

CAPÍTULO UNO

LOS PRESUPUESTOS BÁSICOS PARA LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN LATINOAMÉRICA

5. La formación del espíritu nacional en los países latinoamericanos: el régimen de la ciudadanía y nacionalidad	38
A. La adquisición de la nacionalidad	42
B. Pérdida de la nacionalidad	44
C. La pérdida de la naturalización	45
D. Recuperación de la nacionalidad perdida	46
E. Otras cuestiones relativas a la nacionalidad	46
6. La Iglesia católica y los demás cultos oficiales y sus relaciones con el Estado, en América Latina	49
7. La función de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica: su posición en el marco de la Constitución	51
8. El ejercicio de la ciudadanía: la formación de los partidos políticos y los sistemas electorales	57
A. El ejercicio de la ciudadanía	57
B. La constitucionalización de los partidos políticos	60
C. El sufragio y los sistemas electorales	65
9. La formación del derecho internacional en Latinoamérica: la integración latinoamericana en el orden constitucional	71

5. La formación del espíritu nacional en los países latinoamericanos: el régimen de la ciudadanía y nacionalidad

Existe en Latinoamérica un acendrado espíritu nacional en cada uno de sus pueblos, circunstancia que puede considerarse como positiva, frente a la peculiar situación de dependencia económica y marcado subdesarrollo en vastos sectores del continente. Sin identidad nacional no habrá posibilidad de impulsar el desarrollo; pero, con fronteras cerradas y mentalidad chauvinista, tampoco se impulsará el crecimiento. Factores éstos, a no dudarlo, con el agravante de la gran extensión territorial, que han hecho difícil la concretación de la tan necesaria integración latinoamericana.

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

Como bien señala Luis Carlos Sábica, “el quehacer primordial, el fin del Estado, en toda Hispanoamérica, sigue siendo acelerar el proceso formador de la nación, es decir, educar y capacitar al pueblo para hacerlo sujeto efectivo del poder político, autogobernante y autogobernado, pues si la sociedad no es democrática, sus instituciones políticas tampoco pueden serlo”.⁷

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

⁷ *Op. cit.*, nota 1.

Establecen el *principio de la ciudadanía natural* (el *ius soli*) como base para regular la naturalización y la ciudadanía, los siguientes países: Argentina, a. 67.11; Bolivia, a. 36.1; Brasil, a. 12.I.a; Colombia, a. 8; Costa Rica, a. 13.1; Cuba, a. 29; Chile, a. 10; República Dominicana, a. 11.1; Ecuador, a. 6; El Salvador, a. 90; Guatemala, a. 144; Honduras, a. 23; México, a. 30.A.I; Nicaragua, a. 16; Panamá, a. 9.1; Paraguay, a. 24; Perú, a. 89; Uruguay, a. 74; Venezuela, a. 35.1. En Colombia y Costa Rica ello es así siempre que el padre o madre hubieren sido naturales o nacionales (aa. 8.1.a y 13.1, respectivamente), o que siendo hijos de extranjeros estuvieren domiciliados en la República (Colombia, a. 8.1.a), o se inscribieran como costarricenses, después de los 25 años, o por voluntad de sus padres, si fueran menores (Costa Rica, a. 13.3).

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

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

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

Admiten simultáneamente el *ius soli* y el *ius sanguinis* respecto de los nacidos en el extranjero de padre o madre nacionales, los siguientes países: Argentina, si ellos optaren a los 18 años (ley 346), por inferencia de la posibilidad de ser ellos elegidos presidente de la República (a. 76); en Bolivia, por el solo hecho de avecindarse en el territorio nacional o de inscribirse en los consulados (a. 36.2); en Brasil, desde que se coloquen al servicio de la República, o residan en ella antes de la mayoría y opten en cualquier tiempo por la nacionalidad brasi-

leña (a. 36.I.a y b); en Colombia, si se domiciliaren en la República (a. 8.1.b); en Costa Rica, si se inscriben después de cumplir 25 años o, siendo menor de edad, por voluntad de sus padres (a. 13.2); en Cuba cuando sus padres se hallaren cumpliendo misión oficial o de acuerdo con los requisitos que fije la ley, o cuando sus padres hubieran perdido la nacionalidad cubana... o si tuvieran méritos excepcionales alcanzados en las luchas por la libertad de Cuba (a. 29); en Chile, cuando sus padres estuvieren al servicio de la República o por el solo hecho de residir más de un año en el país (a. 10); en República Dominicana, siempre que no hubieren adquirido otra nacionalidad o, caso contrario, optaren por la dominicana después de los 18 años (a. 11.3); en Ecuador, siempre que los padres residieren en el país y manifestaren su voluntad de ser ecuatorianos, o cuando estuvieren al servicio del Ecuador o de un organismo internacional o que estuvieren transitoriamente ausentes del país, o, no obstante residir en territorio extranjero, optaren por ser ecuatorianos entre los 18 y 21 años (a. 6); en El Salvador (a. 90.3) no se les exige condiciones especiales, salvo la residencia a los originarios de Centroamérica, siempre que manifestaren su voluntad de ser salvadoreños (pero no se les exige renuncia de su nacionalidad de origen); en Guatemala tampoco se les exigen condiciones especiales; existe un régimen equivalente al de El Salvador para los centroamericanos, aunque no se les exige, en este caso, residencia (a. 145); en Honduras, sin exigirles condiciones especiales (a. 23.2); en México, del mismo modo (a. 30.A.II); en Nicaragua, siempre que lo solicitaren después de alcanzar la mayoría de edad (a. 16.3); en Panamá, tanto de padres nacionales como naturalizados, si establecen su domicilio en el país, los segundos no más allá de un año después de su mayoría de edad (a. 9.3); en Paraguay, si radican en el país en forma permanente, siempre que no hubieren ejercido la ciudadanía del país de origen (a. 24.3); en Perú, siempre que sean registrados durante su minoría de edad, o declaren su voluntad de serlo dentro del año de cumplida la mayoría (a. 89), también tienen ese derecho aun cuando fueran hijos de extranjeros, si vivieren en el país desde los cinco años (a. 90); en Uruguay, por el hecho de avecindarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico (a. 74); en Venezuela, siempre que establezcan su residencia en el país y declaren su voluntad de hacerse venezolanos; también los hijos de naturalizados, siempre que antes de los 18 años establezcan su residencia en el país y antes de los 25 declaren su voluntad de ser venezolanos (a. 35.3 y 4).

Haití es el único país que no establece el *ius soli*, sino, solamente, el *ius sanguinis*. Poseen la nacionalidad haitiana de origen todos los

nacidos de un padre o de una madre haitianos de nacimiento, siempre que no hubieren renunciado jamás a su nacionalidad al momento del nacimiento (a. 11).

