

VI. LAS NUEVAS TENDENCIAS EN EL SIGLO XX. EL CONSTITUCIONA-
LISMO SOCIAL

4. Honduras: coroneles, bananos y reformas	254
5. Nicaragua: una dinastía plebeya	256
6. Costa Rica: democracia sin ejército	258
7. Panamá: preponderancia presidencial	262
8. Cuba: del constitucionalismo social a la legalidad socialista	268

cargos en el Ejecutivo y el Judicial, periodo presidencial, enseñanza “democrática” en vez de laica y supresión del examen ante la Corte de Justicia para el ejercicio de la abogacía. Es la vigente.

4. Honduras: coroneles, bananos y reformas

El régimen liberal se orienta —como en toda la región— a crear un marco jurídico proteccionista de los propietarios. Se sintió obligado a garantizar la mano de obra, especialmente a los ganaderos —que constituyen parte importante de la economía del país— y lo hizo en el Código Civil y otras disposiciones. Es revelador que el trabajo de artesanos, jornaleros, operarios y domésticos se regulara en una Ley de Policía emitida en 1906.⁶⁸

Los acontecimientos de 1920 y la promulgación de la fallida Constitución federal de 1921 influyeron fuertemente en el derecho constitucional hondureño, que en la Constitución de 1924 la adoptó como modelo en este campo, incluyendo por vez primera las cláusulas de contenido económico-social (artículos 174 sobre jornada, salario y descanso; 177, trabajo de mujeres y menores).⁶⁹

Un paso adelante se da en 1936, cuando se dicta un nuevo texto para prolongar el poder del dictador Carias. Para aderezar la reforma se insistió en la necesidad de su modernización y de incluir “los principios científicos que en materia de legislación social se han alcanzado en los últimos años” al decir del decreto de convocatoria.⁷⁰ Se ampliaron las disposiciones protectoras en cuanto a

⁶⁸ Con esa orientación se dictan varias leyes: *Reglamento de operarios*, 1846; *Ley de jornaleros*, 1851; *Ley de bagajes*, 1869, según la cual no se podría cobrar más de la mitad de lo que se pagaba a las bestias, con lo que se consideraba socialmente más valioso el trabajo animal que el humano; *Reglamento para el trabajo ferrocarrilero*, 1870; *Ley reglamentaria del trabajo*, 1893; y los *Códigos civiles* de 1880 y 1906 que tenían un capítulo especial sobre la prestación de servicios. José Sarmiento. “Breve historia del derecho de trabajo en Honduras.” *Revista de derecho*. Universidad Nacional Autónoma de Honduras, año 2, núm. 2 (1970), p. 119-140.

⁶⁹ Alejandro Rivera Hernández. “Las cláusulas económico-sociales en el derecho constitucional de Honduras”, en *Las cláusulas económico-sociales en las Constituciones de América*, tomo I. Buenos Aires, 1947, p. 315-344. A nivel de legislación ordinaria, en febrero de 1921 se logró el descanso dominical y en 1927 principió la organización obrera cuando se reunió el Primer Congreso Nacional de Trabajadores que solicitó al Congreso se declarara el primero de mayo como día del trabajo, lo que aprobó por Dto. legislativo de 14 de febrero de ese año, aunque no se le considera como fiesta nacional ni feriado.

⁷⁰ *El Congreso Nacional... Op. cit.* Carias al dirigirse a la Asamblea insistió en que “aspiraciones de toda clase y de todos órdenes de la actividad humana agitan... el espíritu de todas las naciones del mundo” y que el país no podía

salarios, higiene, trabajo de mujeres y menores y protección a la familia.⁷¹

La junta militar que derrocó al presidente Lozano convocó una nueva Constituyente, la cual en tres meses tuvo preparado un texto de trescientos cuarenta y cinco artículos que fue promulgado el 19 de diciembre de 1957. De orientación centroamericanista, limita los poderes del Ejecutivo y prohíbe la reelección. Sobre la base de la del 36 amplía mucho su regulación en el tratamiento del ejército, familia, trabajo y cultura. Abandona definitivamente la tradición liberal que se inicia en 1880, incorporando orgánicamente los derechos y garantías sociales y reconociendo el intervencionismo estatal. Sus fuentes mediatas están en la Constitución mexicana del 17 y la cubana del 40 así como la española del 31, pero su inspiración inmediata la encuentra en la Constitución guatemalteca de 1945, posiblemente filtrada a través de la conservadora de 1956, de la que recoge la posición anticomunista al prohibir partidos de esa tendencia. Con base en ella, en 1959 se dictó el Código de Trabajo.⁷² Esta Constitución

refleja las tendencias modernas de la democracia clásica que las necesidades contemporáneas han orientado, tanto en Iberoamérica como en la Europa occidental, hacia un socialismo intervencionista, en la búsqueda de un punto de equilibrio y de una coexistencia fructífera con el antiguo fondo liberal.⁷³

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

“sustraerse al avance de las nuevas ideas de reforma y de rehabilitación política, moral y económica”; y el presidente de la Asamblea afirmó que se había revisado la Constitución “para colocarla sobre un plano de tendencias sociales que responda al bienestar general”.

⁷¹ José Ángel Lara. “Desarrollo histórico-constitucional del título del trabajo y cooperación social.” *Revista de la Universidad de Honduras*, año xv, núm. 7 (octubre, noviembre y diciembre, 1951), p. 44-46; Augusto Rodríguez Ulloa. “Las leyes de trabajo.” *Foro hondureño*, año xxiii, núm. 2-12 (1954).

⁷² Antes se habían dictado varias leyes obreras: *Ley de accidentes de trabajo; de trabajo de menores y mujeres*; creación de la *Dirección general de trabajo y previsión social*; *ley de organizaciones sindicales* y la que declaró el primero de mayo como día de fiesta nacional.

⁷³ Monique Lions Signoret. “Nueva Constitución de la República de Honduras.” *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año xi, núm. 33 (septiembre-diciembre de 1958), p. 77-87.

5. Nicaragua: una dinastía plebeya

Con habilidad de maniobra —que se hizo famosa en la región— el padre Somoza, en la Constitución del 39, incluyó por vez primera el tratamiento de la cuestión laboral, y en la marejada democrática de la posguerra que dio por tierra con los dictadores de la región, logró mantenerse a flote.⁷⁴

Tratando de mantener las apariencias democráticas, prohibió su propia reelección e hizo nombrar a Leonardo Argüello, aspirante profesional a la presidencia. Pero cuando éste manifestó indicios de independencia, fue destituido y un tío de Somoza, nombrado presidente provisional, convocó a una Asamblea Constituyente para el año 47, la que reabrió la puerta a la continuidad de su ejercicio legal del poder, y dictó una nueva Constitución al año siguiente. La de 1948 sigue las líneas del constitucionalismo liberal; reconoce concepto absoluto privado de propiedad sujeto a mínimas limitaciones; crea el patrimonio familiar y en su artículo 83 incluye disposiciones sobre jornada, salario, descansos, aunque en forma muy moderada; “sus normas son de aspecto más general que las contenidas en anteriores leyes constitutivas, especialmente las de la carta de 1939, que era más detallada en lo relativo a los aspectos jurídico-económico-sociales”.⁷⁵ Para satisfacer al gobierno de Roosevelt, en busca de supervivencia, en el artículo 7 “acoge los principios contenidos en la Carta del Atlántico”, y el extenso título IV de setenta y siete artículos regula minuciosamente los derechos individuales.⁷⁶

De un nuevo pacto entre Somoza y el partido conservador surge la Constitución vigente de 1950, la cual ha sufrido muchas reformas —1955, 1959, 1962, 1966— que no la modificaron sustancialmente y permitieron que la familia Somoza —el padre y sus dos hijos— se haya turnado en la presidencia con breves interregnos vicarios. De tendencia anticomunista —cuyo origen surge en 1949—

⁷⁴ Insólitamente permitió que Vicente Lombardo Toledano —líder marxista mexicano— organizara una central obrera y bajo su consejo se fundara el partido socialista —versión del comunista nicaragüense—, y en 1945 emitió el Código de Trabajo y encabezó el desfile del primero de mayo.

