

## V. TRIUNFO LIBERAL: UN NUEVO ARREGLO

D. Honduras: un ministro del presidente Barrios . . . . .	193
E. Nicaragua: una Constitución “libérrima” . . . . .	197
F. Costa Rica: reforma sin anarquía . . . . .	201
G. Panamá: presencia obsesiva del Canal . . . . .	209
1. Independencia y constitucionalismo . . . . .	209
2. La primera república . . . . .	210
3. Entre el federalismo y el centralismo . . . . .	211
4. Una independencia equívoca: la Constitución de 1904 . . . . .	211

dano que deberá ejercer, conforme esta Constitución la presidencia de la república hasta el 31 de diciembre de 1949, será designado por los diputados de la actual Asamblea Constituyente,

que naturalmente nombraron a Hernández Martínez en el mes de febrero. No pudo terminar su nuevo ejercicio, porque en mayo fue derrocado por un movimiento armado cívico-militar en la línea democrática de la segunda postguerra que se perfila en la región. El nuevo gobierno deroga por decreto de 11 de julio (llamado de los Tres Poderes) la Constitución del 39, y pone en vigencia la vieja Constitución liberal de 1886 que efímeramente sirve de marco al movimiento definitivo del régimen liberal.<sup>63</sup>

#### D. HONDURAS: UN MINISTRO DEL PRESIDENTE BARRIOS

La reforma se da en Honduras en 1876. Marco Aurelio Soto —constituyente y ministro de Estado en Guatemala en 1872— es el impulsor del movimiento apoyado por Rufino Barrios —a cuyo equipo pertenecía—, dictador guatemalteco que se convierte en el líder liberal-unionista de la región.<sup>64</sup> Bajo su gobierno se promulga la Constitución de 1º de noviembre de 1880, que representa la concreción de las modernas instituciones liberales<sup>65</sup> y que sirve de base al constitucionalismo liberal durante las últimas décadas del siglo pasado y las primeras del xx. Una generación de jóvenes juristas

<sup>63</sup> José María Méndez y Leonel Carías Delgado. *El constitucionalismo y la vida institucional centroamericana*. Seminario de historia contemporánea, ponencia de... Editorial Universitaria, San Salvador, 1964. David Luna. "Análisis de una dictadura fascista latinoamericana. Maximiliano Hernández Martínez, 1931-1944." *La Universidad*. Órgano de la Universidad de Honduras, año 94, no. 5 (septiembre-octubre de 1969), p. 39-130.

<sup>64</sup> Sobre el desarrollo constitucional del siglo xix ver Antonio Vallejo. *Colección de las Constituciones políticas que en la República de Honduras se han decretado en los cincuenta y seis años que lleva de independencia, comenzando por la Federal emitida el 22 de noviembre de 1824*, s. e. s. l., s.f. Este trabajo fue publicado en 1878, y se incluían en él todos los textos hasta el de 1873 inclusive, y omitía la Constitución de 1831, posiblemente por su falta de promulgación; aunque fue aprobada por la Asamblea, nunca entró en vigencia por la crisis de los años 31 y 32 y la invasión del español Vicente Domínguez. Augusto C. Coello. *El Digesto Constitucional de Honduras 1824-1921*. Tegucigalpa, 1923, completa hasta esa fecha la colección incluyendo cinco Constituciones más y recientemente Luis Mariñas Otero. *Las Constituciones de Honduras*. Madrid, 1962, pone al día la recopilación con excepción de la Constitución vigente de 1966.

<sup>65</sup> Héctor Pérez Brignoli. *La reforma liberal en Honduras*. Tegucigalpa, 1973. Una inteligente selección de materiales en *De la sociedad colonial a la crisis del 30. Antología de historia de la cultura*. Tegucigalpa, 1973.

redacta un texto conciso de 85 artículos en la línea conocida: laica, separa la Iglesia del Estado reconociendo la libertad de cultos; enumera ampliamente los derechos individuales, entre ellos el *habeas corpus*; establece la obligación del Estado de fomentar la agricultura, comercio e inmigración; la educación laica, y obligatoria la primaria. En su parte orgánica, fija un sistema unicameral —en contra de los esfuerzos de la Comisión por establecer las dos Cámaras— con un Ejecutivo fuerte electo popularmente para un periodo de cuatro años prorrogables; los secretarios de Estado están sujetos a un sistema de interpelación parlamentaria que modera el régimen presidencial adoptado, así como reconoce una organización autónoma de gobierno local que atenúa el centralismo dominante.<sup>66</sup>

Policarpo Bonilla encabeza el grupo liberal más radical —escindido en facciones—, y al triunfar en 1894, hace promulgar bajo su personal inspiración<sup>67</sup> un nuevo texto cargado de sentido doctri-

<sup>66</sup> El presidente Soto hacía una interpretación del texto: “La nueva Constitución ha dado el golpe de gracia al espíritu colonial que aún estaba vivo i robusto... garantiza todas las libertades que reclama el derecho político moderno: robustece á la vez el principio de autoridad haciéndolo incontrastable en las épocas escepcionales de trastorno: encamina la Administración pública al desarrollo de los intereses económicos del país, i al fomento efectivo de la instrucción popular: dá a la inmigración extranjera todas las facilidades i ventajas que requiera para establecerse en nuestro suelo: sanciona el planteamiento de una legislación secundaria coherente con las instituciones republicanas, i con los peculiares intereses del país; i asegura los fueros de la conciencia i del pensamiento... está a la altura de los principios políticos del siglo... al establecer un nuevo sistema en política, é iniciar una radical transformación en el país... mi objeto ha sido dar paz á un país anarquizado, dar recursos á un Estado empo-brecido, dar garantías y progresos á una sociedad estacionaria... i nuevas instituciones á una República largos años paralizada en su marcha por antiguas y viciosas leyes...” Y en la respuesta, el presidente de la Asamblea afirmaba que la promulgación de la Constitución “...es el glorioso coronamiento de nuestra gran revolución democrática, iniciada apenas con la Independencia de 1821, pero desvirtuada, interrumpida y paralizada por los sofismas reaccionarios i por sesenta años de guerra civil”. *Mensaje que el Presidente Constitucional de Honduras, doctor don Marco Aurelio Soto, dirigió al Congreso ordinario de la República, solemnemente instalado el día 28 de enero de 1881. Alocución del señor doctor don Alfonso Zúñiga, Presidente del Congreso. Contestación del Congreso Nacional al Mensaje del señor Presidente de la República. Alocución del señor Presidente del Congreso i del señor Presidente de la República en el acto de inauguración presidencial.* Tegucigalpa, 1881. Sobre el presidente Soto, *vid.* Félix Salgado. *Compendio de historia de Honduras.* Tegucigalpa, 1928, p. 155-161 y especialmente *Oro de Honduras. Antología de Ramón Rosa.* Prólogo de Rafael Heliodoro Valle. 2 vols. Tegucigalpa, 1948, *passim*. Rosa fue un intelectual liberal de gran valor que colaboró importantemente en las reformas liberales de Honduras y Guatemala.

<sup>67</sup> Eliseo Pérez Cadalso. *La dieta de Chinandega y sus proyecciones político-jurídicas.* San Salvador, 1959, p. 14.

nario en el que el liberalismo se afirma y acentúa.<sup>68</sup> La Constitución sigue el esquema de la de 1825 y es más desarrollada. En su parte dogmática introduce la supresión de la pena de muerte, el recurso de amparo, la representación proporcional, el juicio por jurados, el derecho de asilo y disposiciones contra la Iglesia católica (prohíbe monasterios y vinculaciones). En la orgánica, prohíbe la reelección, crea la vicepresidencia y adopta un sistema judicial difuso de control de constitucionalidad a cargo de un organismo judicial electo popularmente —recogiendo el precedente de la Constitución federal del 24—, alternabilidad del ejercicio del Ejecutivo, instituye el sistema de jurados; el Consejo de Ministros, el refrendo ministerial . . .<sup>69</sup>

Un nuevo líder militar hizo promulgar otro texto el 2 de septiembre de 1904,<sup>70</sup> que no entró en vigor sino hasta el 1º de marzo de 1906, pero que rigió poco tiempo, porque derrocado el nuevo jefe, una nueva Constituyente declaró —el 8 de febrero de 1908— en vigor la Constitución de 1894, que rigió hasta 1924.