Analizaremos las distintas variables de *naturalización* en Latinoamérica:

Los extranjeros de todo el mundo son invitados a habitar el suelo argentino, asegurándoles los beneficios de la libertad... y de todos los derechos civiles del ciudadano... (Argentina, preámbulo y a. 20; Colombia, a. 11; Ecuador, a. 14; Haití, a. 54; Honduras, a. 31), sin que la exhortación al gobierno que fomente la inmigración europea (Argentina, a. 25); propia más que todo de las ideas prevalecientes en el siglo pasado, cuando se dictó la Constitución, pueda significar un escollo a una apertura más integral, sobre todo en función de la necesidad de integración con Latinoamérica. En Ecuador se les puede exigir a los extranjeros que se dediquen a determinadas actividades (a. 15).

Los extranjeros tienen los mismos derechos individuales y sociales que los nacionales... (Costa Rica, a. 19; Haití, a. 54); ...ellos tienen el derecho a ser protegidos por las autoridades (El Salvador, a. 96), así como a las garantías individuales (México, a. 33); pero los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para toda clase de concesiones o empleos... (México, a. 32). Extranjeros y nacionales son iguales ante la ley... (Panamá, a. 20; Paraguay, a. 52).

La ley puede, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar determinados derechos civiles a los extranjeros (Colombia, a. 11; Haití, a. 18; Honduras, a. 31; Panamá, a. 20). En Ecuador es implícita la renuncia a toda reclamación diplomática en los contratos que firmen los extranjeros y está prohibida la prórroga de jurisdicción extranjera (a. 16). En Guatemala (a. 29), Honduras (a. 33), El Salvador (a. 99), los extranjeros sólo pueden acceder a la vía diplomática en caso de denegación de justicia; en Costa Rica es lo mismo, salvo lo que dispongan los convenios internacionales (a. 19).

México es uno de los países donde su acendrado espíritu nacional ha determinado un tratamiento más riguroso respecto de los extranjeros. Allí los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos...; se requiere ser nativo para pertenecer a la Marina, o a la Fuerza Aérea, o para realizar actividades portuarias o de navegación o aduaneras, y los extranjeros en tiempo de paz, no pueden pertenecer al Ejército o las fuerzas de seguridad (a. 32). Ellos no pueden ser titulares del dominio de tierras, minas o aguas... salvo que convengan

ser considerados como nacionales . . . y no invocar la protección de sus gobiernos . . . bajo apercebimiento de perder los bienes que hubieren adquirido. El Ejecutivo tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el país, sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia se juzgue inconveniente (a. 33). Una disposición legal equivalente, en la Argentina —la ley de residencia 4144— determinó en su momento que fuera considerada inconstitucional por la Corte Suprema de ese país, en la medida que su aplicación significaba la violación de la defensa.

En Paraguay también está contemplada la expulsión de extranjeros sin previsión de salvaguarda en sus derechos (a. 52).

Los naturalizados no están obligados a prestar el servicio militar: en Argentina, dentro de los diez años de naturalizados (a. 21).

A. *La adquisición de la nacionalidad*

Los extranjeros adquieren la nacionalidad, en forma voluntaria (en ninguno de los países se la impone coercitivamente), mediando un término de residencia continuada:

1) Dos años en: Argentina, a. 20; Bolivia, a. 37.2; Perú, a. 91.

2) Tres años en: Honduras, a. 24.3; Panamá, a. 10.2: si tuvieran hijos en el país, de padre y madre panameños; Paraguay, a. 27, y Uruguay, a. 75.A: siempre que tuvieran familia constituida en el país.

3) Cinco años en: Costa Rica, a. 14.4; en El Salvador, a. 92; Haití, a. 12.1; Panamá, a. 10.3; Uruguay, a. 75.B, cuando no tuvieran familia constituida en el país.

4) Treinta años en: Brasil, a. 12.II.b: pero basta con un año para los que provengan de países con lengua portuguesa.

En cambio, no exigen término de residencia: Colombia, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México y Venezuela, quedando a criterio de la ley dicha determinación.

El referido plazo puede acortarse en la Argentina, alegando y probando servicios a la República (a. 20), y en Bolivia cuando los extranjeros tengan cónyuge o hijos bolivianos, se dediquen regularmente al trabajo agrícola o ejerzan funciones educativas, científicas o técnicas (a. 37.2).

Otros requisitos que se les exige a los extranjeros para naturalizarse son:

a) Que renuncien a la nacionalidad de origen (Chile, a. 10.4; Honduras, a. 24; Nicaragua, a. 19; Panamá, a. 10.1; Perú, a. 91).

b) Que tengan idoneidad moral, los de lengua portuguesa, y que no hayan sido condenados penalmente, los restantes (Brasil, a. 12.II.a y b).

c) Tener buena conducta, poseer capital en giro o propiedad en el país o ejercer algún arte o industria (Uruguay, a. 75.A. y B).

d) Ser hijos de paraguayos o, no siéndolo, si los padres están al servicio del país, y ejercer en forma continuada alguna profesión, así como tener buena conducta (Paraguay, a. 25.1 y 2).

En Honduras están eximidos de renunciar a la nacionalidad de origen aquellos extranjeros a quienes la naturalización se las otorgue el Congreso en reconocimiento de servicios extraordinarios (a. 24).

Además, se les reconoce a los extranjeros el derecho a la naturalización en las siguientes circunstancias:

– Cuando ellos prestaren el servicio militar en el país (Bolivia, a. 37.3).

– Cuando fueran llevados como grupos de inmigrantes, para trabajos científicos, agrícolas e industriales, después de un año de residencia (Honduras, a. 24.5).

– Cuando en reconocimiento de sus servicios la naturalización le fuera otorgada por la Asamblea Legislativa (Costa Rica, a. 14.6; El Salvador, a. 92; Honduras, a. 24.4; Nicaragua, a. 18; Uruguay, a. 75.c; Chile, a. 10; Paraguay a. 35) o por el Senado (Bolivia, a. 37.4).

– Cuando se tratare de los españoles o hispanoamericanos (Costa Rica, a. 14.3; Ecuador, a. 9; El Salvador, a. 92.1; Honduras, a. 24.2; Panamá, a. 10.3; Perú, a. 92; Venezuela, a. 36); en estos casos les exigen residencia: un año, en El Salvador, a. 92.1; dos años, en Costa Rica, a. 14.3; no exigen término alguno los restantes países. Buena conducta les requiere Costa Rica y reciprocidad internacional Ecuador. En el caso peruano, Domingo García Belaúnde considera que la nueva Constitución de 1879 ha institucionalizado la nacionalidad latinoamericana, sujeta a regulación legal, lo cual evalúa como trascendente.⁸

– Cuando se tratare de hispanoamericanos y brasileños de nacimiento... (Colombia, a. 8.2.b); o de los nacionales de otros países centroamericanos (Costa Rica, a. 14.2; Honduras, a. 24.1): con exigencia de un año de residencia en ambos casos, y buena conducta en el caso de Costa Rica.