⁷⁵ Francisco Mendieta. “Cláusulas económico-sociales en la nueva Constitución política que rige en la República de Nicaragua”, en *Las cláusulas económico-sociales en las Constituciones de América*, tomo I. Buenos Aires, 1947, p. 436.

⁷⁶ “La Constitución de Nicaragua de 22 de enero de 1948.” *Información Jurídica*, núm. 60 (mayo de 1960), p. 125-140.

moderniza su estructura en muchos aspectos. La propiedad se ha ido configurando en las últimas Constituciones en un sentido crecientemente social,⁷⁷ y le atribuye obligaciones “en virtud de su función social” (artículo 65) sometiéndola a limitaciones “que impone el mantenimiento y progreso del orden social” (artículo 66). Los derechos individuales y sociales son tratados con una gran amplitud en el título iv.

Actualmente se vive un proceso crítico constitucional. Anastasio Somoza hijo inició su periodo presidencial el 1º de mayo de 1967, para un plazo que finalizaría el 1º de mayo de 1972. Pero en marzo de 1971 —con la encubierta intención de legalizar la posibilidad de su continuidad en el poder, estando prohibida la reelección—, celebró un pacto político con el líder del partido conservador,⁷⁸ en virtud del cual se organizó un gobierno transitorio en manos de una junta nacional integrada por dos miembros del partido liberal y uno del conservador, que gobernaría hasta el 1º de diciembre de 1974, y decidió convocar a elecciones para una Asamblea Constituyente con el objeto de dictar una nueva Constitución.

En mayo del 71 se reformó la Constitución en cumplimiento inicial del pacto, fijando la forma de integración de la Constituyente y las normas de la reforma, en las cuales también se indujo el sistema bipartidista. Se convocaría a la reforma por el Congreso nombrando una comisión para que redactara el proyecto de ley, que se integraría por cinco diputados y dos senadores, siendo tres de ellos miembros del partido de minoría (artículo 328, reformas de

⁷⁷ Un solitario autor nicaragüense de derecho público, llama la atención en el art. 65 de la Constitución del 39 que afirmó que “la propiedad en virtud de su función social impone obligaciones” y consideraba “esta Constitución socialista de una técnica jurídica perfecta...”. También señalaba sus fuentes: “Contra ese viejo concepto (derecho absoluto) viene a encaminarse la nueva Constitución. La Constitución española de la Segunda República hace esa novedad en el art. 44, el cual fue inspirado en los arts. 153 de la Constitución de Alemania, 27 de la ante última de México, 10 de la de Chile, 14 de la del Ecuador y 67 de la de Honduras.” Manuel Escobar. *Derecho constitucional nicaragüense*. Granada, Nicaragua, 1943, p. 100 y 151.

⁷⁸ “Texto íntegro del Convenio patriótico suscrito entre los Presidentes de las Juntas Directivas Nacionales y Legales de los Partidos Históricos Conservador de Nicaragua y Liberal Nacionalista, Dr. Fernando Agüero Rocha y General Anastasio Somoza D., respectivamente, convenio político cuya firma se llevó a cabo en el Teatro Nacional Rubén Darío, el día 28 de marzo de 1971.” *Mimeo*. Si se cumplen disposiciones del pacto en la nueva Constitución que se discute, la inducción al sistema bipartidista quedará aun más clara, ya que se estatuye forma de nombramiento, por los partidos, incluso de miembros del Poder Judicial en todas sus escalas.

mayo de 1971). Y como disposición especial se estatuyó que en el decreto de convocatoria se establecerían las bases bajo las cuales se realizarían las elecciones y la instalación de la Asamblea “así como las bases fundamentales que deberían estatuirse en la nueva Constitución”, las que quedarían sancionadas popularmente “por el hecho mismo de concurrir a las elecciones de representantes” (*sic*) a la Constituyente (artículo 328).

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

6. *Costa Rica: democracia sin ejército*

La Constitución de 1917 representa el antecedente primero de constitucionalismo social en Costa Rica, ya que elevó a rango constitucional una solitaria disposición sobre protección a la clase obrera y política social, cuyas raíces —aún no aclaradas totalmente— parecen estar en la formación de las primeras organizaciones obreras, el germen del partido social-cristiano vinculado a la difusión de la encíclica de León XIII.⁷⁹

Por otra parte, la anterior, del 71, era de un liberalismo puro al reconocer que la “propiedad es inviolable” solamente expropiable por razones de “interés público legalmente comprobado”. A pesar de esto, se legislaron varias limitaciones en el Código Civil,⁸⁰ se limitó el tipo de interés y se prohibió la usura.

En mayo de 1942, el presidente Calderón Guardia presentó al

⁷⁹ Oscar Aguilar Bulgarelli y Carlos Araya Pochet. “Breve reseña del desarrollo político-constitucional de Costa Rica en 150 años de independencia”, en *El desarrollo nacional en 150 años de vida independiente*. Publicaciones de la Universidad de Costa Rica. San José, 1971, p. 56. El artículo 10 afirmaba: “Es obligación del Estado velar por las clases trabajadoras, y para ello dictará las leyes necesarias, a falta de iniciativa social promoverá, y en todo caso apoyará, en la medida de sus recursos, las insituciones que tengan por objeto armonizar sobre bases de justicia las relaciones entre patronos y obreros, y las que tiendan a mejorar las condiciones económicas de éstos y a ampararlos en caso de enfermedad, vejez o accidente, paro de trabajos u otras circunstancias de desgracia independientes de su voluntad...”

⁸⁰ Capítulo “De las cargas o limitaciones a la propiedad impuestas por la ley”.

poder legislativo un proyecto de reforma constitucional, a efecto de incluir un capítulo de Garantías sociales, con el objeto —decía— de dar un moderno sentido a la Constitución y adelantarse “con criterio previsor, a acontecimientos que puedan poner en peligro la noble fraternidad de los costarricenses”.⁸¹ Los puntos de revisión eran: limitación al derecho de propiedad; intervencionismo de Estado; reconocimiento del trabajo como derecho y deber; fomento al cooperativismo; salario mínimo; jornada de trabajo y descanso retribuido; derecho a la sindicalización; a la huelga y al paro; fomento de higiene y seguridad en el trabajo; viviendas populares; educación técnica; principios de salario igual a trabajo semejante; trato común a obreros agrícolas y urbanos y preferencia a los nacionales sobre los extranjeros; constitucionalización del seguro social; desarrollo de la asistencia y beneficencia y creación de tribunales laborales especiales.⁸²

El presidente fue explícito al señalar las fuentes de la decisión. Filosóficamente se adhería al “movimiento del Cristianismo Social, que habían condensado la Encíclica de León XIII y el Código de Malinas (que) contenía las fórmulas más aplicables a nuestra realidad inmediata”;⁸³ los textos católicos se identifican plenamente: las encíclicas *Rerum Novarum* de León XIII y *Quadragesimo Anno* de Pío XI y el Código Social de Malinas e incluso su vehículo de transmisión, el libro *Doctrina social de la Iglesia* de G. C. Rutten; y jurídicamente también las fuentes son expresadas nítidamente: Tratado de Versalles; Constituciones mexicana de 1917, cubana de 1940, reforma constitucional colombiana de 1936, chilena de 1925 y en forma más desvahída, las Constituciones del Paraguay de 1940, Uruguay, Venezuela, Brasil, Bolivia, Nicaragua y Panamá.⁸⁴

⁸¹ *Mensaje del Presidente de la República Doctor don Rafael A. Calderón Guardia al Poder Legislativo introduciendo el proyecto de reforma a la Carta Magna, para establecer el Capítulo de Garantías Sociales*. Imprenta Nacional. San José, 1942, p. 3.