Este año, en plena crisis del régimen liberal, se dictó un nuevo texto impulsado por el general Tosta, designado al no ponerse de acuerdo los tres contendientes en la pasada elección presidencial: Carías, Arias y Bonilla.<sup>71</sup> Se afirma en él la tendencia nacionalista,

<sup>68</sup> Coello. *Op. cit.*, afirma que la reforma de 1876 a 1880 es más bien administrativa que política, y está recogida en la legislación ordinaria y dándole poco crédito a la carta del 80 piensa que la de 1894 “representa evidentemente la Reforma de nuestro Derecho Constitucional, en el sentido estrictamente ideológico . . .” p. 9-10.

<sup>69</sup> “Otra consecuencia de mi sistema ha sido la importancia que han adquirido las Carteras ministeriales. Bajo los gobiernos personales, el Ministro es simple refrendador, de los actos del Jefe del Estado, sin voz ni voto, y á veces, sin conocimiento previo de los asuntos que aparece autorizando. Hoy el Presidente nada hace sino por medio del respectivo Ministro, ni éste comunica resolución alguna sin previo acuerdo y firma del Presidente. Se necesita, pues, siempre el concurso de las dos voluntades, y hay más probabilidades de acierto; sin perjuicio de que ningún asunto de trascendencia para el país se resuelva sin previa discusión en Consejo de Ministros.” *Mensaje del Presidente de la República de Honduras y anexos, presentados á la Asamblea Nacional Constituyente de 1894*. Tegucigalpa, 1896, p. 24. Sobre los trabajos de ésta, *Diario de las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, 1894-1895, República de Honduras*, s. e., s. l., s. f., ejemplar en el Archivo Nacional de Honduras, en Tegucigalpa.

<sup>70</sup> Sus líneas generales eran las mismas de las anteriores; posiblemente su única novedad consistía en otorgar facultades delegadas legislativas al Ejecutivo, hecho que se justificaba por la situación crónica de inestabilidad.

<sup>71</sup> “A bordo de un vapor extranjero, el representante de otros gobiernos (*sic*) designa el presidente de Honduras. Nadie dice nada, nadie protesta, a nadie le extraña tal procedimiento . . . el mejor legislador, en materia constitucional, es la tradición bien aplicada. Nosotros, enamorados de las abstracciones mal comprendidas, forjamos un código político después de una revolución. Naturalmente, son

al suprimir disposiciones sobre extranjeros, se atenúa el laicismo al permitir la entrada de sacerdotes, y se legisla sobre suspensión de garantías. Se mantuvieron ciento dos de los ciento ochenta y dos artículos del antiguo texto constitucional. Las discusiones fueron desahídas y la pena de muerte fue su tema más debatido. Orgánicamente, en oposición al presidencialismo exagerado, se fortaleció el Legislativo, que por única vez en la historia del país estuvo en manos del partido de la oposición. Dentro de esta línea se autorizó al Congreso a exigir renunciaciones de ministros a través de un voto de censura, introduciendo un verdadero sistema semiparlamentario (artículos 92 inciso 38 y 120).<sup>72</sup> Y marca el principio del constitucionalismo social al recoger los principios sobre “cooperación social y trabajo” de la Constitución federal de 1921.

De acuerdo con ella, el general Tiburcio Carías Andino, subió al poder en 1932. Decidido a perpetuarse, encamina una nueva reforma constitucional a efecto de fortalecer su poder personal y ampliar su periodo. Como el procesamiento de reforma total, curiosamente fue omitido en la Constitución de 1924, el Congreso Legislativo puso por obra la convocatoria a una nueva Constituyente, basado en precedentes consuetudinarios.<sup>73</sup> Y los autores de la iniciativa toman como pretexto de fondo, que la carta del 24 se había redactado en una situación de anarquía, y que había necesidad de que se “introduzcan los adelantos que hasta hoy ha conquistado el derecho constitucional o derecho político, dando cabida al derecho social y a los servicios públicos, como la mejor manifestación del Estado moderno”.<sup>74</sup> Sin embargo, en el curso del proceso, los diputados se cuidaron de eludir ese compromiso y amparar la reforma en el deseo de suprimir “anacronismos” de la anterior Constitución.<sup>75</sup> Y todo se orientaba a fortalecer al Ejecutivo y ampliar

las pasiones del partido las que se reflejan en esa carta fundamental...” Paulino Valladares. “Cómo es la política en Honduras.” *Anales del Archivo Nacional de Honduras*, fasc. núm. 8, año iv (agosto de 1970), p. 50.

<sup>72</sup> Nunca se aplicó en los doce años de vigencia de esta Constitución.

<sup>73</sup> “Opinión del diputado y abogado don Gualberto Cantanero Palacios sobre la revisión general de la Carta Magna de la República.” *Diario La Época*, 5 de enero de 1936.

<sup>74</sup> “Patriótica iniciativa presentada por los honorables diputados General don J. Inocente Triminio, periodista don Fernando Zepeda Durón y profesor don Rodolfo Z. Velázquez pidiendo la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente para revisar la Constitución Política de 1924”, en *El Congreso Nacional de 1936*. Tegucigalpa, 1936, p. 10.

<sup>75</sup> *Idem*, *passim*. En el *Dictamen de la Comisión de Legislación* se recordaba uno

su periodo. Nacionalista, autoritaria, presidencialista, era hecha a la medida de Carías. Aumentó el periodo presidencial y en el artículo 202 de los transitorios —eufemismo que se convierte en usual— extendió su periodo hasta el año de 1943.<sup>76</sup>

Previsora —en 1939— la Asamblea legislativa, antes de que expirara el plazo fijado, impulsó una nueva mini-reforma. Consideraba la asamblea “que es un deber patriótico velar por el indefinido mantenimiento de la paz que ha logrado implantar el actual gobierno presidido por el doctor y general don Tiburcio Carías Andino . . .” y en uso de la “genuina representación del pueblo hondureño”, reformó el artículo 202 de la Constitución que “se leerá así”: el periodo presidencial del presidente y vicepresidente, generales Carías y Williams, terminarán el 1º de enero de 1949 y en esa virtud, se dejan en suspenso los artículos 116, 117 y 118 constitucionales,<sup>77</sup> fecha en la que Carías, hastiado abandonó la presidencia.

#### E. NICARAGUA: UNA CONSTITUCIÓN “LIBÉRRIMA”

La alianza conservadora mantuvo el orden y el poder por un periodo que rebasó el común del marco regional, hasta que en 1893 emerge José Santos Zelaya —epígono de los hombres fuertes del periodo heroico liberal—, que después de una breve lucha del 11 al 25 de julio, legitimó el nuevo régimen con una Constitución —promulgada ese mismo año el 10 de diciembre— llamada “libérrima” en la historiografía liberal, sobre las mismas líneas conocidas: separación de Iglesia y Estado, desamortización de bienes eclesiásticos, supresión de la pena de muerte, secularización de cementerios, enseñanza laica,

del art. 52: “El esclavo que pise el territorio hondureño queda libre. El tráfico de esclavos es un crimen.”

<sup>76</sup> *Mensaje de saludo, del señor Presidente de la República Dr. y Gral. Tiburcio Carías Andino a la Asamblea Nacional Constituyente*. Tegucigalpa, s. e., 8 de marzo de 1936 y *Contestación al saludo del señor Presidente de la República por el Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente*. Tegucigalpa, s. e., 8 de marzo de 1936.