– Cuando se tratare de los hijos de naturalizados (Costa Rica, a. 17; Ecuador, a. 7; Venezuela, a. 37.2), con la condición que sean menores de edad, debiendo optar por la nacionalidad ecuatoriana cuando llega-

⁸ Cfr. García Belaúnde, Domingo, *Constitución y política*, Lima, 1981, p. 105.

ren a la mayoría de edad (Ecuador, a. 7) o debiendo residir en el país o hacer la opción antes de los 25 años (Venezuela, a. 37.2).

— Cuando se tratare de alguien casado con cónyuge nacional (El Salvador, a. 92; Honduras, a. 24.6; México, a. 30.B.II; Panamá, a. 10.2; Perú, a. 93; Venezuela, a. 37.1); exigiéndoseles dos años de residencia en El Salvador; tres años en Panamá y sin fijar término en México.

— Cuando se tratare de mujer casada con nacional (Venezuela, a. 37), si ella residiere en el país y siempre que perdiera su nacionalidad (Costa Rica, a. 14.5 y República Dominicana, a. 11.III).

— Cuando hubieran sido privados arbitrariamente de su ciudadanía de origen, si se la otorga el Consejo de Estado (Cuba, a. 30).

— Cuando fueren adoptados por nacionales, mientras fueren mayores de edad, conservando dicha nacionalidad si no expresan otra voluntad llegados a la mayoría (Ecuador, a. 7); en Panamá los menores deben tener menos de 7 años, deben establecerse en el país y manifestar su voluntad de nacionalizarse no más allá del año de cumplida la mayoría de edad (a. 11); en Venezuela los menores deben residir en el país y manifestar su voluntad de nacionalizarse antes de los 25 años (a. 37.3).

En general, el efecto más importante de la naturalización de los extranjeros es la adquisición de los derechos políticos, tanto activos como pasivos, salvo que la Constitución o las leyes exijan ser nativos para ocupar un determinado cargo público. Pero en Costa Rica sólo los pueden ejercer después de doce meses de adquirida (a. 94); en Paraguay después de dos años (a. 31); en Haití precisan cinco años de residencia para ser elegibles en funciones públicas (a. 12.2), y en Uruguay se precisa que pasen tres años desde la naturalización para que puedan ejercer los derechos de ciudadano (a. 75).

B. *Pérdida de la nacionalidad*

Se pierde la nacionalidad (o la ciudadanía, cuando se usan ambos términos sin hacer diferencias):

1) Por adquisición de otra nacionalidad (Brasil, a. 12.4; Bolivia, a. 39; Colombia, a. 9; Costa Rica, a. 16; Cuba, a. 32; Chile, a. 11 —salvo reciprocidad internacional o cuando dicha adquisición estuviera exigida en el país de residencia; República Dominicana, a. 11.IV; Ecuador, a. 11.2; Haití, a. 13.a; Honduras, a. 28.1; Nicaragua, a. 20 —salvo que se adquiriera la nacionalidad de un país centroamericano—; Paraguay, a. 29.2; Venezuela, a. 39.2).

2) Por servir a otra nación en funciones militares o en cargos que lleven aparejada autoridad, sin permiso del gobierno (Cuba, a. 32; Chile, a. 11.2; Haití, a. 13.b).

3) Los que en el extranjero conspiran contra el pueblo de Cuba y sus instituciones (Cuba, a. 32).

4) Por la comisión de delitos contra la dignidad de la patria o los intereses del Estado... (Chile, a. 11.3).

5) Por traición a la patria (Ecuador, a. 11.1; Paraguay, a. 29.1).

6) Por renuncia expresa ante autoridad competente (El Salvador, a. 91; Perú, por interpretación del a. 94).

En Perú se declara que el nacional que adopta la nacionalidad de otro país, no pierde la peruana (a. 92); en el mismo sentido Uruguay (a. 81). En Guatemala (aa. 144 y 148) y Paraguay (a. 13) la nacionalidad no se pierde; de este modo, ambos países se ubican en la correcta posición que ya fuera analizada más arriba por nosotros. En Haití la nacionalidad no se renuncia (a. 18).

C. *La pérdida de la naturalización*

Se pierde la naturalización:

1) Por sentencia judicial, en virtud de actividad nociva al interés nacional (Brasil, a. 12.4; El Salvador, a. 94: no puede ser recuperada).

2) Por comisión de los delitos que fije la ley (Cuba, a. 32).

3) Por ausentarse del país durante más de seis años consecutivos, salvo que demuestre vinculación (Costa Rica, a. 16.2; El Salvador, a. 94: en este caso se establece que sean cinco años de ausencia, salvo permiso; Haití, a. 13.c: está señalado el lapso de tres años de ausencia, sin permiso; Paraguay, a. 29.3: se dispone que sean tres años de ausencia injustificada; Honduras, a. 42.6: se precisan dos años de ausencia).

4) Por residir en el país de su nacimiento, salvo que cada tres años manifiesten su voluntad de conservar la ciudadanía cubana (Cuba, a. 32; El Salvador, a. 94: se exige dos años de residencia).

5) Por renuncia expresa (Panamá, a. 13).

6) Por entrar al servicio de un Estado enemigo (Panamá, a. 13).

7) Por aceptar una doble ciudadanía (Cuba, a. 52; Panamá, a. 13; Uruguay, a. 81).

8) Por perder la condición de buena conducta... (Uruguay, a. 80.7).

9) Por cancelación de carta de nacionalización (Chile, a. 11.4; Ecuador, a. 11.3; Honduras, a. 28.2).

Quien pierde su naturalización por ausentarse del país no puede recuperar dicha condición (Haití, a. 13.c).

En Guatemala (aa. 144 y 148), Panamá, (a. 13) y Perú (a. 2.19) se ha seguido la buena línea de distinguir nacionalidad y ciudadanía a los efectos de su pérdida; la primera no se pierde en caso alguno; la segunda sí, de conformidad con lo que disponga la ley. De este modo se evita el vicio en el cual incurren los países que disponen la pérdida de la nacionalidad, situación ésta que puede generar casos de personas sin ninguna nacionalidad (aimatros): cada país debe asumir a sus nacionales, por graves que hayan sido las faltas que hubieren cometido. La nacionalidad se forma con todos: con patriotas y con indeseables.

D. Recuperación de la nacionalidad perdida

Dicha recuperación se logra:

- 1) Domiciliándose en el país (Venezuela, a. 40; Bolivia, a. 39).
- 2) Por declaración de voluntad de recuperarla (Honduras, a. 29; Perú, a. 94; Venezuela, a. 40).
- 3) Con arreglo a la ley (Colombia, a. 9; Cuba, a. 33)
- 4) Sólo podrán ser rehabilitados por ley (Chile, a. 11).

Paraguay declara que es irrevocable la pérdida de la nacionalidad y de la ciudadanía por razón de traición a la patria (a. 36).

