarios a la Constitución, con el objeto de intervenir en la política nacional” (Art. 188 4a.), y la tercera, que “es libre la formación y el funcionamiento de partidos políticos que se normen por los principios democráticos” (Art. 23), y que “todos los guatemaltecos, hombres y mujeres, mayores de dieciocho años, tienen derecho a fundar partidos políticos, a formar parte de ellos o a separarse de los mismos, de acuerdo con su voluntad”, añadiendo a esto que “será penado por la ley quien ejerza coacción sobre una persona para que ingrese en determinado partido político o renuncie a él contra su deseo”, sanción que se dobla con la de suspensión de los derechos de ciudadano y la de inhabilitación para cargos públicos cuando el acto coactivo sea realizado por funcionarios del Estado o las municipalidades (Art. 27).

Especificaciones determinativas sobre la naturaleza y la constitución de los partidos sólo las hallamos en la Carta guatemalteca de 1956 (Arts. 24, 25 y 26).³⁰ La panameña actual se refiere a la constitución de éstos, pero únicamente para expresar que la regulará la ley (Art. 103).

La mayor parte de las disposiciones prohibitivas de partidos políticos tienden a la defensa de la democracia, y ya han sido expuestas en otro lugar.³¹ Es excepcional una prescripción como la contenida en la Constitución de Panamá (Art. 103), que declara ilícita la formación de partidos que tengan por base el sexo, la raza o la religión.

6. Dilatación de los Derechos individuales y reforzamiento de sus garantías.

En pocas tendencias como en ésta se muestra más a las claras el impacto de las circunstancias latinoamericanas. A la arbitrariedad de que hacen gala tan a menudo como excesivamente los detentadores del poder y a las constantes conculcaciones de los derechos individuales establecidos por las Leyes fundamentales, responden los partidarios de la democracia, cuando les llega la ocasión de disfrutar el mando, afirmando con renovada vehemencia las pisoteadas libertades y procurando ensancharlas más, asentarlas mejor y rodearlas de mayores garantías. No siempre ocurre así; porque a veces, ¡podrían ci-

³⁰ V. *supra*, p. 143.

³¹ V. *supra*, pp. 264-266 ss.

tarse tantos casos!, son los mismos “burladores” quienes las exaltan y acrecen sobre el papel para guardar las apariencias u ofrecer la fachada democrático-liberal que conviene a nuestra época.

Durante los últimos once años monta más lo hecho en el sentido del reforzamiento de los derechos individuales que lo realizado en el sentido de la dilatación de éstos.

La dilatación. Verifícase por algunos países introduciendo Derechos no comprendidos en sus Declaraciones o poniendo añadidos a los ya consignados en ellas. Como casos de recepción de nuevos Derechos pueden señalarse el del Derecho de reunión por Argentina (C. del 49, Art. 14), y del de asilo por Costa Rica (C. Art. 31), Guatemala (C. Art. 48), Nicaragua (C. Art. 54), El Salvador (C. Art. 153) y Venezuela (C. del 47, Art. 33). Y cabe citar como casos de añadidos los experimentados por el Derecho de igualdad en Argentina (con la declaración de que la Nación Argentina no admite diferencias raciales —C. del 49, Art. 16), en Guatemala (con la manifestación de que será ilegal cualquier discriminación por motivo de raza, color, sexo, religión, nacimiento, posición económica o social, u opiniones políticas —C. del 56, Art. 42), y en Panamá (con una manifestación semejante a la anterior, pero inclusiva de posibles salvedades —C. del 46, Art. 21);³² o como de los que se ha hecho objeto al Derecho de “ir y venir” en Costa Rica (con la prohibición de exigir a los costarricenses requisitos que impidan su ingreso

³² V. *supra*, p. 174.

en el país —C. del 49, Art. 22—, y la de compelirlos a abandonar el territorio nacional —*Id.*, Art. 32), y en Guatemala (con la prescripción de que a nadie podrá obligarse a mudar de residencia o domicilio, sino en la forma legal —C. del 56, Art. 46—, y la de que no podrá expatriarse a ningún guatemalteco ni prohibírsele la entrada en el territorio nacional, o negársele visa, pasaporte u otros documentos de identificación —*Id.*, Art. 47).