<sup>77</sup> *Decreto número 16. Reformando el artículo 202 de la Constitución Política, emitido en la sesión celebrada el sábado 16 de diciembre de 1939*. Tegucigalpa, 1939. Los folletos de Daniel Hernández. *La justificación histórica de la actual prolongación en el poder*. Tegucigalpa, 1940 y de Raúl Arturo Pagoaga. *Rumbos nuevos*. Tegucigalpa, 1940 son un ejemplo del tono servilista y autoritario de los documentos conservadores de la época. El lema de paz y orden justifica la nueva situación de continuidad autocrática. Carías en su Mensaje presidencial de 1941, informaba satisfecho que para mantener la paz que se le había exigido había tomado “resoluciones enérgicas”, lo que lo tenía “perfectamente tranquilo”, y que su gobierno mantenía con el de los Estados Unidos “una estrecha amistad”.

divorcio y matrimonio civil, libre testamentificación, supresión de vinculaciones, abolición de órdenes religiosas, reconocimiento desarrollado de los derechos individuales, división de poderes en un sistema unicameral, con fuerte preponderancia del Ejecutivo. Precisamente las dos reformas que sufrió antes de ser derogada, en 1896 y en 1905, se orientaron a fortalecer aún más las atribuciones presidenciales.<sup>78</sup>

Una política interna drástica orientada a lograr la cohesión y dirigida contra los conservadores y disidentes liberales, con la consigna del progreso, logró convertir a Zelaya en el sucesor del guatemalteco Barrios como líder de la región, en la que intervino frecuentemente. Y una política exterior nacionalista, en un país convertido en bastión estratégico por el proyectado canal interoceánico, lo hizo capitalizar la desconfianza del gobierno norteamericano y provocar su propia derrota, obligado a dimitir en 1909.<sup>79</sup> En esta fecha se inicia la ocupación directa norteamericana que se prolonga —con breve intermitencia— por 24 años, y que se proyecta mundialmente con la oposición beligerante del guerrillero Sandino.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Sofonías Salvatierra insiste en la influencia de las ideas de Máximo Jerez —líder liberal de la primera época— en el documento: “Esta asamblea, elevó a derecho positivo, en la Constitución del 10 de diciembre, toda la filosofía política de Jerez, toda la ideología del gran agitador... las ideas levantadas entonces como bandera han pasado a ser ya las ideas de toda la nación. Obsérvese que en 1911 una Constituyente compuesta nada más que de conservadores, no reaccionarios, llamados éstos genuinos en aquella época, elaboraron una Constitución que contenía con pocas variantes todos los principios políticos de la del 10 de diciembre...” *Síntesis de la personalidad histórica de Máximo Jerez*. Managua, 1955, p. 12-13. Del mismo autor. *Máximo Jerez inmortal*. Managua, 1950. Igual que en Guatemala, se promulgan varias disposiciones que establecían el trabajo obligatorio de los campesinos, leyes que punían la vagancia y suprimían las tierras comunales; Jaime Whellock Román. *Raíces indígenas de la lucha anticolonialista en Nicaragua*. México, 1974, p. 105 y siguientes.

<sup>79</sup> Mario Rodríguez. *América Central*. México, 1867, p. 140 y siguientes; Milton Sánchez. *Nicaragua*. La Habana, 1967, p. 37 y siguientes; Charles Stansifer. “Una nueva interpretación de José Santos Zelaya, dictador de Nicaragua, 1893-1909.” *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Universidad de Costa Rica, núm. 1, 1974, p. 47-59; las memorias del propio presidente José Santos Zelaya, *La revolución de Nicaragua y los Estados Unidos*. Madrid, 1910, y últimamente Irene Zea. “La entrada de Nicaragua en la órbita imperial.” *Relaciones internacionales*. Revista del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad de México, vol. II, núm. 4 (enero-marzo de 1974), p. 49.

<sup>80</sup> Sobre la heroica gesta del patriota nicaraguense, ver Gregorio Selser. *Sandino, general de hombres libres*. San José de Costa Rica, 1973; Gustavo Alemán Bolaños. *¡Sandino! Estudio completo del héroe de las Segovias*. El Salvador, 1932; y los emocionantes testimonios personales de Ramón de Belausteguigoitia. *Con Sandino en Nicaragua*. Madrid, 1934; Emigdio Maraboto. *Sandino ante el coloso*. México, 1929,

El proceso constitucional fue menos complicado que en otros países. El mismo año de la caída de Zelaya, se promulgó, por su sucesor, una Ley Provisional de Garantías, que precariamente trataba de justificar el levantamiento como oposición al exceso de poder personal. Los conservadores, dueños de nuevo del terreno, dominan una Asamblea Constituyente que se reúne en los primeros meses de 1911, y redactan un proyecto de tendencia católica confesional que significaba una vuelta a la del 58, que “les había dado treinta y cinco años de paz”. Los liberales publicaron los llamados “acuerdos Dawson” (nuevo embajador norteamericano) que sugerían compromisos del nuevo régimen para contratar un préstamo, y la Asamblea, presionada, incluyó una disposición en el sentido de que “únicamente el Congreso podría autorizar empréstitos y celebrar contratos por medios directos”, y que “los impuestos y contribuciones públicos no pueden ser enajenados ni dados en arrendamiento”. Presionado, el Ejecutivo trató de convencer a la Asamblea de modificar el texto, sin lograrlo, y tomando como pretexto la introducción de la “moción de censura”, la disolvió un día después de firmada la Constitución.

Los norteamericanos, representantes de una nueva forma de dominación, prefirieron gobernar en un marco jurídico más moderno que el que ofrecían los viejos conservadores, y un nuevo cuerpo se apresuró a redactar un texto de tendencias más moderadas que conservó la tradición liberal que no molestaba a los nuevos grupos dominantes, el cual fue aprobado en diciembre del mismo año. La inestabilidad del nuevo gobierno hizo reunir una nueva Constituyente, que en 1913 redactó y firmó una Constitución que nunca entró en vigor, porque su tendencia conservadora tampoco fue del agrado del gobierno, el que obligó a la Asamblea, bajo amenaza de disolverla, a sancionar la Constitución de diciembre del 11, suprimiendo dos de sus artículos, bajo la cual sobrevivió la nueva autocracia liberal. Los marinos abandonaron Centroamérica, dejando organizado en Nicaragua, un ejército especial con el nombre de Guardia Nacional, cuyo jefe, Anastasio Somoza, calificará las últimas décadas de ese país, que gobierna hasta su muerte, en 1956, víctima de un atentado revolucionario.

En 1936, los dos partidos tradicionales —conservador y liberal— convinieron en reformar la Constitución por medios legales; selec-

y Sofonías Salvatierra. *Sandino, o la tragedia de un pueblo*. Madrid, 1924, y la reciente publicación documental de Sergio Ramírez Mercado. *Pensamiento vivo de Sandino*. San José de Costa Rica, 1974.

cionar un candidato único de los dos y distribuir el poder equitativamente, para lo cual se firmó un pacto; pero Somoza, al no lograr imponer su candidato, dio un golpe de Estado contra el presidente Sacasa e impulsó su propia candidatura presidencial, iniciando la dinastía que aún no termina. En el pacto firmado el 1º de mayo de 1936, se afirmaba que el móvil principal del acuerdo era lograr la paz necesaria para afrontar la reforma constitucional “que ha sido expresado como un *desideratum* de los dos partidos”. Impulsada por los medios constitucionales debería ser la expresión de los siguientes principios: libertad religiosa, respeto a la familia, prohibición de la usura, organización de la propiedad y el trabajo “sobre la base de la justicia social”, representación “corporativa o funcional de las municipalidades”, cooperativismo, “cuarto poder” en un Consejo Nacional de Elecciones, mantenimiento de la Guardia, representación de minorías, nombramiento de presidente del Tribunal de Cuentas por el Congreso y senaduría vitalicia para los ex presidentes electos popularmente.<sup>81</sup>

Electo Somoza, encaminó el proyecto de reforma constitucional. Salvados varios obstáculos legales encuadró a los grupos leales de los dos partidos e integró un fiel cuerpo constituyente que redactó en pocas semanas un nuevo texto a su medida, buscando ampliación del poder presidencial.<sup>82</sup> Recogió por primera vez el tratamiento de la cuestión laboral, que demagógicamente ya había utilizado el

<sup>81</sup> “*Memorandum* de las conversaciones y resoluciones de los representantes de las Juntas Directivas Nacionales y Legales de los partidos históricos, señores Gral. Emiliano Chamorro, doctor Crisanto Sacasa, doctor Carlos Cuadra Pasos y doctor Carlos A. Morales, en presencia del señor Presidente de la República doctor Juan Bautista Sacasa”, en Juan B. Sacasa. *Cómo y por qué caí del poder*. San Salvador, 1936. Este tipo de acuerdos interpartidistas, como bien lo señala Manuel Fraga Iribarne, “es frecuente en Iberoamérica, como lo revela la historia constitucional de Colombia, de Uruguay y otros países. Propende a consolidar el monopolio político de los ‘partidos históricos’, o sea, de determinados grupos familiares y económicos, más bien que a favorecer el cambio social. Por otra parte, no suelen corresponder a diferencias ideológicas o a intereses clasistas bien definidos.” *La evolución constitucional nicaragüense a partir de 1911. La Constitución vigente de 1950*, en Álvarez Lejarza. *Op. cit.*, p. 138-139.