E. Otras cuestiones relativas a la nacionalidad

Para completar el cuadro de análisis de las regulaciones constitucionales en materia de nacionalidad, podemos destacar que se sostiene que la ley no hace distinciones entre nativos y naturalizadas (Brasil, a. 12), norma de gran generosidad que viene a reiterar el espíritu igualitarista que introdujo la histórica Constitución argentina, que ya en su preámbulo sostuvo que los objetivos trascendentes bajo cuya inspiración se colocaba la Constitución eran válidos para todos los hombres del mundo que quisieran habitar el suelo argentino; más adelante se declara que los extranjeros tienen los mismos derechos civiles que los ciudadanos (a. 25). Sin embargo, la igualación no alcanza a los derechos políticos activos de los naturalizados en los siguientes casos:

- 1) Para ser presidente o vicepresidente de la República se necesita ser nativo (o por opción) (Argentina, a. 76; Brasil, a. 12.3).
- 2) Para representar al país (Honduras, a. 26) y para ser presidente de ambas Cámaras del Congreso, ministro del Supremo Tribunal Fe-

deral de la carrera diplomática u oficial de las Fuerzas Armadas, se requiere lo mismo que en el caso del inciso anterior (Brasil, a. 12.3).

En el caso de los extranjeros advertimos las siguientes restricciones al ejercicio de sus derechos:

a) Ellos no pueden participar en política (República Dominicana, a. 9; El Salvador, a. 9; Honduras, a. 32; México, aa. 9 y 33; Nicaragua, a. 27) y si lo hacen pierden el derecho de residencia (El Salvador, a. 97).

b) No pueden ser propietarios en zonas fronterizas (Bolivia, a. 25; Ecuador, a. 18; Haití, 55; Honduras, a. 107; México, a. 27.1).

c) Carecen de los derechos políticos (Ecuador, a. 14).

d) No pueden hacer peticiones con contenido político (Guatemala, a. 137).

En cambio, en varios países se les reconoce a los extranjeros el derecho a votar en las elecciones municipales (Bolivia, a. 220; Paraguay, a. 112; Venezuela, a. 111; Perú, a. 253; en este país también pueden ser elegidos, salvo en zonas fronterizas). A su vez, en Chile se extiende la potestad política activa a favor de los extranjeros, sin necesidad de naturalización (a. 14), bajo el solo recaudo de que se cumpla con cinco años de residencia; en Uruguay también existe dicho reconocimiento, pero a los 15 años de residencia, siempre que hayan constituido familia en el país y que tengan capital en giro o profesen alguna ciencia o trabajo (a. 78).

En Paraguay la prohibición para los extranjeros de formar parte de los partidos políticos está implícita en el reconocimiento exclusivo de dicho derecho a los nacionales (a. 117).⁹

Advertimos que la doble nacionalidad no es admitida de ninguna forma en la República de Haití (a. 15); pero en Paraguay ella es admitida si media acuerdo internacional (a. 28). En Haití las restricciones a los derechos de los extranjeros sobre el comercio, sobre el ejercicio profesional y, particularmente, sobre la propiedad inmueble, son muy severas: ellos no pueden ser propietarios si no son residentes; si ellos se ausentan, pierden su propiedad a los cinco años de irse del país; no pueden ser propietarios de más de un inmueble en cada distrito municipal. También pueden ser expulsados si se inmiscuyen en la vida política (aa. 54 y 56).

La inmigración estará condicionada a los intereses sociales, políticos, económicos y democráticos del país (Honduras, a. 35 y Panamá, a. 14);

⁹ Cfr. Prieto, Justo J., *La Constitución paraguaya concordada*, Asunción, Biblioteca de Estudios Paraguayos, 1987.

norma que si bien no está formulada en todos los textos de las Constituciones latinoamericanas, es la regla que practican todos los países, como forma de garantizar una efectiva protección de la identidad nacional. Esa protección adquiere carácter destacable en todo lo referido a la cultura nacional, que se encarna en las manifestaciones del arte e industria popular, con el fin de conservar su autenticidad (Bolivia, a. 192; Nicaragua, a. 126; Panamá, a. 77 y ss.; Perú, a. 34); esas manifestaciones se encuentran también integradas por la expresión de la cultura indígena y afrobrasileña... así como por los diferentes segmentos étnicos nacionales, cuyas fechas históricas se conmemoran (Brasil, a. 215.1 y 2), por la protección del patrimonio histórico y artístico de la nación (Brasil, a. 216; Costa Rica, a. 89; Cuba, a. 38.j; República Dominicana, a. 101; Ecuador, a. 26; El Salvador, a. 63; Guatemala, a. 60; Haití, a. 215; Honduras, a. 172; Nicaragua, a. 128; Panamá, a. 81; Paraguay, a. 92; Perú, a. 36) y por la salvaguarda de las lenguas aborígenes como parte de dicha cultura (Ecuador, a. 18; El Salvador, a. 62; Guatemala, a. 143; Haití, a. 5: el creole es la lengua oficial; Honduras, a. 173; Nicaragua, aa. 11 y 90; Panamá, a. 84; Paraguay, aa. 51 y 92: el guaraní es el idioma oficial; Perú, a. 35: se debe impartir el quechua y el aymara, que son las lenguas oficiales —aa. 35 y 83—). Las lenguas integran el patrimonio cultural de la nación, así como la conmemoración de las fechas patrias (República Dominicana, a. 98; Haití, a. 275).

Conocer la realidad nacional e identificarse con los valores de la nacionalidad... es uno de los fines manifiestos de la educación (El Salvador, a. 55). El derecho a la identidad cultural de las comunidades de acuerdo con sus valores, su lengua y sus costumbres, está reconocido en Guatemala, a. 58 y en Nicaragua, a. 89. La educación que imparta el Estado debe fomentar el amor a la patria... y será nacional... (México, a. 3). La educación debe promover la integración nacional... (Perú, a. 22).

En ese marco protector de la identidad nacional es que se inserta la regulación de los honores que merecen los emblemas nacionales —la bandera, el escudo de armas y el himno nacional— en la mayoría de los países (Chile, a. 2; Cuba, a. 2; República Dominicana, aa. 95, 96 y 97; Ecuador, a. 1; El Salvador, a. 64; Haití, aa. 2, 3 y 4; Honduras, a. 7; Nicaragua, a. 13; Panamá, a. 6; Paraguay, a. 4; Perú, a. 85; Venezuela, a. 5).