⁸² En cuanto a la propiedad, se afirmó la tendencia a no reconocer su función social. Quedó igual al texto del 71 con el agregado de indicar que por “motivos de necesidad pública podrá el Congreso mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponerle a la propiedad limitaciones de interés social”. Ver Rodrigo Facio. “Las cláusulas económico-sociales en la Constitución de Costa Rica”, en *Las cláusulas económico-sociales en las Constituciones de América*, tomo II, Publicación de la Academia de Ciencias Económicas. Buenos Aires, 1947 p. 9-38.

⁸³ R. A. Calderón Guardia. *El gobernante y el hombre ante el problema social costarricense*. San José, s. e., 1943, p. 12.

⁸⁴ *Mensaje . . . passim Esbozo biográfico del Dr. don Rafael A. Calderón Guardia*.

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

La colaboración del partido comunista denominado Vanguardia Popular en la alianza gubernamental reformista del presidente Calderón Guardia y el evidente ascendiente de su prestigioso líder Manuel Mora, provocó una reacción conservadora que hizo crisis en las elecciones de 1948. Un movimiento armado organizado con el decisivo apoyo del presidente Arévalo de Guatemala, y apoyado por un amplio espectro político que iba desde un desahído centro izquierda socialdemócrata hasta una extrema derecha asustada por el contenido social de la política de la década precedente, hizo caer al calderonismo. El llamado Pacto de la Embajada, que se firmó en la misión de la república de México —después de recíprocas concesiones y mucho cabildeo—, dio paso a una junta de gobierno presidida por José Figueres que sustituyó al régimen de 18 días del tercer designado a la presidencia. La entrega del poder a la Junta rompía el orden constitucional, y la convocatoria a un nuevo cuerpo constituyente se hizo necesario después de un convenio entre Figueres y Otilio Ulate, vencedor presidencial en las elecciones pretexto de la insurrección.⁸⁵

Los grupos vencedores tenían diferencias profundas. Dentro de la propia Junta las corrientes eran encontradas,⁸⁶ y un avanzado

San José, 1942; *La obra social del Presidente Calderón Guardia*, s. f.; Rafael Calderón Guardia. *Mensajes Presidenciales*. San José, 1940-44; *La administración Calderón Guardia*. Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales. San José, 1944.

⁸⁵ Ver sobre los acontecimientos dos obras de gran valor: Oscar R. Aguilar Bulgarelli. *Costa Rica y sus hechos políticos de 1948. Problemática de una década*. Editorial Costa Rica. San José, 1969, y Hugo Navarro Bolandi. *La generación del 48*. Editorial Olimpo. México, 1957.

⁸⁶ “Estas aspiraciones nos llevaban a la necesidad de reconstruir jurídicamente el país dándole una Constitución nueva. Ahí comenzaron algunas divergencias en cuanto al tipo de Estado y al alcance de una transformación de nuestra sociedad. En la Junta de Gobierno había hombres de actitudes diferentes; alguno muy conservador en aspectos de reforma social, algunos que combinaban la avanzada social con ideas un tanto disparatadas y a la postre regresiones de corte corporativista; había hombres de sincera adhesión a la Reforma Social, los había también que, aunque eran de una procedencia conservadora y oligárquica, ostentaban cierta sensibilidad social; alguno había de cierta sensibilidad social pero de actitud tímida, o

proyecto constitucional elaborado por el grupo socialdemócrata, que principia a calificar el movimiento, es rechazado por la Asamblea Constituyente, que decide tomar como base la vieja Constitución liberal de 1871,⁸⁷ y aprueba un nuevo texto el 7 de noviembre de 1949.

Aunque el nuevo proyecto fue elaborado por elementos de “extrema derecha”,⁸⁸ la nueva Constitución es avanzada en muchos aspectos económico-sociales y de técnica jurídica. Un texto desarrollado en ciento noventa y siete artículos que tuvo como características la supresión del ejército (insólita declaración latinoamericana, inscrita en el primer proyecto de la Junta) y la inclusión de amplios sectores antes no constitucionalizados. Entre éstos, son de gran importancia los derechos económico-sociales, el reconocimiento de la función social de la propiedad, la nacionalización de la banca, autonomía universitaria y municipal y fomento de órganos descentralizados, disposiciones sobre régimen económico y hacendario y el servicio civil. Elemento común a los movimientos revolucionarios de la segunda posguerra y a esta etapa del constitucionalismo

bien de un romanticismo con ribetes reformistas; por fin, una de pensamiento superficial y anodino... se puede decir que la Junta desplegó una mentalidad pequeño-burguesa con una orientación social a veces romántica”. *Entrevista con el Presbítero Benjamín Núñez Vargas, miembro de la Junta*, en Aguilar Bulgarelli. *Op. cit.*, p. 407.

⁸⁷ El Preámbulo del proyecto es significativo: “La república se funda en el principio de que todos los hombres son iguales y se empeñará en remover los obstáculos de naturaleza social que limitando de hecho la igualdad y la libertad de las personas, impidan el pleno desarrollo de la personalidad y su participación creadora en la vida nacional. Por ello, la república únicamente admite como válidas las desigualdades fundadas en la virtud y en el talento y estimulará a quienes gocen de esas cualidades, dándoles oportunidad para que las pongan al servicio de la comunidad”. Igualdad de derechos a la mujer, regulación del sufragio, limitaciones a la propiedad, intervencionismo de Estado, mantenimiento de las garantías económico-sociales, supresión del ejército, eran sus más acusadas características. *Proyecto de Constitución Política presentado a la Asamblea Nacional Constituyente por la Junta fundadora de la segunda república*. Imprenta Nacional. San José, 1949. Uno de los autores del proyecto afirma que el objetivo de la comisión redactora fue limitar el poder presidencial creando instituciones autónomas y organismos que tendieran a la descentralización del poder, Rodrigo Facio Brenes. “La Constitución política de 1949. La tendencia institucional”. *Revista de la Universidad de Costa Rica*, núm. 13, p. 98. León Pacheco afirma que el proyecto fue redactado por el grupo del Centro para el estudio de los problemas nacionales, “pues los constituyentes que pertenecían a la oligarquía sabotearon este Código fundamental”. “Evolución del pensamiento democrático de Costa Rica”. *Combate*, vol. III, núm. 15, (marzo-abril de 1961), p. 42.