Podría considerarse, por último, como una dilatación de los derechos individuales, la entrañada en el carácter abierto que les dan algunas Constituciones (Brasil del 46, Art. 144, Guatemala del 56, Art. 76, Venezuela del 47, Art. 25). Las cláusulas en que se instituye ese carácter, si fueran interpretadas judicialmente de manera amplia, traerían sin duda como consecuencia la dilatación señalada.

Reforzamiento. Las garantías de los derechos individuales han sido reforzadas de dos maneras, ora dictando preceptos complementarios de los ya existentes, ora estableciendo mecanismos o institutos dirigidos al resguardo de aquéllas. Como ejemplo de los primeros pueden servir los dados por Costa Rica sobre la incomunicación de los detenidos (C. actual, Art. 44), la inviolabilidad de domicilio (*Id.*, Art. 23) y la extradición (*Id.*, Art. 31) y sobre esta última por Brasil (C. actual, Art. 141, 33º), Guatemala (C. actual, Art. 48), Panamá (C. actual, Art. 23) y El Salvador (C. actual, Art. 153). Merece la pena consignar como aditamento de lo anterior que todavía en 1946 un país latinoamericano, la pequeña repú-

blica de Haití, única excepción dentro de su grupo, introducía en su Constitución las garantías individuales (Art. 10) y las inviolabilidades de domicilio y correspondencia (Arts. 14 y 18).

Para el resguardo de los derechos individuales han seguido algunas Constituciones latinoamericanas de la postguerra II los caminos ya trazados por Cartas políticas anteriores del mismo agregado nacional: han introducido los recursos de amparo y de *habeas corpus*. Figuraba ya el primero en las Leyes fundamentales de Guatemala (1879 reformada, Art. 34), Honduras (1936, Art. 33), México (1917, Arts. 103 y 107), Nicaragua (1939, Art. 119) y El Salvador (1939, Art. 57), y había sido acogido el segundo por las de Brasil (1937, Art. 122, 16º), Costa Rica (1871 reformada, Art. 41), Cuba (1940, Art. 29), Honduras (1936, Art. 32), Nicaragua (1939, Art. 118), Panamá (1941, Art. 28), Paraguay (1940, Art. 26) y Uruguay (1934, Art. 17).

Desde 1945 el amparo penetra en un solo país, Costa Rica, que se limita meramente a instituirlo e indicar su finalidad —mantener o restablecer el goce de los derechos consagrados por la Constitución (Carta actual, Art. 48). Pero además el amparo aumenta bastante la brecha abierta en uno de los Estados que ya lo conocían; me refiero a Guatemala, en cuya nueva Constitución ha logrado ese recurso un notable ensanchamiento, consistente en mayores precisiones sobre los casos en que procede y en amplias regulaciones generales de la materia, que alcanzan a su aspecto procesal (Arts. 80 a 85).³³

³³ V. *supra*, pp. 146-148.

Más adeptos que el amparo ha conseguido el *habeas corpus*, incorporado a sus Constituciones, después de la última postguerra, por Argentina, Ecuador y El Salvador —con lo cual suman ya once los países receptores de dicho recurso. La Argentina admitiólo en la Carta del 49 en la forma ordinaria: era interponible ante la autoridad judicial competente y tenía como objeto hacer cesar cualquier restricción o amenaza ilegales a la libertad personal (Art. 29), y en igual forma lo admite la Constitución actual de El Salvador, con la diferencia de atribuir su conocimiento a la Corte Suprema de Justicia y a las Cámaras de Segunda Instancia (Art. 164); mientras que la Ley fundamental ecuatoriana lo reconoce con una modalidad muy diferente, pues aunque coincide con las anteriores en el objeto del recurso, lo declara competencia de una autoridad político-administrativa, cual es el presidente del Concejo Cantonal (Art. 187, 4º).³⁴ La protección implicada por el *habeas corpus* ha sido reforzada por la última Carta política brasileña con la institución de un llamado mandato de seguridad, que tiene por objeto salvaguardar el derecho líquido y cierto no amparado por aquel recurso, cualquiera que fuese la autoridad responsable de la ilegalidad o el abuso de poder (Art. 141, 24º).