Como podemos apreciar, en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay, países a los que se puede agregar Colombia y Venezuela), área donde el Constituyente se ha esmerado menos por reglar con carácter

programático, claro está, el perfil de la nacionalidad de cada país, no hay en sus Constituciones una normativa protectora del acervo cultural nacional en sus diversas manifestaciones. En cambio, a medida que se trepa el altiplano se advierte la preocupación que se ha tenido por proteger la identidad de cada nacionalidad, sin que ello pueda significar avalar una interpretación a favor de culturas cerradas al germen transformador de la civilización universal. En tal sentido, es un dilema permanente cómo proteger mejor a las etnias indígenas latinoamericanas: si manteniéndolas incontaminadas para preservarlas de los peligros de la dependencia cultural o, en vez, si lo que corresponde es ir las trasvasando de a poco, al desarrollo de la civilización urbana occidentalizada. Profunda cuestión que los mejores esfuerzos de la inteligencia latinoamericana —los Arguedas, los Carpentier, los Vargas Llosa, los Rulfo, los García Márquez, los Mariátegui y hasta el mismo Jorge Amado— no han podido resolver, por lo cual no pueden ofrecer orientación precisa a la dilucidación del dilema.

6. *La Iglesia católica y los demás cultos oficiales y sus relaciones con el Estado, en América Latina*

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

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

miento de la ley (a. 130). En Chile los templos están exentos de contribuciones (a. 37).

2) Países que proclaman la libertad de cultos y religiones, en las mismas condiciones que en el punto anterior, pero sin exigir el reconocimiento por parte del Estado: Honduras, a. 77; Nicaragua, a. 14; Perú, a. 1.3; Uruguay, a. 5; Brasil, a. 19; Colombia, a. 53: en este país con previsión de un posible concordato; Cuba, a. 54; República Dominicana, a. 8.8; Ecuador a. 19.6 y Argentina, a. 14.

En 1974 se firmó un concordato en Colombia por el cual se garantiza una plena tolerancia y creciente independencia entre la Iglesia y el Estado: se reconoce plenos efectos al matrimonio católico, las nulidades matrimoniales están reservadas a los tribunales eclesiásticos y las separaciones de cuerpos a los civiles; se aceptó el control estatal de la enseñanza y los establecimientos oficiales deberán incluir enseñanza religiosa en los planes de estudio.¹⁰ En un comentario sobre dicho concordato, Fernando Hinestrosa sostiene que dicho acuerdo establece una preferencia a favor de la religión católica, fundada en la tradición del pueblo colombiano, pero no establece la religión de Estado, rechazada por la misma Iglesia.¹¹

3) Países que proclaman la libertad de cultos y religiones, pero que, al mismo tiempo, prohíben el reconocimiento por ley de personería alguna a las Iglesias, no obstante lo cual la autoridad vigila el desarrollo del culto, de acuerdo con las necesidades locales (México, a. 24 y 130). En Brasil le está prohibido al Estado establecer cultos, subvencionarlos, intervenir en su funcionamiento o mantener con ellos relaciones de dependencia o alianza... (a. 19).

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

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

¹⁰ Sábica, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 1, p. 108.

¹¹ *Cfr.* Hinestrosa, Fernando, *Concordato, matrimonio y divorcio*, Bogotá, p. 92.

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

Por otra parte, se les prohíbe a los ministros de las diversas religiones ejercer cargos públicos y hacer propaganda política (Honduras, a. 77; México, a. 130; Colombia, a. 54; Costa Rica, a. 28); ellos pueden ejercer aquellos cargos públicos vinculados con la asistencia social, educación o investigación científica (Panamá, a. 42, Colombia, a. 54).

En México el dominio de los templos es del Estado nacional (a. 27.II). En Uruguay dicho dominio le es reconocido a la Iglesia católica, aunque los templos fueran constituidos con fondos públicos, salvo las capillas destinadas al servicio de establecimientos públicos (a. 5). En Guatemala se le reconoce a la Iglesia el título sobre los inmuebles que le hubieren pertenecido en el pasado, sin afectar derechos de terceros ni del Estado (a. 32). En Bolivia, los bienes de la Iglesia gozan de los mismos derechos que los que poseen los particulares (a. 28).

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

7. La función de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica: su posición en el marco de la Constitución

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

De todas formas no puede discutirse la función protagónica de las Fuerzas Armadas como garantizadoras del orden constitucional, así como de activas intervinientes en los procesos restauradores de la democracia. Venezuela y Colombia son ejemplos paradigmáticos en tal

sentido. Además se advierte una ampliación o extensión de sus funciones castrenses regulares clásicas, que sobrepasa su misión de defensa, ocupándose de tareas civico-administrativas en varias ramas de la gestión pública, “compitiendo o desplazando a otras entidades estatales”. Ellas cuentan, cada vez con más intensidad, “con cuerpos profesionales de toda la gama científica y tecnológica y preparan su propio personal especializado”.¹²

Una de las consideraciones constitucionales más importantes ha sido la de otorgarle la jefatura de las Fuerzas Armadas al presidente de la República (Argentina, a. 86.15; México, a. 89.VI y VII) de modo tal que se somete la conducción castrense al poder civil constituido democráticamente. Consecuencia directa de dicha jefatura es la potestad de proveer los empleos de militares superiores de la nación con acuerdo del Senado (Argentina, a. 86.16; y por sí solo en el campo de batalla; México, a. 89.IV y V; por sí solo a los oficiales inferiores; Uruguay, a. 168.2.9 y 11; Bolivia, a. 96.20 y 21; Colombia, aa. 120.8 y 98.2; Cuba, a. 91.g; República Dominicana, a. 55.14 y 17; Ecuador, aa. 78.h e i y 127; El Salvador, a. 168.12; Guatemala, a. 183.c y d, y 246; Haití, aa. 141 y 143; Honduras, a. 245.16 y 36; Panamá, a. 179.2 y 13; Paraguay, a. 180.11; Perú, aa. 211.17 y 273; Venezuela, a. 90.3 y 18).

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

Es misión fundamental de las Fuerzas Armadas defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo del país (Bolivia, a. 208); “... existen (las Fuerzas Armadas) para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad y garantizan el orden institucional de la República (Chile, a. 90); esto durante épocas de estabilidad y no de transición, porque durante estas últimas las Fuerzas Armadas ejercerían el gobierno efectivo en Chile, ejercerían el poder constituyente, dictarían las leyes a través de la Junta de Gobierno y designarían nuevo presidente de la República en caso de acefalia por muerte o incapacidad del general Pinochet (cláusulas transitorias, aa. 17 y 18).

¹² Cfr. SÁCHICA, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 1, pp. 102 y 103.

El objeto de la creación de las Fuerzas Armadas es defender la independencia e integridad de la República, mantener el orden público y sostener la Constitución y las leyes; podrán intervenir, cuando se lo solicite el Poder Ejecutivo, en programas de acción cívica y en planes destinados a promover el desarrollo social y económico del país (República Dominicana, a. 93). Dichas Fuerzas están destinadas a la conservación de la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia del Estado y a la garantía de su ordenamiento jurídico... la ley fijará la prestación de las Fuerzas Armadas para el desarrollo social (Ecuador, a. 128). Ellas están instituidas para defender la soberanía del Estado y la integridad de su territorio, mantener la paz... la seguridad pública y el cumplimiento de la Constitución y de las leyes; velarán porque se mantenga la forma republicana de gobierno... que no se viole la norma de alternatividad en la presidencia y se garantice la libertad de sufragio y el respeto a los derechos humanos (El Salvador, a. 211).