⁸⁸ Al decir de Ricardo Gallardo. “La evolución constitucional de Costa Rica”. *Revista del Colegio de Abogados de Costa Rica*, año V, núm. 45 (septiembre 1949).

latinoamericano, fue la tendencia a limitar de nuevo los poderes del Ejecutivo —en lucha desesperada contra el neopresidencialismo— ampliando los de las Asambleas; un régimen semiparlamentario atenuado se adoptaba al conceder el derecho de interpelación a la Asamblea, aunque sin poder de separación de los ministros; el Consejo de gobierno limitaba el poder de decisión presidencial en asuntos de importancia siendo sus ministros “obligados colaboradores”.⁸⁹

7. Panamá: preponderancia presidencial

Después de la Primera Guerra, impresionados por el triunfo de la revolución soviética y la promulgación de la Constitución mexicana, un grupo de intelectuales que se aglutina alrededor de la revista *Cuasimodo*, inicia una crítica al régimen liberal individualista y se orienta hacia una especie de socialismo democrático.⁹⁰ Precisamente un eminente constitucionalista, José Dolores Moscote, está en el centro del mismo y publica varios ensayos impulsando la reforma de la Constitución liberal de 1904,⁹¹ en los siguientes aspectos: fortalecimiento de los derechos individuales, reconocimiento de los derechos económico-sociales, función social de la propiedad,

⁸⁹ Sobre este texto ver: “Exposición de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución Política y texto del mismo”. *Revista del Colegio de Abogados de Costa Rica*, tomo III, núm. 36 (diciembre 1948), p. 387-444; *Asamblea Nacional Constituyente de 1949. Antecedentes, Proyectos, Reglamentos, Actas*, tomo I, San José, 1961; *Idem, Actas*, tomos II y III, Imprenta Nacional, San José, 1962; Marco Tulio Zeledón. *Historia constitucional de Costa Rica en el bienio 1948-49*, 2a. ed. Edición del autor. San José, 1950; Carlos Meléndez Chaverri. “La Constituyente de 1949”, en *Antología de Historia de las instituciones de Costa Rica*. Publicaciones de la Universidad de Costa Rica. San José, 1962; Rubén Hernández Poveda. *Desde la Barra*. Editorial Borrásé. San José, 1953, presenta una crónica parlamentaria sobre el trabajo de la Asamblea.

⁹⁰ Guillermo Andreve. *Consideraciones sobre el liberalismo*. Casa Editorial El Tiempo. Panamá, 1931, hablaba de un nuevo liberalismo “social”, no desentendido de un ideal de justicia social. Y otro grupo, Eusebio Morales plantea la posibilidad de un socialismo democrático ya que “la justicia social es posible sin la agudización de las contradicciones clasistas que conduzcan a una dictadura del proletariado”. *Ensayos, documentos y discursos*. Editorial La Moderna. Panamá, s. f. p. 68.

⁹¹ Especialmente, *Introducción al estudio de la Constitución*. Editorial La Moderna, Panamá 1929. *Orientación hacia la reforma constitucional*. Talleres Gráficos Benedetti. Panamá, 1934, y *Estudios constitucionales*, 1938. Es el teórico más importante de la región en este aspecto. Sobre su obra e ideas, Carlos Bolívar Pedreschi *El pensamiento constitucional del Dr. Moscote*. Escuela de Temporada de la Universidad Nacional. Panamá, 1957-58.

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

Sin embargo, en 1914 se dictaron las primeras leyes de trabajo, limitando la jornada, y desde 1930 se impulsa una obra legislativa protectora: derecho pre y posnatal, casa-cuna, no sin la clara oposición del Ejecutivo. Y quedan en los archivos parlamentarios proyectos sobre salario mínimo y ahorro obrero, que la fuerte oposición oligárquica detiene.⁹²

Una "fiebre reformista" hizo que se formularan tres proyectos constitucionales, y el presidente Arias presentó en 1940 a la Asamblea ordinaria otro que fue aprobado en noviembre. Autoritario, Arias, por medio de un decreto especial, asumió "la representación suprema del Estado", derogó el artículo 137 de la Constitución que regulaba el procedimiento de reforma, y convocó a un plebiscito que aprobó la nueva carta, la cual entró en vigor en enero del año siguiente.⁹³

Con la Constitución de 1941 termina el periodo del constitucionalismo liberal, y el Estado se fortalece con instrumentos jurídicos para controlar el proceso político y económico. Tiene una fisonomía moderna, con una redacción técnica que supera las deficiencias de la anterior. Hizo un tratamiento mejor y más desarrollado de los derechos individuales. Elimina la idea de la soberanía nacional.⁹⁴ Acogió por primera vez —en el título III— los derechos y deberes sociales: se limitó la libertad de contratación; reconoció el principio de la función social de la propiedad, autorizando expropiaciones con grandes poderes del gobierno;⁹⁵ fijó las bases del derecho pro-

⁹² José Guillermo Lewis. *Panamá y su legislación social*. Javier Morata editor. Madrid 1932, *passim*.

⁹³ Dto. 141. *Gaceta Oficial*, núm. 8403, 29 de noviembre de 1940.

⁹⁴ "El profesor Moscote... sigue la línea del profesor Duguit; condena por inoperante el principio de la soberanía nacional o popular, inclinándose hacia la soberanía de la ley; considera inoperante el empleo de este vocablo en los instrumentos políticos porque la independencia entraña la idea de soberanía". Víctor Goytia. *Las Constituciones... Op. cit.*, p. 519.

⁹⁵ "De acuerdo con las concepciones de León Duguit, prohijadas por Moscote, la Constitución vigente, que tendía a superar el individualismo de la de 1904, define la propiedad como un derecho que ha de cumplir una 'función social'. La reglamentación de esa función se deja, sin embargo, en manos de un Estado que a través de las instituciones de la democracia política sólo expresa, como el mismo Moscote lo reconocía 'los intereses mezquinos de la clase que se cree llamada exclusivamente a la dirección del gobierno.'" Ricaurte Soler. *Formas ideológicas... Op. cit.*, p. 71. Ver Dulio Arroyo. "J. D. Moscote y el nuevo concepto de la propiedad". *Universidad*. Edición Especial en Homenaje a J. D. Moscote, núm. 37, 1958, p. 299-356.

tector de la familia y los principios de la asistencia social; reconoció el derecho de huelga; orientó su articulado hacia un intervencionismo del Estado en la vida económica con amplias disposiciones sobre bienes nacionales, economía y hacienda pública; se percibe un robustecimiento del Ejecutivo, al que se le atribuyen facultades extraordinarias, aunque también se amplían las atribuciones del Legislativo dentro de la tendencia semiparlamentaria; derogó la autonomía municipal creando un sistema centralista,⁹⁶ y coronó el sistema creando instituciones específicas de garantías: control de constitucionalidad de las leyes, recurso de amparo y jurisdicción contenciosa administrativa que “perfeccionan considerablemente las bases jurídicas reguladoras de las relaciones entre nuestro Estado y sus miembros en cuanto a sus derechos y deberes recíprocos”.⁹⁷ Las fuentes de este texto —de acuerdo con la documentación— están en la Constitución colombiana de 1936, la española del 31, la mexicana del 17 y la cubana de 1940.