7. Aumento de la autonomía y democratización de las instituciones locales.

Contra la absorción de las instituciones locales por el poder central, a la cual han propendido los

³⁴ V. *supra*, p. 114.

países latinoamericanos desde su independencia, acú-sase últimamente, por lo menos sobre el papel, una reacción reivindicadora de los fueros municipales, reducibles éstos a los dos básicos de personalidad autónoma y organización democrática. Inspírase esta tendencia en la gran raigambre y fuerza adquiridas por los concejos en épocas ya remotas, y pugna por que se les insuflle nueva vida, en la creencia de que así se contribuirá a combatir no sólo la atonía política local, sino también la general, que tan agudamente padecen la mayoría de las naciones latinoamericanas.

No son muchos, pero sí significativos, los logros de la expresada tendencia. Regístranse en el Brasil —cuya Constitución del 46 limita la intervención de los Estados en los asuntos municipales a un solo caso (Art. 23)³⁵ y transfiere a los ciudadanos la designación de los prefectos municipales (Art. 28), atribuida antes a los gobernadores de los Estados (C. del 37, Art. 27)—; en Costa Rica donde se da a los cantones, regidos por municipalidades, una base demo-crática más autonómica (C. vigente, tít. XII) que en el pasado (C. de 1871 reformada, tít. XI); en Guatema-la —donde ha sido confiado al pueblo, por elección directa, el nombramiento de los alcaldes, y establecido el principio de no reelección para el período inmediato en todos los cargos de la administra-ción municipal (C. actual, Arts. 232 y 235)—; en Panamá —cuya Carta actual nos brinda una elevada definición del municipio (Art. 186), cimiento ahora de la organización local (antaño lo era la Provincia: C. del 41, Arts. 172 y ss.), al que se dota de una

³⁵ V. *supra*, p. 44.

organización democrática (Art. 192)—; y en El Salvador —que inviste al pueblo de la función de designar a los alcaldes (C. vigente, Art. 103), reservada anteriormente al Poder ejecutivo (C. del 39, Art. 135)—. También aparecen claras huellas de la referida tendencia en el Código político venezolano de 1947.

8. Aumento de las jurisdicciones especiales.

Con diferentes objetos —democratizar el aparato político, reforzar la legalidad, etc.— propenden los países latinoamericanos desde hace algún tiempo a establecer jurisdicciones especiales. Tal propensión pónese muy de relieve en las Constituciones adoptadas por ellos en el período que estudiamos: la jurisdicción electoral recibe acomodo en las del Brasil (1946, Arts. 109 y ss.), Costa Rica (1949, Arts. 99 y ss.), Ecuador (1946, Arts. 23 y 24) y Guatemala (1956, Arts. 35 y ss.);³⁶ la jurisdicción del trabajo, en las de Brasil (1946, Arts. 122 y 123), Colombia (1945, Art. 164), Costa Rica (1949, Art. 70), Nicaragua (1950, Arts. 209, 212, 219 y 220), Panamá (1946, Art. 75) y El Salvador (1950, Art. 194); y la jurisdicción administrativa, en la de Costa Rica (1949, Art. 154) —esta jurisdicción logra además notables ensanches en las Cartas de Colombia (1945, Art. 154) y Uruguay (1952, Arts. 307 y ss.); y todavía cabría señalar la introducción de dos nuevas jurisdicciones por los Códigos políticos latinoameri-

³⁶ V. *supra*, p. 275.

canos: una de amparo por el guatemalteco de 1945 (Art. 166) y otra de conflictos por el colombiano de 1945 (Art. 217) y por los guatemaltecos de 1945 y 1956 (Arts. 166 y 56, respectivamente).