<sup>82</sup> La reforma tiene por objeto “renovar la estructura política... mayor unidad en la acción, nuevos principios de justicia y una mayor ductilidad en los cánones rígidos de la Constitución, a efecto de dejar libre la acción del Estado en los ciclos de emergencia... el Ejecutivo, tiene forzosamente que desenvolverse con mayor amplitud que en las naciones de superior cultura y progreso...”. *Mensaje del excelentísimo señor Presidente de la República General Anastasio Somoza en el acto de inaugurarse las sesiones de la Honorable Asamblea Nacional Constituyente*. Managua, 15 de diciembre de 1938.

nuevo caudillo en su carrera política, y fortaleció el Ejecutivo autorizándole atribuciones de emergencia;<sup>83</sup> y se apresuró a nombrar a Somoza para la presidencia por ocho años más, eliminando la consulta popular.

En 1948 y 1950 se dictan nuevos textos. Se orientan a fortalecer el poder presidencial, recoger los nuevos principios modernizantes, y especialmente a prolongar el mandato del jefe de la dinastía y favorecer la legitimación de la sucesión de sus dos hijos que, después del padre, han ejercido la presidencia.<sup>84</sup>

#### F. COSTA RICA: REFORMA SIN ANARQUÍA

A diferencia del resto de la región centroamericana, que pasó por un largo periodo de anarquía y una regresión en sus formas políticas, en Costa Rica el proceso es más diáfano.<sup>85</sup> La formación en el Valle Central (San José Alajuela) en los primeros años de la independencia, de un modo de producción agroexportador con base en el cultivo del tabaco, azúcar y principalmente café, dio la base para la reestructuración de un Estado nacional fuerte, centralizado y de orientación republicana. Otros factores apoyaron esta decisión: debilidad de la aristocracia colonial, escaso número de funcionarios metropo-

<sup>83</sup> *Discursos cruzados entre el Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente Dr. Roberto González y el Excelentísimo señor Presidente de la República General de División A. Somoza, en el solemne momento de recibir de nuevo la alta investidura de Presidente de la República para el periodo constitucional comprendido entre el 30 de abril de 1939 al 1º de mayo de 1947.* Managua, marzo 30 de 1939.

<sup>84</sup> Alcjandro Cole Chamorro. *145 años de historia política de Nicaragua.* Managua, 1967.

<sup>85</sup> Poner en orden las nuevas naciones convulsas fue obsesión de toda la generación del siglo XIX en América Latina, en busca de superar la anarquía. Rafael Núñez, que en Colombia encabeza el movimiento antiliberal llamado de la "Regeneración", inscribía en su programa la vuelta a la paz y al orden. Abogaba por un gobierno fuerte que frenara los elementos del desorden: "...las repúblicas deben ser autoritarias, so pena de incidir en permanente desorden y aniquilarse en vez de progresar" y agregaba sentenciosamente: "La garantía para los ciudadanos no estriba en reducir a inutilidad a sus mandatarios, sino en elegirlos ellos mismos, y en hacer su elección honradamente". Y pensaba que el proceso de restauración podría lograrse sin pasar por los excesos dictatoriales que se habían producido en otros países: "...podremos probablemente concluir nuestra obligada transición, sin pasar por el puente oprobioso de la dictadura de un Rosas, de un Santana o de un Carrera, o de la anarquía militar o demagógica llevada a su más ignominioso temperamento, que han soportado algunas repúblicas hermanas". *Mensaje a la Asamblea de delegatarios de los Estados.* Bogotá, 11 de noviembre de 1885.

litanos, pobreza de la Iglesia, pequeña propiedad campesina, que consecuentemente fortalecían el poder municipal.<sup>86</sup>

Las noticias de la independencia decretada en septiembre en la capital de Guatemala llegaron a fines del año a Costa Rica, mezcladas con las de la oposición nicaragüense. Esto produjo un doble movimiento: permanecer al margen del conflicto ya planteado y activa participación política en los Ayuntamientos. Así, la vida municipal, de raigambre española, produce el primer documento constitucional de ese país. En una híbrida mezcla de elección popular y designación municipal se integró una junta que, convertida en la primera Asamblea Constituyente, promulgó el 1º de diciembre del 21 el Pacto social fundamental interino, más conocido como Pacto de concordia.<sup>87</sup> Inspirado en el deseo de preservar a la provincia de los elementos desintegradores que aparecían, forma su primer marco jurídico fundamental, en tanto se pueda concurrir —decía el preámbulo— “al establecimiento de un gobierno supremo constitucional”, con cincuenta y ocho artículos inspirados en el ejemplo gaditano; <sup>88</sup> creó una Junta Gubernativa electa popularmente que tendría las funciones de gobierno en un régimen de confusión de poderes, y declaró que la católica era la religión del Estado con “exclusión de cualquier otra”. Fue reformado al año siguiente, para sujetarse al imperio mexicano, acordar el envío de diputados al Congreso que se celebraría en México y acatar la Constitución que allá se promulgara.<sup>89</sup>

La pugna entre republicanos e imperiales se hace evidente dentro del gobierno, y el 17 de marzo de 1823, el llamado Congreso

<sup>86</sup> Samuel Stone afirma que el igualitarismo impulsado por los pequeños propietarios en relación con el elitismo de las familias hidalgas de Cartago, explica la naturaleza peculiar de la vida política y social. “Los cafetaleros.” *Revista de la Universidad de Costa Rica*, núm. 13 (1969, junio), *passim*.

<sup>87</sup> Enrique Macaya. “Institucionalidad municipal en los orígenes de nuestras primeras Constituciones.” *Revista de la Universidad de Costa Rica*, 1954; José Francisco Trejos. *Origen y desarrollo de la democracia en Costa Rica*. San José, 1939.

<sup>88</sup> Parece ser que en Costa Rica la influencia del constitucionalismo español fue más marcada que en los otros países centroamericanos: disposiciones sobre religión, sistema electoral en tres grados que se mantuvo hasta 1913, importancia de los Ayuntamientos y gobierno colegiado. Ismael Vargas llega a sostener que no “...sería exagerado afirmar que la Constitución española que le dio origen continuó hasta el año 1949...”. “El constitucionalismo costarricense en la mitad del siglo diecinueve.” *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*. México, 1957, p. 457.

<sup>89</sup> *El Pacto social fundamental interino de Costa Rica o Pacto de Concordia*, en el 150 aniversario de su firma en la ciudad de Cartago, realizada el día 1º de diciembre de 1821. San José, 1971.