Un sofisticado mecanismo institucional concluyó en la aprobación de una nueva carta, que se inició con el viaje subrepticio e ilegal del presidente Arias a Cuba en 1941. Sus adversarios hicieron andar el procedimiento de sustitución, y por renunciias y ausencias de los designados, el Consejo de ministros nombró a Adolfo de la Guardia —el de gobernación— como encargado del Poder Ejecutivo.⁹⁸ La Asamblea se abstuvo de nombrar nuevos designados para que el recién estrenado presidente continuara en el cargo;⁹⁹ pero a principios de 1945 una mayoría pretendió cumplir con su obligación de hacerlo, a lo que De la Guardia respondió suspendiendo la Constitución y convocando una convención constituyente, que instalada en junio del mismo año conoció de su renuncia y derogó el texto de 1941.

Contra éste, se había levantado una oposición persistente, en especial por algunas disposiciones de orientación racista que prohibían la inmigración “...de la raza negra cuyo idioma originario

⁹⁶ Enrique Gerardo Abrahams. *La función municipal*. Imprenta de la Nación. Panamá, 1956.

⁹⁷ “Consta que el Constituyente al redactar el artículo 189 pensó en el famoso juicio de amparo constitucional mejicano, que en su pristina modalidad, fue la obra de Mariano Otero, quien lo recomendó el año de 1847 en las reformas que propuso a la Constitución de 1824...” José Dolores Moscote. *El derecho constitucional panameño. Antecedentes, doctrinas y soluciones*. Star and Herald Company. Panamá, 1943.

⁹⁸ Acuerdos en el *Registro Judicial*, núm. 10, 1941.

⁹⁹ *Gaceta Oficial*, núm. 9008, 23 de enero de 1943.

no sea el castellano, la raza amarilla y las razas originarias de la India, el Asia Menor y el norte de África” y los artículos 12 y 13 que privaban de la nacionalidad panameña a las personas que tuvieran uno de sus padres clasificado como de inmigración prohibida. Además, se buscaba una formulación más técnica, creación de organismos de control electoral y mejora de las instituciones de garantía, especialmente el contencioso administrativo. De la Guardia —previsor— integró una comisión de juristas presidida por Moscote, que cuando la Asamblea se integró tenía concluido el proyecto que fue presentado y sirvió de base al nuevo texto.¹⁰⁰

Los autores trataron no de hacer una reforma sino de presentar un nuevo texto armónico, lo que resalta en su pureza formal, desarrollo armónico y lenguaje técnico. Es más desarrollada, ya que constitucionaliza nuevas materias y desarrolla las ya acogidas, en busca de una racionalización del poder que se concreta en muchos preceptos “única garantía cierta, desde el punto de vista formal, hoy por hoy, de que los fundamentales postulados de la democracia, no serán burlados por los gobiernos proclives a la arbitrariedad”.¹⁰¹ El capítulo de derechos es reordenado metódicamente, introduciendo muchos nuevos, agregando “a la general, pero incompleta disposición del artículo 53 del estatuto de 1941 . . . nueve artículos nuevos tomados, o adoptados de la Constitución cubana de 1940 . . .”.¹⁰² Atempera el poder presidencial, dándoles jerarquía a los ministros, e introduce la moción de censura y la interpelación adoptando un sistema semiparlamentario.¹⁰³ Restaura la autonomía de los municipios y crea el servicio civil y la carrera judicial. Y se produce una considerable ampliación y tecnificación de las instituciones de garantía, especialmente del contencioso administrativo.

¹⁰⁰ José D. Moscote, Ricardo Alfaro y Eduardo Chiari. *Proyecto de Constitución nacional y Exposición de motivos*. Cía. Editora Nacional. Panamá, 1945. También “Exposición de motivos del anteproyecto de la Constitución de 1946”, presentada el 15 de febrero de 1945 por J. D. Moscote, R. J. Alfaro y Eduardo Chiari. en *Constituciones de la República de Panamá*. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Panamá, 1968, p. 113-167, que es la que citamos adelante.

¹⁰¹ *Exposición* . . . p. 118.

¹⁰² *Idem*, p. 128.

¹⁰³ “Ya la Constitución uruguaya de 1936 lo incluyó en su texto en la forma que lo estimó conveniente, de acuerdo con la índole política de ese país y no consta que haya dado malos resultados. ¿Por qué no es posible que lo adoptemos nosotros también para limar las aristas de nuestro régimen presidencial?” *Ibidem*, p. 142. En Cuba —1940— y Guatemala —1945— se había ya adoptado.

Mantiene la línea de la de 1941, pero la moderniza y desarrolla. Tiene sus fuentes en las Constituciones del Uruguay, Colombia, México y Guatemala. "Podría decirse, en síntesis, que el aspecto político de la Constitución de 1946 está relacionado con nuestra tradición que culminó en 1941 y con la Constitución colombiana de 1886, y el aspecto social con la mexicana de 1917; pero que mientras que la influencia de la Constitución colombiana se ejerció directamente, la mexicana se efectuó por conducto de la de Cuba, de Guatemala y de Venezuela, y en algunos casos a través de las mismas reformas constitucionales colombianas."¹⁰⁴

En 1956, diez años después de promulgada, la Constitución del 46 fue objeto de reformas. No repercutían en la filosofía general del texto, sino se orientaban a realizar en mejor forma disposiciones de la carta vigente. Tendían a vigorizar las instituciones democráticas y a fortalecer al Poder Judicial, a través de una ampliación del sufragio, creación de una jurisdicción electoral; modificación en la composición numérica del Legislativo y en sus atribuciones; ampliación del periodo y composición de la Corte Suprema de Justicia, de paso refundiendo en ésta al contencioso.¹⁰⁵

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

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

El título III, Derechos y deberes individuales y sociales, se amplía notablemente con capítulos especiales sobre familia, cultura, edu-

¹⁰⁴ Jorge Fábrega. *Ensayo sobre historia constitucional panameña*. Panamá, s. e., 1965, p. 81.

¹⁰⁵ Sobre esta reforma, César A. Quintero. "Las reformas constitucionales de 1956". *Anuario de derecho*. Universidad de Panamá, año II, núm. 2 (enero 1956-mayo 1957), p. 259-275.

cación, salud, seguridad social y régimen agrario. Es ostensible el interés en ampliar y desarrollar el contenido de los derechos sociales —profundizando la tendencia que venía desde 1941— atribuyendo al Estado facultades para un eficaz intervencionismo proteccionista, orientado a legalizar un estado de bienestar.

Incluye disposiciones nacionalistas en el tratamiento del territorio, cultura y nacionalidad. Y en los títulos x y xi, referidos al sistema económico, aunque en general se mantiene la estructura de la Constitución del 46,¹⁰⁶ se introducen innovaciones importantes al requerir mayoría de capital panameño en empresas privadas de utilidad pública, creación de corporaciones regionales de desarrollo, y sobre todo, reconocimiento de una economía de participación estatal, al determinar la creación de empresas de economía mixta.