9. Regularización y moralización de la Hacienda y la Administración.

En dos de los capítulos anteriores, el A 6 y el A 7, se mostró ya en cuán larga medida la Hacienda y la Administración han sido incrustadas en muchas de las Constituciones latinoamericanas. Pero quedó en ellos por decir que una de las principales causas de ese fenómeno era el deseo de extirpar las irregularidades y la corrupción en ambas ramas de la vida pública. Y como el desarreglo y la inmoralidad han cundido más que en ningún otro sector en el del manejo de los caudales públicos, dentro de su área caen la mayor parte de las normas constitucionales encauzadoras y saneadoras.

Entre éstas, las más se refieren al presupuesto —a su elaboración y aplicación— y a las cuentas —a la forma de rendirlas y, sobre todo, a los organismos de verificación y control de las mismas—; tales normas han aumentado considerablemente en las Constituciones recientes de los países latinoamericanos, algunas de las cuales han introducido por primera vez los expresados organismos.³⁷

Quizá las más interesantes, por lo nuevas, son las regulaciones referentes a la Administración, y entre ellas, las que tratan del enriquecimiento ilícito

³⁷ V. *supra*, pp. 260-261.

y de la declaración de bienes de los funcionarios públicos. Sólo de éstas vamos a ocuparnos aquí, pues en cuanto a las demás creemos que basta con lo antes expuesto sobre la materia.³⁸

Aparecen las regulaciones sobre enriquecimiento ilícito y declaración de bienes en las Cartas de Costa Rica, Guatemala y El Salvador. La primera contráese a imponer a determinados funcionarios —presidente de la República, ministros del Gobierno y aquellos que manejen fondos públicos— la obligación de declarar sus bienes, que deben ser valorados (Art. 123). La segunda es algo más lata: además de hacer gravitar dicha obligación sobre los funcionarios y empleados que determine la ley o que administren o manejen fondos públicos, especifica que cualquier persona podrá, sin responsabilidad de su parte, deducirles cargos o acudir a la comparación de bienes, para establecer si ha habido o no enriquecimiento ilegítimo, y, por otra parte, confía a la ley la reglamentación de lo relativo a la probidad y responsabilidad de los funcionarios públicos antedichos (Art. 121). Pero únicamente la salvadoreña traza con precisión los contornos normativos de ambas piezas: sin perjuicio de la responsabilidad en que hubieren incurrido conforme a las leyes, impone a los funcionarios que se hubiesen enriquecido sin justa causa a costa de la Hacienda pública la obligación de restituir al Estado o al municipio aquello que hubieren adquirido ilegítimamente, y agrega a esto que el enriquecimiento se presumirá ilícito cuando el aumento

³⁸ V. *supra*, pp. 262-263.

del capital del funcionario, desde la fecha en que hubiese tomado posesión de su cargo hasta aquella en que cesare en sus funciones, fuese notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener en virtud de los sueldos y emolumentos percibidos legalmente y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por otra causa, debiendo considerarse en conjunto, para determinar tal aumento, el capital y los ingresos del funcionario, de su cónyuge y de sus hijos; junto a esta obligación, todavía impone a los funcionarios que determine la ley el deber de declarar el estado de su patrimonio ante la Corte Suprema de Justicia después de haber tomado posesión de sus cargos y al cesar en ellos (Art. 217).

C. Tendencias particulares que obedecen a circunstancias políticas de algunos países latinoamericanos.

Son muchas las tendencias de tal género captables en las Constituciones de Latinoamérica, pero pocas las que destacan por su interés. Entre las que se encuentran en este caso, consideramos como de mayor importancia las tres que presentamos en los capítulos siguientes.

1. Ruralista y agrarista.

La preocupación por los problemas del campo y la tierra, tan agudamente sentida en algunas partes de la América Latina, ha seguido poniendo su impronta en las Leyes fundamentales de este agregado

nacional. Antes de 1945, la huella dejada por tal preocupación en el campo constitucional latinoamericano era, si no amplia, muy profunda, como lo muestra sobre todo el importantísimo artículo 27 de la Carta mexicana de 1917, primera, y magna, manifestación de la tendencia, seguida bastante más tarde por otras manifestaciones mucho menos radicales: Artículo 133 de la Constitución peruana de 1933; Sec. IX de la boliviana de 1938, y Artículo 70 de la nicaragüense de 1939.