Provincial decretó el Primer Estatuto Político, en el que se declaraba la separación del imperio, por no haberse cumplido las condiciones fijadas para la anexión, y se dejaba la puerta abierta a la incorporación a otro gobierno americano, situación que se mantuvo en un Segundo Estatuto Político dictado después de la batalla de Ochomongo, resuelta en favor de los republicanos, el 16 de mayo del mismo año. Las líneas generales de los tres documentos eran semejantes, “de inmediato origen español, provisionales, unionistas, detallados y reglamentistas”;<sup>90</sup> se diferenciaban en el número y designación del órgano de gobierno. Llama la atención el interés por sujetarse a una norma jurídica en el momento de la independencia, hecho que no se produce en los demás países centroamericanos, que esperan pacientemente la Constitución de la república federal y se sujetan a ella en documentos estatales.<sup>91</sup>

Abierto el proceso a la federación, envía sus diputados al Congreso de la capital, que promulga la Constitución federal, y en cumplimiento de sus disposiciones, el 25 de enero de 1825 emite la Ley fundamental del Estado libre de Costa Rica. En su parte dogmática es más amplia que los documentos anteriores, y en su parte orgánica recogió el principio de la división de poderes por vez primera; además se orienta al fortalecimiento del Legislativo a costa del Ejecutivo, e insiste en una demarcación diluida de atribuciones. Los doce años siguientes, el régimen se caracterizó por un Ejecutivo débil y un gobierno descentralizado —en una unión precaria con el poder federal— con beneficio para los Ayuntamientos. Es considerada por varios autores como la primera Constitución, tomando en cuenta que el Pacto y los Estatutos son simplemente antecedentes consti-

<sup>90</sup> Hernán Peralta. “Las tres primeras Constituciones de Costa Rica.” San José, 1946, p. 294, quien ha trabajado con gran amplitud esta materia. Ver de este autor *Las constituciones de Costa Rica*. Madrid, 1962; *Agustín de Iturbide y Costa Rica*. San José, 1944; *El Pacto de concordia. Orígenes del derecho constitucional de Costa Rica*. San José, 1952 y *El derecho constitucional en la independencia de Costa Rica*. Imprenta Trejos Hermanos. San José, 1965.

<sup>91</sup> Carlos José Gutiérrez. “Una convergencia de iusnaturalismos. El sustrato filosófico de tres artículos de la Constitución de 1825”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica*, núm. 6 (noviembre de 1965), p. 51 y 52. Este hecho era subrayado por un ciudadano que exponía ante la Junta Gubernativa que “El Pacto y forma de gobierno que en el estado de independencia y libertad constituyó Costa Rica, es singular en todo el imperio mexicano, a lo menos no se sabe que en otra provincia se haya observado igual procedimiento”. Exposición a la Junta Superior Gubernativa, fechada el 10 de diciembre de 1822, documento núm. 131, folios 3 a 6. *Archivos Nacionales de Costa Rica*.

tucionales, argumentación basada en la interinidad, cambio constante y desconocimiento por Heredia de los primeros documentos.<sup>92</sup>

Braulio Carrillo, con un golpe de Estado, interrumpe el proceso constitucional el 27 de mayo del 38, y el 14 de noviembre separa a Costa Rica de la federación. Convoca de inmediato a un cuerpo constituyente que sin su apoyo se disuelve sin concluir su tarea. El nuevo hombre fuerte representa la tendencia centralizadora a la creación del Estado-nación. Liberal radical a pesar de su formación legalista, busca un estado fuerte que liquide los grupos intermedios que se le oponen, y así, ataca a la Iglesia y sobre todo a los municipios, que suprime y sustituye por un gobierno unitario. Creía en la necesidad de constituir una dictadura “capaz de liquidar . . . a los grupos conservadores que todavía atentaban contra el nuevo orden”.<sup>93</sup> El 8 de marzo del 41 puso en vigor la Ley de Bases y Garantías en busca de su legitimación constitucional. A su medida, absorbía todos los poderes, declarándose jefe vitalicio y eliminando legalmente todo vestigio de vida municipal. Se autolimitaba vagamente, al mantener una declaración dogmática de derechos, un Consejo Consultivo semilegislativo que sólo podía conocer los asuntos que el jefe de Estado le presentara, quien, además, lo presidía, y un poder judicial de su propia designación.

Paradójicamente, los conservadores echaron mano del líder liberal regional Francisco Morazán —desesperadamente interesado en salvar la federación— para derrocar a Carrillo. Triunfante, derogó la Ley de Bases (Decretos LXVII de 6 de junio de 1842 y LXXXVI de 27 de agosto de 1842) y puso en vigor la Constitución del Estado del 25 y convocó a una nueva Constituyente, que interrumpió sus labores al ser fusilado el prócer por los nacionalistas costarricenses. El nuevo gobierno local se apresura a reunir un nuevo cuerpo que emite, el 28 de abril de 1844, una nueva Constitución sobre las mismas líneas del constitucionalismo centroamericano y con clara influencia gaditana.

Proceso dificultado electoral, Poder Ejecutivo débil y asamblea

<sup>92</sup> Marco Tulio Zeledón. “Historia constitucional de Costa Rica.” *Digesto Constitucional de Costa Rica*. San José, 1946, p. 297-298; José Abdulio Cordero. *El ser de la nacionalidad costarricense*. Madrid, 1964, p. 57 y Carlos Monge Alfaro. “Primeras manifestaciones del Estado costarricense.” *Revista de la Universidad de Costa Rica*. Número extraordinario, núm. 31 (septiembre, 1971).

<sup>93</sup> Rodolfo Cerdas Cruz. “La dictadura de Braulio Carrillo. Su significado político-institucional.” *Revista de Ciencias Jurídicas*. Universidad de Costa Rica, Escuela de Derecho, núm. 18 (diciembre, 1971), p. 372.

fuerte, fueron los pretextos para que —tras un natural cambio de gobierno— se promulgara otra Constitución en 1847, que en vertiente conservadora autoritaria, fortalece el Ejecutivo, suprime el voto directo, interrumpe el proceso hacia el reconocimiento de la libertad de cultos, incluyendo una rígida disposición sobre religión católica,<sup>94</sup> suprime el Senado y reduce el Congreso a diez miembros bajo la dirección del vicepresidente, y establece un procedimiento de reformas impulsado por los municipios.

Precisamente utilizando este canal, en una interpretación flexible aún discutida, se procede a promulgar de hecho —aunque sin consensarlo— un nuevo texto en 1848 que se llamó Constitución Reformada. Dos decisiones estaban en su origen: fortalecimiento mayor del Ejecutivo<sup>95</sup> (mayores atribuciones, periodo de seis años con reelección) y ratificación definitiva de la separación de Costa Rica de la federación centroamericana. Estuvo vigente once años, y dentro de ese periodo la nueva oligarquía agroexportadora toma definitivamente el control del gobierno, aunque posteriormente se produzcan diferencias internas.

La Constitución del 48 cayó con el gobierno de Juan Rafael Mora, víctima de un levantamiento militar que se oponía a su reelección. Y el nuevo presidente José María Montealegre, “máximo exponente de la aristocracia cafetalera”, se apresuró a convocar una nueva Asamblea, que en 1859 dictó una Carta de ciento cuarenta y un artículos, que limitó los poderes presidenciales reduciendo el periodo y prohibiendo la reelección, declaró la subordinación del poder militar al civil, amplió el capítulo sobre derechos —que según Zeledón llega hasta la Constitución vigente—; mantuvo la declaración equívoca sobre libertad de cultos que venía de las dos anteriores, y como única novedad instituyó por primera vez el Consejo de ministros para deliberar sobre asuntos de importancia.<sup>96</sup>

En 1869, otro levantamiento militar abrió el camino de la presidencia a Jesús Jiménez quien, fiel a la costumbre, hizo reunir otra

<sup>94</sup> Cleto González Viquez. *Obras históricas*, tomo I, San José, 1958, p. 123 y siguientes.

<sup>95</sup> “...el presidente Mora gobernaba bajo el imperio de una Constitución (la del 48) que hacía del mandatario un monarca casi absoluto.” Manuel Argüello Mora, *Costa Rica pintoresca. Sus leyendas y tradiciones*. San José, 1899, p. 168. Citado por Carlos Meléndez Chaverry. *Dr. José María Montealegre. Contribución al estudio de un hombre y una época poco conocida de nuestra historia*. San José, 1968, p. 71.

<sup>96</sup> Sobre esta Constitución, ver, Meléndez Chaverry. *Op. cit.*, p. 71-79.