Las Fuerzas Armadas son una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior (Guatemala, a. 244). Ellas se instituyen para defender la integridad personal y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios del libre sufragio y la alternatividad en el ejercicio de la presidencia... y cooperan con el Poder Ejecutivo en las labores de alfabetización, educación, agricultura, conservación de los recursos naturales... y situaciones de emergencia (Honduras, a. 274). Las Fuerzas Armadas son instituidas para garantizar la seguridad y la integridad del territorio de la República (Haití, a. 264).

El Ejército Popular Sandinista tiene carácter nacional y debe guardar protección, respeto y obediencia a la Constitución; es el brazo armado del pueblo...; el Estado prepara, organiza y dirige la participación popular en la defensa armada de la patria, por medio del Ejército Popular Sandinista (Nicaragua, a. 95). La defensa nacional y la seguridad pública corresponden a la Guardia Nacional... (Panamá, a. 305). La custodia y la integridad territorial de la República quedan confiadas a las Fuerzas Armadas de la nación (Paraguay, a. 42).

En México las Fuerzas Armadas permanentes y la Guardia Nacional pueden ser utilizadas por el presidente para la defensa exterior y la seguridad interior (aa. 89.VI y 76.IV); ello significa que mientras no

se llegue a una situación de emergencia, el presidente puede usar las fuerzas militares para asegurar la paz interior.¹³

Las Fuerzas Armadas tienen la finalidad primordial de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial...; asumen el control del orden interno en caso de decretarse el Estado de emergencia... participan en el desarrollo económico y social del país...; las Fuerzas Armadas están subordinadas al Poder Constitucional... (Perú, aa. 275, 278, 280). En Venezuela dichos cuerpos están organizados por el Estado para asegurar la defensa nacional y la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación (a. 132).

En Brasil las Fuerzas Armadas están destinadas a la defensa de la patria, a la garantía de los poderes constitucionales, y por iniciativa de cualquiera de ellos, a la defensa de la ley y del orden (a. 142); esto significa que antes las Fuerzas Armadas podían actuar por sí solas en defensa de las instituciones y del orden, en tanto que ahora sólo lo pueden hacer a petición de los poderes del Estado, quedando limitado, por lo tanto, el papel institucional de dichas Fuerzas.

Costa Rica es el único país del continente cuya Constitución prohíbe, en forma expresa, al Ejército como institución permanente; sólo se reconoce a las fuerzas policiales necesarias; pero por razones de defensa nacional o por convenio continental, se pueden crear fuerzas militares, las cuales estarán siempre subordinadas al poder civil... (a. 12).

Consagran la profesionalidad y el carácter no deliberativo (u obediente) de las Fuerzas Armadas los siguientes países: Bolivia, a. 215; Colombia, a. 168; Costa Rica, a. 12; Chile, a. 90; Ecuador, a. 129; El Salvador, a. 212; Guatemala, a. 244; Haití, a. 265; Honduras, aa. 245.37 y 272; Panamá, a. 305; Perú, a. 278; Venezuela, a. 132; le está prohibida la realización de acción política en: Bolivia, a. 209; Colombia, a. 168; República Dominicana, a. 93; Haití, a. 265; Honduras, a. 245.37; Panamá, a. 305; Venezuela, a. 132.

Las Fuerzas Armadas no podrán reunirse por orden de la autoridad legítima, ni dirigir peticiones sino sobre asuntos que se relacionen con el buen servicio o moralidad del ejército... (Colombia, a. 168; Costa Rica, a. 12; Guatemala, a. 248). También se establece que es punible la organización y funcionamiento de grupos armados no regulados por la ley en Guatemala, a. 245 y en Nicaragua, a. 95.

¹³ Cfr. Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 126.

En general, podemos observar que las disposiciones que tratan de restringir el desenvolvimiento de las Fuerzas Armadas acotándolas a una función profesional, no han pasado de ser expresiones de deseos en muchos de los países del continente. Caso notable, aunque no el único, es Panamá, donde la presencia de las Fuerzas Armadas en la acción política se ha convertido en un vicio crónico. César Quintero señala que ello no se debe a tal o cual general o coronel, sino a la realidad misma del país: el enclave norteamericano y la existencia de varios capitalistas panameños, así como de partidos promilitares, y el apoyo que dicho sector encuentra en vastos ámbitos de la población, hace imposible cumplir las buenas intenciones constitucionales.¹⁴

Otras prescripciones constitucionales nos muestran las siguientes reglas en materia militar:

1) Los miembros de las Fuerzas Armadas están habilitados para ejercer los derechos de la ciudadanía (elegir y ser elegidos); así lo disponen: Bolivia, a. 209 y Cuba, a. 137; en Haití (a. 265.I) y en Panamá (a. 305) se les reconoce el derecho del voto.

2) Ellos no podrán ejercer el sufragio mientras permanezcan en el servicio activo (Colombia, a. 168; Guatemala, a. 248; República Dominicana, a. 88; Ecuador, a. 33; Perú, a. 67: país donde tampoco podrán ser elegidos para cargos públicos). En Honduras se llega al exceso de que aun en situación de alta en las Fuerzas Armadas, ellos no pueden votar, aunque sí ser elegidos (a. 37).

3) Los militares en actividad que aceptan cargos civiles permanentes, deben pasar a la reserva (Brasil, a. 42.3; Haití, a. 267.I).

4) Aquellos militares que presten servicios temporarios —menos de dos años— permanecerán en los cuadros pero sólo podrán ascender por razones de antigüedad (Brasil, a. 42.4).

5) El jefe de las Fuerzas Armadas durará en sus funciones cinco años y sólo podrá ser removido por el Congreso nacional... mediando dos tercios de los votos de sus miembros... (Honduras, a. 279). No podrá ser elegido jefe de esas Fuerzas ningún pariente del presidente o de sus sustitutos legales... (Honduras, a. 279).

6) Les está prohibido a los militares sindicarse, ejercer el derecho de huelga...