Desde el final de la última gran guerra, el caudal de la referida tendencia es muy engrosado por nuevos y diversos afluentes. Por el Artículo 38 de la Constitución argentina, que atribuye al Estado la facultad de fiscalizar la distribución y la utilización del campo, y la de intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad y de procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva. Por los Artículos 156, 198 y 199 de la brasileña, referentes, el primero, a la colonización y el aprovechamiento de las tierras públicas,³⁹ y, los otros dos, a la ejecución del plan de defensa contra los efectos de la denominada seca del Nordeste y al de valorización económica de la Amazonía. Por el Artículo 69 de la costarricense, que se ocupa de la regulación de los contratos de aparcería rural. Por el Artículo 174 de la ecuatoriana, que incluye entre los deberes del Estado el de fomentar eficazmente la cultura del campesino y el de realizar, de acuerdo con las necesidades sociales, me-

³⁹ V. *supra*, p. 62.

diante expropiación si fuere menester, la parcelación y el aprovechamiento de las tierras incultas; y también el 185, tocante, entre otras cosas, al trabajo agrícola y al mejoramiento de determinado sector campesino.⁴⁰ Por la Constitución guatemalteca del 45, en sus Artículos 91 —supresor de los latifundios—, 95 —que comprometía al Estado a proporcionar maquinaria, capital, instrucción técnica y dirección administrativa a las colectividades y cooperativas agrícolas— y el 96 —que declaraba inalienables, inexpropiables, indivisibles e imprescriptibles las tierras ejidales y de comunidades, ofreciéndose el Estado a prestarles apoyo preferente a fin de organizar el trabajo en ellas en forma cooperativa, y a dotarlas de terrenos cuando no los tuviesen—; y también por la de 1956, en sus Artículos 124 —conforme al cual las tierras ociosas laborables pero no cultivadas podrán ser gravadas o expropiadas, debiendo en este último caso adjudicarse en propiedad privada con el fin de atender al desarrollo agrario del país— y 130 —el cual dispone que el Estado concederá protección especial a los tipos de propiedad que la utilidad social o el interés público aconsejen, y que la mediana propiedad agrícola y pecuaria recibirán apoyo especial. Por la Carta panameña de 1946, que en su Título III, Capítulo VI, traza las directrices de la protección especial que dará el Estado a las colectividades campesinas e indígenas con el objeto de integrarlas en la comunidad nacional.⁴¹ Y, en fin, por el Artículo 69 de la Constitución venezolana

⁴⁰ V. *supra*, p. 113.

⁴¹ V. *supra*, p. 178.

de 1947, que reconocía a las asociaciones de campesinos y a los individuos aptos para el trabajo agrario o pecuario, y que careciesen de tierras o no poseyesen las suficientes, el derecho a ser dotados de ellas y de los medios necesarios para hacerlas producir.

2. Indigenista.

En los países donde la población indígena es muy numerosa, se están realizando desde hace algún tiempo esfuerzos tendientes a resolver los particulares problemas suscitados a las respectivas colectividades por aquella parte de su contingente humano. No han dejado de participar los Estados en esos esfuerzos, y tan grande es, o parece ser, en algunos de ellos la devoción y el empeño puesto en la empresa de atacar los referidos problemas, y tan alto el concepto que tienen de ésta, que han trasladado a sus Cartas Magnas los propósitos —o programas— y las normas fundamentales de su acción al respecto.