Constituyente que promulgó un texto, el 15 de abril de 1869, de ciento cuarenta y nueve artículos. Era una copia de la anterior, según común opinión de comentaristas nacionales, que con mucho esfuerzo encuentran dos novedades: constitucionalización del ministerio público<sup>97</sup> y disposiciones sobre educación.<sup>98</sup> En realidad, como afirma uno de ellos

ninguna de estas Constituciones promulgadas en los años que van del 40 al 70, se puede decir que respondiera fundamentalmente a una corriente definida de pensamiento o a una filosofía clara: casi siempre respondieron a golpes de violencia, en muchos casos, o bien a disposiciones de ánimo de los gobernantes ocasionales.<sup>99</sup>

El gobierno de Jesús Jiménez molestó a la oligarquía cafetalera, cada vez más poderosa, la que impulsó un movimiento para derrocarlo.<sup>100</sup> Fue el general Tomás Guardia quien lo encabezó, pero usó su nuevo poder con gran discreción personal fortaleciendo la línea liberal, en el sentido de la dictadura democrática común a ese movimiento. El ciclo liberal culmina en diciembre de 1871, cuando la Constitución del 69 fue sustituida por una nueva que rigió al país por setenta y ocho años, más que todas las otras juntas. Pero su longevidad no fue tranquila. Fue anulada tres veces y restaurada por decretos presidenciales. Varias Asambleas Constituyentes se quedaron sin ocupación al ser disueltas por diversos motivos; Congresos Constitucionales fueron clausurados y bajo la

<sup>97</sup> Ismael Antonio Vargas. *Lecciones de derecho constitucional costarricense*. San José, 1957, p. 78.

<sup>98</sup> González Viquez. *Op. cit.*, p. 289 y 290.

<sup>99</sup> Vargas. *Op. cit.*, p. 77.

<sup>100</sup> "La fraguó (la revolución) la oligarquía josefina que había llevado a la política un elemento nuevo que no había existido en la antigua tradición gubernativa cartaginesa y quiritaria: el dinero... pero no había tales propósitos de democratizar la administración... la oligarquía quería el poder para sí, sin fines administrativos de orientación distinta a los seguidos hasta entonces, y, por otro lado el mismo señor Jiménez en su primer periodo presidencial había sido elegido con la anuencia de ellos y ellos habían compartido el poder con los antiguos gobernantes de 1821 en adelante." Hernán Peralta. *Vidas costarricenses. Don Rafael Iglesias. Apuntes para su biografía*. San José, 1968, p. 91. Ver también Lorenzo Montúfar. *Memorias autobiográficas*. Montúfar es el líder intelectual más importante de la generación liberal guatemalteca, que colaboró en el gabinete de Guardia y que muere en los Estados Unidos como embajador de Honduras, lo que ilustra las vinculaciones estrechas de los liberales centroamericanos de ese periodo.

permanencia del texto fundamental se produjo una corriente de ilegalidad consecuencia del desarrollo y crisis del régimen liberal.<sup>101</sup>

Recogió las decisiones fundamentales del liberalismo aprovechando la tradición legislativa del periodo independiente. Texto corto, conciso, en su parte dogmática resumió y desarrolló la enumeración de los derechos individuales, y como una novedad, estableció por primera vez expresamente la separación de la Iglesia y el Estado y la libertad de cultos, que las anteriores sólo habían sugerido; en su parte orgánica adopta el unicameralismo y suprime el Senado; sistema judicial nombrado por la Cámara y un Ejecutivo con atribuciones amplias —a la medida de Guardia— limitando el gobierno local. De entre su articulado emerge el neopresidencialismo alrededor de la figura del jefe del Ejecutivo fortalecido. El éxito de su formulación se confirma con las múltiples reformas secundarias que soportó —1882, 1902, 1922, 1923, 1936, 1943 y 1946— sin perder su fisonomía, incluso las dos últimas, que introdujeron las garantías y derechos sociales. Hábilmente los constituyentes recogieron y elaboraron la experiencia adquirida,

no era una Constitución que se la habían sacado de la cabeza, como diría un español, sino que era el producto de una lenta elaboración nacional. De la concordia a la expectativa, de la expectativa al plagio de federación, de aquí al absolutismo, del absolutismo al lento acomodamiento de nuestras instituciones realizado por derribes como en los terrenos en formación, para llegar a un presidencialismo muy acentuado, cada una de las Constituciones anteriores es un eslabón que conduce al relleno de la Carta del 71, la cual resultó así una síntesis sobria y depurada de diversas experiencias nacionales.<sup>102</sup>

Tuvo dos interrupciones importantes. La primera en 1876, en virtud de un golpe de Estado cuando solamente tenía cuatro años y tres meses de vigencia. El propio Guardia, de nuevo hombre fuerte en el poder, antes de su muerte la restablece por medio de un decreto, después de varios fallidos procesos constituyentes, introduciéndole algunas reformas. Y después del climax de los regímenes liberales (con los presidente Fernández, Soto y Rodríguez)

<sup>101</sup> Rafael Obregón Loria. "Ante un centenario que no se celebró." *Revista de Costa Rica*, núm. 2, p. 85-93, hace una detallada reconstrucción del *via crucis* del texto que ilustra vivamente la vida política del periodo.

<sup>102</sup> Mario Alberto Jiménez. *Obras completas*, tomo II, San José, 1962, p. 225-226.

una reacción conservadora trata, en 1901, de reformar la Constitución a través de una nueva Constituyente, pero sin éxito.<sup>103</sup>

La segunda es más significativa. El presidente Alfredo González Flores (1914-1917) se orienta por el camino de la reforma económica, al fundar el primer Banco del Estado que competiría con la banca privada, y formula un proyecto de reforma tributaria, lo que hace formar frente a su gobierno una coalición de la oligarquía agroexportadora ya tradicional, grupos militaristas a su servicio, nuevos capitales extranjeros de enclave y apoyo externo que lo hace caer víctima de un alzamiento armado dirigido por el ministro de la Guerra. El nuevo gobierno hizo emitir otra Constitución en junio, la que rigió precariamente durante un breve periodo hasta que el nuevo jefe fue derrocado en agosto de 1919, apresurándose el nuevo gobierno a poner en vigor de nuevo la carta del 71, que aumentaba su longevidad. El efímero texto del 17, redactado sobre un proyecto elaborado por cinco ex presidentes, tiene una orientación conservadora: sistema bicameral, elección de presidente en segundo grado por un Colegio Electoral de "notables"; poder judicial nombrado por el Senado...<sup>104</sup>

El cuadro de vigencia de las Constituciones anteriores a la actual de 1949,<sup>105</sup> es de una gran plasticidad:

Constituciones	años	meses	días
1871	66	8	27
1825	13	4	3
1847-48	12	6	4
1859	8	10	5
1917	2	2	25
1844	2	1	28

<sup>103</sup> El 24 de mayo de 1901 el Congreso dicta un decreto calificando de "Dictador" a Guardia y acusándolo de que al restablecerla en 1882 "la mutiló con alteraciones emanadas de su voluntad contrarias a la voluntad manifiesta del soberano". También en él se hacen críticas a fondo del texto: "...a más de su vicioso origen adolece de grandes inconvenientes en sus prescripciones en general; es reglamentaria en determinados casos y vaga e indefinida en muchos otros... el adelanto que en los últimos años ha alcanzado el país en todas las esferas de su actividad social, exige forma más apropiada para su desarrollo futuro, y ninguna época más adecuada para realizarlo que la actual en que el horizonte político se presenta despejado para la patria".

<sup>104</sup> Sin embargo fue esta Constitución, la primera que legisló sobre problemas de trabajo en su art. 10. *Vid. infra*, p. 258 y siguientes.

<sup>105</sup> Obregón Loria. *Loc. cit.*, p. 93.