La parte orgánica se reorganiza muy alambicadamente tratando de superar la contradicción entre una mejor participación democrática y una eficacia gubernamental. Se organiza un Legislativo dual integrado por 1) una Asamblea de Representantes de Corregimientos, con limitadas facultades legislativas ejercidas por solamente un mes al año, cuyos miembros integran los Consejos Municipales los once meses restantes, y 2) un Consejo Nacional de Legislación, integrado por el Ejecutivo (presidentes y ministros) y una Comisión Asesora libremente designada por aquél, con amplias funciones legisladoras. El presidente y vicepresidente son elegidos, en segundo grado, por la Asamblea de Corregimientos. Un artículo transitorio, de hecho, impide el funcionamiento normal de esta nueva estructura constitucional y atribuye poderes centralizados y muy amplios al general Torrijos.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Humberto Ricord, apunta “una radical antinomia entre la Carta de Justicia Social, contenida en el título tercero, que reconoce un cúmulo integral de derechos sociales, por una parte, y por la otra, que tiene en el artículo 243 su postulado categórico: el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, siendo subsidiaria la actividad del Estado. Es decir, que se acoge una filosofía colectivista en materia de derechos sociales, de fuerte intervencionismo estatal, en tanto que contradictoriamente se consagra un régimen económico capitalista individual”. “Elaboración del derecho constitucional de Panamá”. *Revista jurídica panameña*, año 1, núm. 1 (enero-abril de 1973), p. 86.

¹⁰⁷ “Art. 277. Se reconoce como líder Máximo de la Revolución panameña al General de Brigada Omar Torrijos Herrera, comandante jefe de la Guardia Nacional. En consecuencia, y para asegurar el cumplimiento de los objetivos del proceso revolucionario, se le otorga, por el término de seis años, el ejercicio de las siguientes atribuciones: Coordinar toda la labor de la Administración Pública; nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado y a los Miembros de la Comisión de Legislación; nombrar al Contralor General y al Subcontralor General de la República,

8. Cuba: del constitucionalismo social a la legalidad socialista

La Constitución de 1901 dominó los primeros años de la vida republicana, pero la dinámica de los primeros años del siglo XIX la hicieron envejecer prematuramente, y soportar el peso de una nueva intervención norteamericana que la inutilizó temporalmente. Frecuentes conflictos de poderes se suscitaron, y por encima del texto constitucional se desarrolló una ampliación de los poderes presidenciales que despertó mucha oposición.

Una creciente opinión sobre la reforma se hace sentir a través de varios intentos orientados a la parte orgánica del sistema. Se trataba de limitar el Poder Ejecutivo a través de la modificación del régimen presidencialista, al que se le atribuía tendencia al despotismo; y de suprimir la reelección como vicio típico de la región. La búsqueda de un tipo de sistema parlamentario se encuentra en los diversos proyectos.¹⁰⁸

Estos esfuerzos triunfaron parcialmente en 1928, cuando se aprobó una reforma sobre aspectos no sustantivos, en un periodo crítico y con discutida participación en el Constituyente derivado, al que se puso en duda su propia legitimidad, por la oscuridad del artículo 115 de la Constitución de 1901, en la que se basaba. Lo más importante de esta reforma incluía: inclusión de la Isla de Pinos en el territorio nacional; introducción del sufragio femenino; reconocimiento de la representación proporcional de minorías; ampliación del periodo presidencial y supresión de la reelección; requisitos de más rigidez para reforma en el último aspecto y supresión de la vicepresidencia.¹⁰⁹

a los Directores Generales de las entidades autónomas y semiautónomas y al Magistrado del Tribunal Electoral, que le corresponde nombrar al Ejecutivo, según lo dispone esta Constitución y la Ley; nombrar a los Jefes y Oficiales de la fuerza pública de conformidad con esta Constitución, la Ley del Escalafón Militar; nombrar con la aprobación del Consejo de Gabinete a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación, al procurador de la Administración y a sus respectivos suplentes; acordar la celebración de contratos, negociación de empréstitos y dirigir las relaciones exteriores. El General Torrijos Herrera tendrá, además, facultades para asistir con voz y voto a las reuniones del Consejo de Gabinete y del Consejo nacional de Legislación y participar con derecho a voz en los debates de la Asamblea Nacional de Representantes de corregimientos y de los Consejos Provinciales de Coordinación y de las Juntas Comunales."

¹⁰⁸ Hernández Corujo. *Op. cit.*, tomo I, p. 53-120, hace un prolijo análisis de ellos.

¹⁰⁹ Sobre este periodo una importante selección de documentos en Hortensia Pichardo. *Documentos para la historia de Cuba*. La Habana, 1968. También los

El 12 de agosto de 1933, la caída del dictador Machado produce la fractura de la precaria continuidad constitucional, y se inicia un periodo movedido y muy rico en experiencias y búsquedas. Derogaciones, restauraciones, otorgamiento de textos, vacíos constitucionales, constituyeron el marco en el cual hizo crisis el constitucionalismo liberal.¹¹⁰ No sin razón, un autor llamó a este periodo de “interregno constitucional”. Para nuestro objeto es importante señalar que en él se produce la promulgación de varios decretos que en lo social y económico, inician el camino hacia el nuevo derecho social; que se vivifica el proceso político con el surgimiento de nuevas corrientes —entre ellas el partido comunista que calificará sus años posteriores—; una gran movilidad en el ensayo de nuevos mecanismos de gobierno y un visible ascenso del poder militar. La inquietud por la reforma constitucional domina la opinión del país y se facturan varios proyectos que no tienen futuro.

La elección de Mariano Gómez a la presidencia, quien tomó posesión en mayo del 36, puso término al trienio de “la provisionalidad”, y vigente la Ley Constitucional de 11 de junio de 1935, se aplicó la cuarta disposición transitoria que ordenaba el proceso de reforma, escrupulosamente aferrados al artículo pertinente del texto de 1901. Antecedente muy importante en cuanto al constitucionalismo social debe considerarse el proyecto de reformas elaborado por la Cámara de Representantes para someterlo a la eventual Constituyente en diciembre de 1936.¹¹¹ Tenía ciento sesenta y nueve artículos y cuatro disposiciones finales y llevaba una ley anexa transitoria de ocho artículos. Reconocía los derechos individuales en la vieja línea, pero aceptaba una sección de los sociales,

trabajos de José Pérez Cabrera, Enrique Gay Calbó y Emeterio Santovenia, incluidos en la *Historia de la nación cubana*, tomo VIII. *Op. cit.*, p. 1-96.

¹¹⁰ Se restauró la Constitución de 1901 sin las reformas del 28; se promulgaron unos Estatutos Constitucionales el 14 de septiembre de 1933; una Ley Constitucional el 3 de febrero de 1934 a la que se le hicieron doce reformas en menos de trece meses de vigencia; se gobernó sin ley alguna del 8 de marzo al 11 de junio del 35, fecha en la que se promulgó una nueva ley constitucional que terminó en diciembre su efímera vida con tres modificaciones.

¹¹¹ Gustavo Gutiérrez. *Proyecto de nueva Constitución para la República de Cuba (presentado a la Comisión especial del Senado el 30 de octubre de 1936) con el Proyecto del Congreso de 1936*. La Habana, 1940. Una Constitución —se decía en la Cámara— “no es sólo una expresión jurídica de la voluntad política del pueblo, y aunque en su origen toda referencia a la Constitución está implicando que es la Constitución del Estado, las grandes transformaciones del derecho público a impulsos del desarrollo económico social hacen que las Constituciones modernas procuren ser también una legítima expresión de la voluntad social y económica”.

que incluía tratamiento de la familia, justicia, cultura, trabajo y propiedad, que en gran medida pasó a la Constitución del 40. Establecía un Consejo económico, un Tribunal de cuentas y modificaba el mecanismo de gobierno, estableciendo un sistema semi-parlamentario de carácter especial, que también pasó al texto del 40.