Pocas eran las Constituciones latinoamericanas que antes de 1945 daban albergue a preceptos básicos o regulativos de la política indigenista. Sólo dos, la peruana de 1933 y la boliviana de 1938, se hallaban en tal caso, recogiendo la primera en uno de sus títulos (xi) diversas disposiciones fundamentales en que se fija el régimen de las comunidades indígenas (su personalidad legal, la naturaleza y garantías de su propiedad, su autonomía, su dotación de tierras y la legislación peculiar que deberá dárseles), y consagrando la segunda una de sus secciones (xix) a reconocer la existencia legal de dichas comunida-

des y a trazar las directrices de la acción indigenista del Estado (dictar una legislación peculiar y fomentar la educación indígena de una manera integral).

Pero a partir del 45, la recepción constitucional del indigenismo, con mayor o menor extensión, va aumentando paulatinamente. Abre camino la Constitución guatemalteca de ese mismo año, insertando en su texto dos artículos sobre los aborígenes: el 83, referente a la política general del Estado respecto de éstos —“Se declara de utilidad pública e interés nacionales, dice, el desarrollo de una política integral para el mejoramiento económico, social y cultural de los grupos indígenas”, pudiendo dictarse a tal efecto “leyes, reglamentos y disposiciones especiales para los grupos indígenas”, en que se contemplen sus “necesidades, condiciones, prácticas, usos y costumbres”; y el 67, que se ocupa de un problema particular de los trabajadores indígenas, el de su vivienda. “La administración pública, expresa, dictará medidas tendientes a que las viviendas de los trabajadores indígenas en fincas rústicas, formen aldeas dentro de la misma propiedad, con el objeto de que aquéllos disfruten de los beneficios culturales y sanitarios de los centros urbanizadores.” En 1946, el Ecuador incluye en su nuevo Código político varios preceptos referentes a los indígenas: uno de carácter general, a saber, aquel que impone al Poder público la obligación de promover, de manera preferente, el mejoramiento del indígena, de fomentar su incorporación a la vida nacional y su acceso a la propiedad, de estimular la construcción de viviendas higiénicas en las haciendas y de procurar la extirpación del

alcoholismo particularmente en los medios rurales (Art. 185, *r*) ; y otros de carácter especial, como el que se refiere al trabajo agrícola, particularmente realizado por indígenas, que deberá ser regulado en especial, sobre todo en lo relativo a la jornada de trabajo (Art. 171), y como los que se refieren a la educación del indígena, a la cual debe propender eficazmente el Estado (Art. 174, *b*), quien tanto en la enseñanza oficial como en la privada procurará que se preste especial atención a la raza aborigen (Art. 171). También en 1946 inserta el Brasil, una importante disposición referente a los indígenas en la Ley fundamental que promulga dicho año: "será respetada a los indígenas la posesión de las tierras donde se hallen permanentemente establecidos, con la condición de no transferirlas" —dice la expresada disposición (Art. 217). Un año después, Venezuela se suma temporalmente a los países anteriores con su nueva Carta, en la que se declara incumbir al Estado, como deber, la incorporación de los indios a la vida nacional, para lo cual deberá dictar leyes especiales, en las que tendrá en cuenta las características culturales y las condiciones económicas de las poblaciones autóctonas (Art. 72).

En la marcha de la recepción constitucional del indigenismo es puesto un nuevo y gran jalón el año de 1950 por la república de Panamá. Este pequeño Estado, en la Carta política que se da durante dicho año, inserta un largo capítulo (el vi del tít. III) dedicado a las colectividades campesinas e indígenas, en el que delinea el programa constitucional más amplio ofrecido hasta ahora en la América Latina para