Segundo Estatuto de 1823	1	8	9
Pacto de Concordia, 1821	1	3	17
1869	1		12
Primer Estatuto de 1823			12

## G. PANAMÁ: PRESENCIA OBSESIVA DEL CANAL

### 1. *Independencia y constitucionalismo*

La primera independencia panameña encadenó al país inmediatamente a una nueva dependencia política. Cuando el *Acta* del 38 de noviembre de 1821 declaraba la liberación de España, al mismo tiempo unía la región a Colombia,<sup>106</sup> aunque su tendencia autonomista se manifestaba al apuntar su motivación última: sus representantes formarían “los reglamentos económicos” adecuados a su gobierno interior.<sup>107</sup> Esto explica que el constitucionalismo panameño aparezca ligado al colombiano durante todo el siglo XIX, y que en gran medida sea la fuente principal del de este siglo.<sup>108</sup>

El autonomismo panameño, por otra parte, corresponde a su situación de región de tránsito. A diferencia de las otras regiones de Latinoamérica, que se incorporan al mercado mundial a través de productos primarios de exportación, Panamá permanece vinculada a los centros hegemónicos por la prestación de servicios que genera además una vinculación abierta de la clase comerciante a los centros del exterior. Esta situación se mantiene durante el periodo colonial, se fortalece en el periodo independiente y se estereotipa con la construcción del ferrocarril en la era del *Gold Rush* californiano, y más tarde, con la apertura del Canal.

Los grupos mercantiles impulsan lógicamente una vocación autonomista durante todo el siglo XIX frente a Colombia, y cuidadosamente mantiene sus privilegios locales. Al producirse la independencia lograron mantener esta situación a través del reglamento de

<sup>106</sup> Rodrigo Miró. *Documentos fundamentales para la historia de la nación panameña*. Panamá, 1953.

<sup>107</sup> “Este imperativo librecambista, vinculado al autonomismo económico y político, lo encontramos con reiteración a través de los mismos documentos oficiales (Actas) que trataban de justificar los diferentes intentos separatistas del XIX.” Ricaurte Soler. *Formas ideológicas de la nación panameña*. Panamá, 1953.

<sup>108</sup> Gustavo Amador. *Guía histórica del derecho constitucional panameño a contar desde el 20 de julio de 1820 hasta 1922*. Panamá, 1922; Armando Bayo. *Panamá*. La Habana, 1967, p. 32 y siguientes.

libre comercio y los principios constitucionales, basados en el sufragio censitario y en el mantenimiento de la esclavitud. Y los intentos autonomistas locales estaban supeditados al control de la ruta de tránsito. La oposición nativa al proyecto constitucional de Bolívar se manifestó en la fallida fórmula “Anseática”, orientada a sustituir a Colombia por el tutelaje internacional de varias potencias marítimas.<sup>109</sup>

En su orden tuvieron vigencia en Panamá la Constitución de Rosario de Cúcuta de 30 de agosto de 1821 “nacida bajo los auspicios de Bolívar”, la aprobada en Bogotá el 21 de abril de 1830, de la que se dijo que “nació muerta” y la de la misma ciudad de 29 de febrero de 1832 cuando, al rompimiento de la Gran Colombia se formó la Nueva Granada, a la que se adscribió el Istmo, y la cual estuvo vigente hasta 1841.

## 2. La primera república

Panamá se separó de Colombia el 18 de noviembre de 1840 y los Ayuntamientos delegaron poderes en una Convención para organizar un gobierno republicano representativo, que se apresuró a promulgar el 8 de junio de 1841 una Constitución que estructuraba el “Estado del Istmo” el que, independiente, no será “. . . patrimonio de ninguna familia ni persona”.<sup>110</sup> La influencia de la de Cúcuta y de la bogotana del 30 es evidente, copiando artículos completos. Su estructura es liberal aunque reconoce la católica como la religión “dominante del Estado”, y formula una imperfecta enumeración de derechos. La efímera independencia contrajo su vigencia a poco más de ocho meses, después de los cuales el frustrado joven Estado se reintegró a Nueva Granada. Sin embargo, tratadistas nacionales maximizan la importancia de este primer intento constitucional, al que quieren referir las raíces de su estructura posterior.<sup>111</sup>

<sup>109</sup> Alfredo Castellero Calvo. *Transitismo y dependencia: el caso del Istmo de Panamá*. I Congreso Centroamericano de Historia Demográfica, Económica y Social. San José de Costa Rica, febrero de 1973. Mss.

<sup>110</sup> Es una frase común a varios documentos del siglo XIX, que manifiesta el temor a la restauración monárquica todavía posible y la decisión por la república. Ver el “Acta de la Asamblea Nacional Constituyente de Centroamérica de 1º de Julio de 1823”. *Archivo General de Centroamérica*. B6.26, Legajo 113, folio 2959.

<sup>111</sup> Jorge Fábrega. *Evolución constitucional panameña*. Panamá, 1965, se duele de que se considere a la Constitución de 1904, como una obra sin pasado ni antecedentes locales, que abrevia en la cubana de 1902 y colombiana de 1886, cuando

### 3. *Entre el federalismo y el centralismo*

El resto del siglo el país navegará como Estado federal o departamento del Estado colombiano, él mismo sujeto al vaivén del centralismo y el federalismo. Basta enumerar el cinematográfico acontecer constitucional dentro de cuya gramática las diferencias eran mínimas: Constitución federal del Istmo de Panamá, de 17 de septiembre de 1853; Constitución política del Estado de Panamá federado a la República de Colombia de 17 de septiembre de 1855 cuyo autor fue don Justo Arosamena; Acto reformativo de 23 de septiembre de 1859; Constitución del Estado Soberano de Panamá, de 4 de julio de 1863; sobre las líneas de la de Río Negro colombiana; Constitución política del Estado Soberano de Panamá, de 4 de agosto de 1865; nuevo texto de 22 de diciembre de 1868; de 29 de diciembre de 1870;<sup>112</sup> 13 de noviembre de 1873 y finalmente 6 de diciembre de 1875. Todavía un nuevo cuerpo constituyente se reunió en 1884 sin cumplir con el sacramento de aprobar un texto, antes de que Panamá se convirtiera con el triunfo de Núñez en Colombia y la Constitución de 1886 en un departamento dentro del nuevo régimen central.<sup>113</sup>

### 4. *Una independencia equívoca: la Constitución de 1904*

La tendencia centralista fortaleció el sentimiento provincial capitalizado por los liberales,<sup>114</sup> lo que aunado a otros factores como

por el contrario recoge los “principios, concepciones y las doctrinas constitucionales que se habían elaborado y recibido lentamente desde 1841 y que sedimentaron en nuestra conciencia colectiva en 1904”, y reconoce que Víctor Goytia es una excepción que “presenta una concepción orgánica de nuestra historia constitucional”. Ver de Goytia, *Las Constituciones de Panamá*. Madrid, 1954. Carlos Bolívar Pedreschi, *El control de la constitucionalidad en Panamá*. Madrid, 1965 aun va más lejos al sugerir tres periodos: el colonial, el prerrepblicano hasta 1903 y el republicano hasta nuestros días.

<sup>112</sup> Adolfo Benedetti. *El pensamiento constitucional de Justo Arosamena*. Apéndice, Constitución del Estado federal de Panamá de 1870. Panamá, 1962.

<sup>113</sup> “En el lapso de 1863 a 1886 desfilaron por el solio presidencial del Estado 26 mandatarios, de los cuales apenas cuatro sirvieron el periodo completo. A estos desórdenes políticos de Panamá no fueron extraños los presidentes de Colombia, quienes, con la Guardia colombiana como instrumento, fomentaron los cuartelazos y la anarquía que fue casi la situación normal en el Estado. Y se dio el caso extraordinario de que el doctor Rafael Núñez, siendo presidente de la nación, fue electo presidente del Estado de Panamá, para el periodo de 1882 a 1884.” Ernesto Castellero y Enrique Arce. *Historia de Panamá*. Panamá, s. f.

<sup>114</sup> Hecho exagerado por Tulio Rascón en su *Derecho constitucional colombiano*,

el fracaso de la Compañía del Canal Francés y la “guerra de los mil días”, permitió que intereses extranjeros y nacionales, provocaran la posibilidad de una nueva independencia, bajo el signo de una intervención.