Finalmente en el primer semestre del 40 se reunió el cuerpo constituyente largamente esperado, que en pocas semanas —contra el reloj— promulgó una Constitución muy desarrollada, a veces reglamentaria, con algunos vicios de técnica formal que se explican por la tensión dentro de la que fue dictada. Fue resultado de una transacción progresista entre los grupos participantes que representaban todo el espectro político.

No obstante que “intereses privados... lograron introducir de contrabando”¹¹² limitaciones al proyecto original, junto a la reafirmación de los clásicos derechos individuales se reconocieron los económico-sociales, institucionalizando la nueva tendencia. Amplia regulación sobre el trabajo, con la novedad de hacer obligatorio el laudo judicial, y dejar la resolución definitiva de los conflictos —al fracasar la conciliación— al Tribunal de garantías sociales. Propiedad reconocida como función social, limitando a un término medio la intervención del Estado. Prohibía los latifundios (disposición que influirá mucho en textos posteriores de la región).¹¹³

¹¹² Gustavo Gutiérrez Sánchez. *Constitución de la república de Cuba, promulgada el día 5 de julio de 1940. Sus antecedentes históricos, su espíritu, Estudio crítico sobre sus más fundamentales principios*. La Habana, 1941.

¹¹³ “En puridad, un orden económico-social, claramente definido y con una decisiva orientación, no es posible hallarlo en la Constitución cubana de 1940; por contrario en su texto se advierte la lucha entre el individualismo, advertido ya por los estadistas que coadyuvaron a su estructuración. Puede decirse, que el orden económico-social de la Constitución de 1940, es un orden de transición...” Carlos Raggi Ageo. “El orden económico-social de la Constitución cubana de 1940”, en *Las cláusulas económico-sociales en las Constituciones de América*, tomo I, Publicaciones de la Academia de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1947, p. 42; José Manuel Cortina. *Función social de la propiedad, según la Constitución de Cuba*. La Habana, 1946. Sobre ese texto existe abundante material. Ver, Gutiérrez Sánchez. “La Convención Constituyente y la Constitución de 1940”, en *Historia de la nación cubana*, tomo VIII; Manuel Cortina y García. *Constitución de Cuba (con los debates sobre su articulado y transitorias, en la Convención Constituyente)*, por el doctor... La Habana, 1941; de Andrés María Lazcano y Mazón. *Constitución de Cuba (con los debates sobre su articulado y transitorios en la Convención Constituyente)*. La Habana, 1941 y *Diccionario de la Constitución*. La Habana, 1941; y el punto de vista marxista representado en la convención en Blas Roca. *El pueblo y la nueva Constitución*. La Habana, 1940.

Fijaba las líneas generales de la educación nacional y reconocía la autonomía universitaria. Creaba un Tribunal de garantías constitucionales y sociales y un sistema de descentralización administrativa en un régimen de gobierno nacional, provincial y municipal.¹¹⁴

Aquí fructificaron finalmente los reiterados intentos de introducir el régimen parlamentario. Se hizo compartir al presidente la responsabilidad con un Consejo de ministros, y se dio facultad al Congreso de solicitar comparecencia de los ministros, pudiendo otorgar o retirar su confianza a los miembros del gabinete. Una especie de semiparlamentarismo, en el que se le otorgaban facultades casi omnímodas al poder judicial. “Presidencialista racionalizado”, apunta Gutiérrez, y “presidencial condicionado”, prefiere llamarlo Hernández Corujo.

Estuvo vigente once años. Fue estructurada a través de varias leyes ordinarias, aunque no se dictaron todas las que se habían previsto, lo que la hizo parcialmente inoperante. Se sucedieron varios procesos electorales bajo su amparo, en una rica y discutida vida partidaria y se dictó una profusa legislación en materia social y económica. En marzo del 52, la continuidad constitucional fue rota por un golpe de Estado dirigido por Fulgencio Batista, quien modificó parcialmente la estructura orgánica del texto para gobernar dictatorialmente, e incluso, antes de ponerla de nuevo en vigencia, en 1955, dictó una Ley Constitucional, el 4 de abril del mismo año 52, a su medida.

Ha sobrevivido, aunque precariamente, a la propia revolución. Tácitamente fue respetada por el gobierno revolucionario, que en el mes de enero de 1959 dictó varias reformas acordadas por el Consejo de ministros, con sanción presidencial, al calor del movimiento, en la línea de la inquisición revolucionaria: limitación de edad para el ejercicio de cargos, supresión de inamovilidad de funcionarios judiciales y fiscales, retroactividad de la ley penal, confiscación de bienes y restablecimiento de la pena de muerte, régimen provincial y municipal y suspensión del *habeas corpus*.¹¹⁵ Y se reestructuró el funcionamiento de los órganos de gobierno, colmando el vacío de los primeros días de enero, al reorganizar

¹¹⁴ Francisco Carrera Jústiz. *Breves notas sobre la Constitución de Cuba de 1940 y el régimen municipal*. La Habana, 1940.

¹¹⁵ *Proclamas y leyes del gobierno provisional de la revolución*, tomo I, 1º a 31 de enero de 1959. Editorial Lex. La Habana, 1960, p. 9-18.

el Consejo de ministros como órgano legislativo y atribuir al presidente provisional —recién nombrado— el poder ejecutivo. Hasta el 7 de febrero en que se dictó la nueva Constitución con el nombre de Ley Fundamental, a través del Consejo de ministros.

Este nuevo texto, típica constitución nominal en el sentido acuñado por Karl Löwenstein, ha sido otorgada, desarrollada y muy flexible, acogiendo aunque sin decirlo, la mayor parte del articulado de la Constitución del 40. Ha sido sujeta a muchas modificaciones y es evidente que su estructura no preside el sistema político cubano,¹¹⁶ que se asienta en otras fuerzas reales, especialmente el partido único comunista, hecho reconocido en los documentos y declaraciones oficiales.¹¹⁷ Se han agregado a la misma, con carácter constitucional, otras leyes programáticas, así: de refor-

116 "Del primer empujón, quedaron deshechos el Consejo de ministros, los miembros del cual se dieron a la fuga junto al tirano, y el Congreso espurio, producto de las aun más espurias elecciones de 1954. Legislativamente, el 5 de enero de 1959, fueron declarados cesantes en sus cargos las personas que detentaban, respectivamente, la presidencia de la república y las funciones legislativas, así como los gobernadores, alcaldes y concejales. Se declaró disuelto el Congreso de la república y sus funciones fueron asumidas por el Consejo de ministros. De hecho y de derecho la división de los llamados poderes legislativo y ejecutivo quedó anulada: un solo órgano estatal, el Consejo de ministros, quedó encargado de las funciones ejecutivas y legislativas, incluidas entre éstas, las de Constituyente. No obstante, los conceptos seguían pesando y en el artículo 118 de la Ley Fundamental promulgada el 7 de febrero siguiente, quedó estampada la frase, carente de realidad: el Estado ejerce sus funciones por medio de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial... lo que quiero expresar con esta breve referencia a algunos primeros actos de la Revolución es que, a pesar de los formidables cambios que representaron dejaron subsistente un concepto caduco como el de la división de poderes." "Discurso de Blas Roca el 25 de septiembre de 1974 en la Universidad de La Habana, al ser investido con el título de doctor *honoris causa* en ciencias jurídicas." *Gramma*, 20 de octubre de 1974.