Finalmente, debemos también recordar que en tres países —Chile, Honduras y Perú— se ha apelado a la institucionalización de órganos

¹⁴ Cfr. Quintero, César, "Antecedentes y significado del acto constitucional de 1983", *Estudios de derecho constitucional panameño*, Panamá, Ed. Jurídica, 1987, p. 115.

o de un sistema especializado, con el objeto de prestar su asesoramiento al gobierno en materias vinculadas a la seguridad nacional. Analizaremos someramente sus características:

a) En Chile integran el Consejo de Seguridad Nacional: el presidente de la República, el del Senado, el de la Corte Suprema de Justicia, los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y el contralor general de la República (a. 95); pero en este país los militares no sólo tienen un papel asesor a través de este cuerpo, sino que intervienen de un modo activo en la vida institucional al formar parte del Senado de la nación, del Tribunal Constitucional, hasta el extremo de tener la potestad de elegir representantes en los consejos regionales: una presencia militar muy marcada en la vida de la República. Nogueira Alcalá señala que el Consejo de Seguridad en Chile tiene un poder de tutela sobre el resto de los poderes del Estado y autoridades constituidas.¹⁵ Para nosotros esto le otorga, obviamente, una función inconveniente a dicho órgano, en un Estado de derecho civil y no militarizado. En los referidos debates sobre la Constitución 80, Silva Bascuñán puso de manifiesto que la soberanía que le otorga la Constitución a dicho Consejo de Seguridad es muy grande, pues él puede dictar su propio reglamento —donde se fijarán sus atribuciones— sin ningún control de jurisdicción.¹⁶ Cea Egaña señala que el referido poder de tutela del Consejo sobre el presidente puede llegar a desplazar los otros controles previstos en la Constitución.¹⁷

Por su parte, Francisco Cumplido enfatiza que las Fuerzas Armadas en Chile se han transformado en un verdadero poder del Estado, base de una proyectada “democracia protegida o autoritaria”, donde, prácticamente quedan constitucionalizados futuros golpes de Estado, para el caso que los gobiernos de *iure* no acataren las instrucciones militares; observa que siendo inamovibles los comandantes en jefe durante cuatro años (salvo acuerdo del Consejo de Seguridad), ellos resultan intocables desde el punto de vista constitucional.¹⁸ Lo notable —como bien lo destaca Jorge Precht Pizarro— es que el poder de control del Consejo de Seguridad resulta de mayor alcance que el desoído poder que, en tal sentido, posee la Cámara de Diputados.¹⁹

¹⁵ Véase el trabajo de Nogueira Alcalá, Humberto, en la obra *Constitución 80. Estudio crítico*, Ed. Jurídica, 1988, p. 10.

¹⁶ Véase la p. 12.

¹⁷ Cfr. su trabajo en *Constitución 80. . . , cit.*, nota 15, p. 38.

¹⁸ Véase su trabajo en *Constitución 80. . . , cit.*, nota 15, pp. 75-80.

¹⁹ Véase el trabajo de Precht Pizarro, Jorge E., en *Constitución 80. . . , cit.*, nota 15, p. 158.

b) En Honduras existe un Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (a. 287). También en ese país, dicho cuerpo, como alto centro de estudios de las Fuerzas Armadas, está encargado de la capacitación del personal militar y civil selecto... para participar en la planificación estratégica nacional (a. 289).

c) En Perú existe un Sistema de Defensa Nacional, presidido por el presidente de la República (aa. 269 y ss.).

Las fuerzas policiales, como variable de las Fuerzas Armadas, encargadas del orden público y de la protección de la vida y de los ciudadanos, están previstas en Haití (aa. 269-274), en Perú (a. 277) y en Bolivia (aa. 215 y 218). En Haití su comandante es designado por un mandato de tres años renovables y una academia y escuela de policía interviene en la preparación de sus cuadros que, por otro lado, están definidos como auxiliares de la justicia.

8. *El ejercicio de la ciudadanía: la formación de los partidos políticos y los sistemas electorales*

A. *El ejercicio de la ciudadanía*

La gran mayoría de las Constituciones latinoamericanas distinguen la nacionalidad de la ciudadanía, pero aun las que no lo hacen, como la Argentina, que trata en forma indiferenciada a ambos conceptos, cuando la ley regula el ejercicio de la ciudadanía, le imputa a ésta el efecto de potestar a sus titulares a ejercer los derechos políticos (ley 346); de forma tal que quienes no son ciudadanos, es decir, los nacionales (nativos o naturalizados) y los extranjeros, no pueden ser electores ni elegidos para desempeñar funciones públicas.

Son *ciudadanos* quienes concurren a la formación o al ejercicio de los poderes públicos (Bolivia, a. 40); quienes ejercen el conjunto de derechos y deberes políticos (Costa Rica, a. 90; Haití, a. 16).

La *ciudadanía* se adquiere:

1) A los 16 años en Brasil, a. 14.c: pero sólo la activa; Cuba, a. 135: en este caso para ambas, salvo para ser elegido diputado, donde se precisa 18 años (a. 136), y Nicaragua, a. 47.

2) A los 18 años en: Argentina, ley 346; Bolivia, siendo casados (a. 41); Costa Rica, a. 90; Chile, a. 13; República Dominicana, a. 12; El Salvador, a. 71; Guatemala, a. 147; Haití, a. 16.2; Honduras, a. 36; México, a. 34; Panamá, a. 18; Paraguay, a. 31, Perú a. 65; Venezuela, a. 111.

3) A los 21 años en Bolivia, a. 41.

4) Habiéndose casado aun con menos de 18 años (República Dominicana, a. 12).

5) En México se exige, además, tener medios honestos de vida (a. 34); expresión equívoca que puede habilitar a la ley a excluir del derecho de voto a los mendigos, a quienes ejerzan la prostitución o el juego, aunque sus actividades no configuren delito.

La ciudadanía se pierde o suspende (ambos términos son, en realidad, equivalentes, porque la pérdida, siendo temporal y no definitiva, funciona como una suspensión):

a) Por adquirirse una nueva nacionalidad (Argentina, ley 346, salvo los casos de acuerdos de doble nacionalidad con España e Italia; Brasil, a. 12).

b) Por aceptar empleos u honores sin permiso del Congreso (Argentina, ley 346) o del Senado, salvo que fueran en organismos internacionales o fueran funciones religiosas, universitarias o culturales (Bolivia, a. 42.3); *idem*, pero sólo en territorio dominicano (República Dominicana, a. 15; Honduras, a. 42.3).

c) Por aceptar títulos u honores que no impliquen sumisión a un gobierno extranjero o condecoraciones (México, a. 37.B.I y III).

d) Por prestar servicios oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Congreso (México, a. 37.B.II).

e) Por tomar las armas en ejército extranjero en tiempo de guerra (Bolivia, a. 41.1; República Dominicana, a. 14; Honduras, a. 42).

f) Por prestar ayuda en contra del Estado, en cualquier reclamación diplomática (Honduras, a. 42; México, a. 37.B.V).

g) Por aceptar de un gobierno extranjero función política —de inteligencia o seguridad— sin autorización del Ejecutivo; o por aceptar subsidios que impliquen sumisión a aquel gobierno (Paraguay, a. 34).

h) Por incapacidad civil absoluta (Brasil, a. 15.II; Cuba, a. 135.a; El Salvador, a. 74; Paraguay, a. 32; Uruguay, a. 80.1).

i) Por no cumplir con las obligaciones que fija la Constitución durante el término de un año (México, a. 38.I).

j) Por estar procesado penalmente (México, a. 38.II; Uruguay, a. 80.2).

k) Mientras duran los efectos de una condena penal (Argentina, ley electoral; Brasil, a. 15.III; Ecuador, a. 13.2; México, a. 38.III; Paraguay, a. 32; Uruguay, a. 80.3).

l) Por vagancia y ebriedad consuetudinaria... (México, a. 38.IV).

m) Por estar prófugo de la justicia (México, a. 38.V).

n) Por rehusarse a cumplir la prestación alternativa a la militar, en caso de objeción de conciencia (Brasil, a. 15.IV).