Probablemente la incorrecta política colombiana provoca ese desenlace. Como una defensa contra el movimiento separatista panameño, acudió a la protección norteamericana en una época en que era difícil prever sus consecuencias. Por el tratado *Mallarino-Bidlack*, delegó en los Estados Unidos amplias potestades para intervenir en el istmo bajo el pretexto de la necesidad de mantener la neutralidad de la región, expedito el tránsito entre los mares, la soberanía granadina y el derecho de propiedad norteamericanos.<sup>115</sup> Pero el tratado fue usado contra la propia Colombia, en 1903, cuando los panameños iniciaron el movimiento separatista. Con base en sus estipulaciones colocaron buques de guerra en Colón y Panamá, y recordaron al gobierno colombiano que se encontraban obligados a impedir el paso de tropas colombianas por el ferrocarril transístmico porque ello “embarazaba el libre tránsito y amenazaba la neutralidad del territorio panameño”.

La presencia del Canal es obsesiva. A principios de 1903 se hizo el último intento de acuerdo. John Hay —secretario de Estado— y Tomás Herrán, discutieron un proyecto en el que las aspiraciones norteamericanas quedaban claras: derecho exclusivo por cien años prorrogables a su arbitrio; uso de faja de cinco kilómetros a cada lado del río y explotación de vías de comunicación y obras de infraestructura relacionadas con la obra. El Senado colombiano rechazó el proyecto argumentando que en esas condiciones era pre-

donde atribuye a la Constitución de 1886 que “implantó en Colombia un régimen unitario, que a la larga dio por resultado la pérdida del Istmo de Panamá y la más sangrienta guerra civil que haya experimentado la república”.

<sup>115</sup> El art. 35 decía: “...para seguridad del goce tranquilo y constante de estas ventajas y en especial compensación de ellas y de los favores adquiridos según los arts. 40, 50 y 60 de este tratado, los Estados Unidos, garantizan positiva y eficazmente a la Nueva Granada por la presente estipulación, la perfecta neutralidad del ya mencionado Istmo, con la mira de que en ningún tiempo, existiendo este tratado, sea interrumpido ni embarazado el libre tránsito del uno al otro mar; y por consiguiente, garantizan de la misma manera los derechos de soberanía y propiedad que la Nueva Granada tiene y posee sobre dicho territorio”. Repercutió este tratado durante muchos años sobre el derecho constitucional colombiano y panameño, mediatizando las declaraciones de soberanía de muchos textos; razón tiene Víctor Goytia cuando afirma que “anula siete Constituciones”, *Op. cit.*, p. 104.

ferible vender el territorio,<sup>116</sup> y el camino a la independencia panameña quedó abierto y protegido por los frustrados negociadores convertidos en patriarcales protectores.<sup>117</sup> Una desesperada proposición colombiana garantizando el federalismo para el Istmo y el uso de los beneficios del tratado *Hay-Herrán*, fue rechazada por los delegados de la Junta Panameña que “a las tres de la tarde” del 4 de noviembre de 1903, proclamaban la independencia,<sup>118</sup> la que los Estados Unidos se apresuraron a reconocer tres días después. Un alto ejecutivo de la Compañía del Canal —transformado mágicamente en representante panameño en Washington— firmó el 18 un Convenio (*Hay-Bunau Varilla*) que bendecía jurídicamente el arreglo: la nueva nación concedía a los Estados Unidos sus viejas pretensiones fallidas contra Colombia a cambio de un subsidio y la protección de su independencia.

Había prisa por legitimar jurídicamente la nueva situación. Una Convención Constituyente, tras un breve debate, aprobó un proyecto que una Comisión *ad hoc* había elaborado en cuatro días, y el 15 de febrero de 1904 entró en vigor la primera Constitución republicana.<sup>119</sup> Los constituyentes de 1904 recogieron prístinamen-

<sup>116</sup> El *Informe de la Comisión* era explícito: “La venta franca de una porción del patrio suelo en una de nuestras fronteras, es con toda su franca inconstitucionalidad y lo deshonoroso de toda mutilación, menos grave que la abdicación de la soberanía por la concesión más mínima. Lo primero es disminución de tierras, restricción en el dominio material, como amputación obligada, por una causa o por otra, hecha en cuerpo enfermo, para salvar lo sano: mientras que lo segundo es lesión enormísima que afecta no a una parte, sino al todo, en la esencia misma del ser.”

<sup>117</sup> Ricaurte Soler. “Sobre el problema nacional hispanoamericano: la independencia de Panamá de Colombia.” *Santiago*. Revista de la Universidad de Oriente, Cuba, núm. 12 (octubre de 1973), y Alfredo Castellero. “Fundamentos económicos y sociales de la Independencia de 1821.” *Tareas*. Panamá, núm. 1 (octubre de 1960).

<sup>118</sup> El presidente Teodoro Roosevelt —en su conocido lenguaje— expresión del “realismo político” de que hacía gala, era de otra opinión. En su Mensaje al Senado de 7 de diciembre de 1903, recordaba que en cincuenta y siete años de vida panameña, “habían sucedido cincuenta y tres revoluciones”, lo que probaba que “Colombia ha sido perfectamente incapaz de mantener el orden en el Istmo”, y que “sólo la intervención activa de los Estados Unidos es lo que ha permitido conservar un simulacro de soberanía”.

<sup>119</sup> Gordon Ireland, da una versión distinta: “Panamá, como la más joven de las repúblicas, es notable por no haber tenido más que una Constitución, durante su existencia independiente de treinta y seis años. Basada en el modelo de los Estados Unidos, el documento aprobado el 13 de febrero de 1904 fue quizás escrito, como lo fue la Declaración de Independencia de la república del Istmo, según se sabe, en la oficina de New York de William Nelson Cromwell, astuto abogado de los propietarios franceses y otros de la compañía Nueva del Canal de Panamá, y llevada

te la filosofía del liberalismo “manchesteriano”. En su artículo 15 se definía claramente el nuevo país como un Estado gendarme, que limitaba su actividad a proteger a las personas en sus vidas, honras y bienes. La propiedad privada y el principio de la libre concurrencia estaba en la base del nuevo régimen.

A pesar de todo, la influencia colombiana persiste, porque la nueva Constitución reprodujo “en su letra, la mayor parte de las cláusulas contenidas en la Constitución de 1886”;<sup>120</sup> organizó la república bajo el sistema presidencial, recogiendo los mecanismos usuales: división de poderes en un régimen de atribuciones expresas, amplia enumeración de los derechos individuales que recogía la tradición legislativa de la región, separación de iglesia y Estado con una moderada declaración de libertad de cultos que reconocía ser la católica la religión “de la mayoría de los habitantes”.

El precio de la nueva libertad se pagaba con varias disposiciones que expresamente reconocían el derecho de intervención norteamericana y sancionaban las concesiones. La prisa con que fue elaborada la vicia de cierta anarquía, que hizo afirmar a un autor: “un confuso breviario de filosofía individualista”. En 1906, 16, 24 y 28 se aprobaron reformas en aspectos secundarios que no modificaban su orientación general: atribuciones del presidente para conceder indultos, pena de muerte, periodo presidencial, número de diputados... y estuvo vigente hasta 1941.

## H. CUBA: UN ENCLAVE COLONIAL

### 1. *Separatismo y liberalismo*

En la historia de Cuba, la lucha por la independencia se entrecruza con una sola revolución liberal. Desde 1823 se produce un entendimiento entre Francia, Inglaterra y los Estados Unidos para impedir que cualquier potencia pretenda anexarse la isla, y este equili-

en su bolsillo por el Dr. Manuel Amador Guerrero, cuando embarcó desde New York el 20 de Octubre de 1903 hacia Colón, para preparar el espontáneo levantamiento del pueblo de Panamá, como un solo hombre, que tuvo lugar el 3 de noviembre de 1903.” *Cursillo de derecho constitucional americano comparado*. Panamá, 1941, p. 89. Citado por Carlos Bolívar Pedreschi. *El pensamiento constitucional del Dr. Moscote*. Panamá, 1959, p. 34.

<sup>120</sup> Humberto Ricord. “Elaboración del derecho constitucional de Panamá.” *Boletín del Instituto de Legislación Comparada y Derecho Internacional*, núm. 2, 1946, p. 80.