117 *Información Jurídica*, núm. 316 (enero-marzo de 1973), p. 125-190, ha publicado el texto de la Ley Fundamental, con notas de estudio comparativo respecto de la Constitución de 1940 y sus modificaciones, según trabajo hecho por la doctora Cira Tellechea, directora de la Biblioteca del Tribunal Supremo de Cuba. Conocemos otra edición del ministerio de Justicia cubano de 1973, con todas las modificaciones introducidas a su articulado hasta las leyes de 13 de junio de ese año. Para el análisis del fluido sistema jurídico y político, es indispensable consultar las colecciones de *Gramma*, órgano oficial del Comité Central del Partido Comunista, las dos *Declaraciones de la Habana*, revistas *Bohemia*, *Verde Olivo*, *OCLAE*, y los discursos de los principales líderes de la revolución, especialmente los de los hermanos Castro Ruz. Ver también, Francisco de Carreras. "El régimen cubano", en Maurice Duverger. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, la edición reformada, Barcelona, 1970; Joan E. Garcés. "Cuba: un enfoque de su sistema político." *Revista de Estudios Políticos*, núm. 156 (noviembre-diciembre de 1967), y Hans Albert Steger. *La revolución social de Castro en Cuba (1959-1962)*. Cuernavaca, México, CIDOC, s. f.

ma agraria (17 de mayo de 1959), de reforma urbana (4 de octubre de 1960), de nacionalización de la enseñanza (6 de junio de 1961), y la segunda ley de reforma agraria (3 de octubre de 1963). Es obvio que para los dirigentes cubanos, el ordenamiento jurídico no es freno para la estructuración de su programa de gobierno. Fidel Castro acuñó la frase de que la Constitución del 40 era un “trajecito corto” para el movimiento revolucionario que había adelantado demasiado, y que la nueva sería una Constitución socialista.

Dentro del partido —producto de la unificación de tres fuerzas anteriores: movimiento 26 de julio, partido socialista popular (comunista) y el directorio revolucionario de estudiantes— dependiente de su Comité Central, se creó la Comisión de Estudios Constitucionales en 1965, que sin prisa, se enfrentó a la tarea de formular un nuevo marco jurídico a la revolución.¹¹⁸ A partir de 1970, Castro señaló la necesidad de iniciar el proceso de institucionalización de la nueva sociedad cubana, que se concretó en una reorganización del partido de gobierno y en otras medidas políticas y administrativas. Entre ellas, tiene especial importancia el “ensayo” de estructuración de organizaciones de representación popular en Matanzas durante el año 74, región en la que se realizaron por vez primera desde el triunfo de la revolución elecciones populares cuidadosamente planificadas, en busca de una nueva mecánica dentro de la democracia socialista.¹¹⁹

¹¹⁸ El proyecto de nueva Constitución, sin embargo, ha merecido atención, aunque no se hayan hecho públicos sus resultados. Así aparece, por ejemplo, del discurso de Raúl Castro en enero de 1974: “Igualmente durante este año habrán de concluir (1974) los estudios que se realizan para determinar la división administrativa más conveniente a nuestro país en las condiciones actuales, y se continuará trabajando en la elaboración de un proyecto de Constitución o de Ley Fundamental ajustada a las condiciones de construcción del socialismo.” “Discurso pronunciado en el acto conmemorativo de la revolución, enero de 1974.” *OCLAE*, núm. 6, 1974.

¹¹⁹ “Hasta ahora, en nuestro Estado, por razones que todos conocemos, no han existido estas instituciones; no porque en el seno de la dirección de la Revolución no haya existido la conciencia de su necesidad, sino porque en este periodo inicial otras tareas más apremiantes en el plano económico y en el de la defensa han impedido dedicar suficiente atención a este importante problema... constituidas estas instituciones con representantes elegidos por el pueblo, son ellas las que deben designar a los funcionarios de las instituciones de la administración estatal, a los funcionarios de todas las demás instituciones llamadas secundarias, porque las instituciones representativas sí tienen el poder que el pueblo directamente les ha dado, están compuestas por hombres elegidos por las masas... Y esto no es pura formalidad para dar una apariencia de democracia simplemente formal ante el mundo, es una real necesidad. Sólo a través de estas instituciones, el pueblo puede ejercer

Y en octubre, se integró una Comisión encargada de redactar el anteproyecto de Constitución, con la tarea de poner “fin a la provisionalidad del Estado revolucionario y dejar constituido un Estado con carácter definitivo para el futuro”.¹²⁰ El Buró Político del partido y del Comité Ejecutivo del Consejo de ministros, elaboró unas *Instrucciones*, para que sirvieran de guía al trabajo de la Comisión, en las que se prescribe que en el anteproyecto se debe

definir la base económica de nuestro régimen constituida por la propiedad socialista sobre los medios e instrumentos de producción y se debe hacer referencia a las otras formas de propiedad existentes: propiedad de los agricultores pequeños, propiedad sobre los medios e instrumentos del trabajo que no se emplean para explotar trabajo ajeno, propiedad personal de los ciudadanos sobre los ingresos y ahorros procedentes de su trabajo, sobre la vivienda, bienes de consumo y de uso doméstico y cultural; y se debe reconocer la organización de cooperativas, en los casos que sea aconsejable. También se señala que el desarrollo de la economía nacional ha de ser dirigido conforme a un plan único de desarrollo económico-social y que debe consignarse el principio que rige la distribución en la sociedad socialista según el trabajo de cada uno, planteado por Marx en la *Crítica del Programa de Gotha*. Nuestra Constitución socialista será el paso decisivo en el proceso de perfeccionamiento de nuestro Estado socialista y de nuestra democracia socialista, de modo que se garantice la real soberanía de nuestro pueblo, la incorporación creciente, estable y regular de las masas a las decisiones estatales, a los órganos de poder, a las funciones públicas de control de la actividad de todo el aparato del Estado.¹²¹

Se señaló el mes de febrero del año 75 para entregar el anteproyecto y Castro fijó el procedimiento de aprobación:

realmente el gobierno. Y no se ejercerá solamente el gobierno, en nombre del pueblo, sino que el pueblo tendrá directamente la oportunidad de ejercer el gobierno, apoyado en los más estrictos principios de la democracia proletaria.” “Papel de las instituciones representativas dentro del aparato estatal socialista.” *Gramma*, 20 de octubre de 1974. Un resumen del experimento en “Cronología de la creación e inicio del funcionamiento de los democráticos órganos del Poder Popular en Matanzas”. *Gramma*, 12 de enero de 1975.

¹²⁰ “Discurso de Fidel Castro el 23 de octubre de 1974, al quedar integrada la Comisión Redactora del Anteproyecto de Constitución”, *Gramma*, año 9, núm. 44, 3 de noviembre de 1974.

¹²¹ “Conformación jurídica de la victoria del socialismo. Entrevista con Blas Roca, presidente de la Comisión encargada de redactar un anteproyecto de Ley Fundamental.” *Bohemia*, año 66, núm. 49, 6 de diciembre de 1974.

una vez que haya sido analizado (el anteproyecto) por el Buró Político y por el Comité Ejecutivo del Consejo de ministros, y entonces, se pueda discutir ampliamente, que sea la que más ampliamente se discuta de todas nuestras leyes, y que después pueda ser sometida al Congreso del Partido y, a su vez, el Congreso del Partido y el gobierno tomen la decisión de someterla a un *referendum*, en que participará todo el pueblo.¹²²

¹²² *Gamma*, 3 de noviembre de 1974.