la protección y mejoramiento de ambos grupos sociales. Comienza el referido capítulo con una declaración general: “El Estado —dice— dará protección especial a las colectividades campesinas e indígenas con el fin de integrarlas de manera efectiva en la comunidad nacional, en cuanto a sus normas de vida, en lo económico, lo político y lo intelectual. La acción relativa a los indígenas se efectuará conservando y desarrollando al mismo tiempo los valores de la cultura autóctona” (Art. 94). Pasa después a enumerar las actividades que realizará metódicamente el Estado para alcanzar los fines de la integración económica; serán las siguientes: “a) dotar gratuitamente a los campesinos e indígenas de las tierras de labor necesarias, expidiéndoles el título de propiedad correspondiente; se preferirán las tierras cercanas a los centros de población y a las vías principales y de penetración; cuando falten tierras baldías nacionales en estas condiciones, se expropiarán las tierras particulares incultas u ociosas; estas expropiaciones sólo se llevarán a efecto cuando se trate de terrenos incultos que excedan de cien hectáreas o que siendo de menor extensión pertenezcan a personas que no se dediquen exclusivamente a la agricultura o a la ganadería como medio de subsistencia; b) reservar tierras para las comunidades indígenas y prohibir su adjudicación a cualquier título, reconociéndose la existencia de las reservas indígenas ya establecidas; c) crear, por todos los medios adecuados, servicios de crédito agrario o de instituciones técnicas que lleven a los campesinos e indígenas los conocimientos y recursos necesarios para establecer entre

ellos sistemas científicos de cultivo; d) tomar medidas para asegurar mercado estable y precios equitativos a los productos y para impulsar el establecimiento de cooperativas de producción, distribución y consumo; e) establecer medios de comunicación y transporte para unir las colectividades campesinas e indígenas con los centros de distribución y consumo, y f) fomentar y estimular el desarrollo de la agricultura, la industria rural y las artes regionales por medio de primas o de otros incentivos similares, en la forma que determine la ley” (Art. 95). Y termina el capítulo susodicho señalando los fines especiales que deberán llenar las escuelas para campesinos; helos aquí: en primer término, “crear la conciencia de los deberes, derechos, dignidad y posibilidades del ciudadano panameño”; en segundo, “despertar el interés por la vida en el campo mediante la enseñanza objetiva de los elementos materiales indispensables a una vira rural segura, saludable y decorosa”, y en tercero y último, “llevar a los hogares campesinos e indígenas la acción de los organismos de educación y asistencia que tiendan a elevar su nivel moral, cultural y social” (Art. 96).

La marcha a que nos venimos refiriendo es cerrada en el año de 1956, por la nueva Ley fundamental guatemalteca, que repite, casi al pie de la letra, la primera parte del Artículo 83 de su predecesora: “se declara de interés público el fomento de una política integral para promover el desarrollo de la cultura y el mejoramiento económico y social de los grupos indígenas” (Art. 110).

3. Orientación hacia el régimen parlamentario.

Cierta orientación hacia el sistema de gabinete se había manifestado ya en la América Latina antes de 1945: en varios países (Bolivia, C. de 1938, Art. 80; Cuba, C. de 1940, Art. 134, II; Ecuador, C. de 1906 reformada, Arts. 56, No. 6º y 92; Perú, C. de 1933, Arts. 172 y 173, y Uruguay, C. de 1934, Sec. VIII), las Cámaras podían acordar votos de censura a los ministros o retirarles la confianza, entrañando dichos votos para esos funcionarios la obligación de dimitir, salvo en uno de los referidos países (Bolivia).

A pesar de lo forzada y perturbadora que resulta la incrustación de esta pieza fundamental del régimen parlamentario en el sistema presidencial, dominante en todos los países de la América Latina, excepto en el Uruguay, la orientación antedicha ha prosperado bastante en el período de la segunda postguerra; siguenla en sus nuevas Constituciones cuatro Estados más: Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Costa Rica introduce las interpelaciones y los votos de censura, pero no impone como consecuencia de éstos la obligación de dimitir (C. actual, Art. 121, 24a.),⁴² lo cual sí hace Guatemala, que también adopta esos dos mecanismos (C. de 1936, Arts. 145 a 148, y C. de 1956, Arts. 177 a 179).⁴³ Por su parte, Nicaragua y Panamá se quedan más cortos que los dos países anteriores: Nicaragua sólo

⁴² V. *supra*, p. 100.

⁴³ V. *supra*, p. 136.

REFORMAS Y TENDENCIAS CONSTITUCIONALES 305

da ingreso en su Constitución a los votos de censura (Art. 120, 8a.) y Panamá a las interpelaciones (Artículo 203).