ñ) Por formar parte de organizaciones que por medio de la violencia tiendan a destruir las bases de la nacionalidad... (Uruguay, a. 80.6).

o) Por improbidad administrativa (Brasil, a. 15.V).

p) Durante el servicio militar obligatorio (Brasil, a. 14; Argentina, ley electoral; Paraguay, a. 113).

q) Por apoyar la reelección del presidente de la República (El Salvador, a. 75; Honduras, a. 42.5).

r) Por perder la nacionalidad (Colombia, a. 14; Panamá, a. 127; Uruguay, a. 34).

s) Por emplear medios fraudulentos para burlar la voluntad popular (Honduras, a. 42.4).

t) Por comprar o vender votos en las elecciones (El Salvador, a. 75).

u) Por interdicción o pena judicialmente declarada (Costa Rica, a. 90.1 y 1; Cuba, a. 135.6; Chile, aa. 13, 16 y 17: tanto en el caso de penas aflictivas como en el de demencia; República Dominicana, aa. 14 y 15); y, además, por los delitos de traición, espionaje o conspiración (Ecuador, a. 13.1; El Salvador, a. 73; Honduras, a. 41; México, a. 38.VI; Nicaragua, a. 47; Panamá, a. 127; Perú, a. 66; Uruguay, a. 80.4).

v) Los funcionarios que coarten la libertad de sufragio (El Salvador, a. 75; Honduras, a. 42.4; en este caso los ciudadanos en general).

w) Por negarse a desempeñar un cargo de elección popular, sin justa causa, mientras dure el tiempo que lo debió desempeñar (El Salvador, a. 74).

x) Por conducta notoriamente viciada (El Salvador, a. 75) o moralmente deshonrosa (Uruguay, a. 80.3).

En Chile la *rehabilitación*, cuando la pérdida de la ciudadanía se haya producido por delitos con penas aflictivas o por terrorismo, sólo puede disponerse por el Senado o por una ley de quórum calificado, respectivamente (a. 17). En Haití no se puede perder la ciudadanía (la capacidad jurídica) por motivos políticos (a. 41).

Son causas de *inelegibilidad*:

— Los inalistables (Brasil, a. 14.4).

— Los analfabetos (Brasil, a. 14; Bolivia a. 221; Ecuador, a. 33: en este caso tienen derecho a voto, pero no la obligación de hacerlo). Como podemos observar, de este modo se está reglamentando en la Constitución la idoneidad política para ocupar cargos electivos, tema que siempre ha merecido críticas en tanto implica una forma de restringir la soberanía del pueblo.

- Los cónyuges o parientes consanguíneos o afines, hasta segundo grado o por adopción, en la jurisdicción respectiva, del presidente de la República, gobernadores o prefectos (Brasil, a. 14.5).
- Los militares, salvo que pasaran a situación de inactividad (Brasil, a. 14.8).

B. *La constitucionalización de los partidos políticos*

El movimiento de constitucionalización de los partidos políticos ha ido cobrando cuerpo en el continente. Salvo la antigua Constitución argentina, que no los prevé en su texto, debiéndose considerar su formación como implícita en el derecho cívico de asociación con fines útiles (a. 14), situación que se reitera en Colombia (en la reforma de 1979, que no rige, se autorizó la reglamentación por ley de los partidos políticos). En la República Dominicana (a. 104) y en Guatemala (a. 223) se sostiene que es libre la organización de los partidos; en Nicaragua se reconoce el derecho a asociarse para formar partidos políticos (a. 55); el Estado garantiza el pluralismo político... (a. 5).

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

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

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

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

tenido materialización), lo hace para reconocer el derecho de ellas sobre los bienes destinados a cumplir sus fines (a. 23).

4) En El Salvador el sistema político es pluralista... y la existencia de un partido único oficial es incomparable con el sistema democrático... (a. 85). En Haití el culto a la personalidad está formalmente interdicto (a. 7).

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

6) En Colombia ha sido tradicional la posibilidad de candidaturas independientes, pero, en los hechos, los dos partidos históricos han monopolizado las candidaturas en el país.

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

En muchos de los países del continente la consecuencia inmediata y directa de que se hayan instaurado gobiernos de facto ha sido la proscripción o disolución de los partidos políticos. Ello ocurrió en la Argentina durante los gobiernos militares instaurados en 1955, 1966 y 1976; se contó para ello con la ratificación institucional de tales violaciones por parte de sentencias en tal sentido pronunciadas por la Corte Suprema, las cuales, como bien señala Pablo Ramella,²⁰ carecen de todo rigor jurídico.

El *control cualitativo* o programático sobre los partidos políticos está establecido a partir de la exigencia de que los programas partidarios resguarden la soberanía nacional y el régimen democrático y pluralista (Brasil, a. 17; Ecuador, a. 38; El Salvador, a. 85; Haití, a. 31.1; Honduras, a. 48; Panamá, a. 133; Paraguay, a. 118; Venezuela, a. 114), a los derechos fundamentales (Brasil, a. 17), el respeto al orden constitucional (Costa Rica, a. 98) y que no tengan como base el sexo, la raza o la religión... (Panamá, a. 133). En Nicaragua se asegura la

²⁰ Ramella, Pablo, *Derecho constitucional*, p. 447.

existencia de todas las organizaciones políticas... excepto aquéllas que pretendan el retorno al pasado... (a. 5): forma elíptica de consagrar un severo control ideológico dentro del proclamado pluripartidismo en libertad. En Paraguay ningún partido puede proclamar la abstención de los ciudadanos en las elecciones (a. 119).

García Laguardia destaca, al comentar la Constitución guatemalteca de 1965, que el excesivo maximalismo en la regulación del funcionamiento de los partidos políticos (recordemos que esa Constitución proscribía a los partidos de orientación marxista), no obstante que a primera vista aparecen como inofensivos —en tanto regulan lo relativo a la afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirigencia, etcétera—, reflejan una encubierta intención limitativa sobre la existencia misma de los partidos y sobre su actividad.²¹

En Chile el control ideológico de los partidos es muy severo porque, si bien se garantiza el pluralismo político, se declara la inconstitucionalidad de los partidos políticos, movimientos u otras formas de organización, cuyos objetivos actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, o procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten...; además, las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motiven la inconstitucionalidad... no podrán participar en la formación de otros partidos políticos... ni optar a cargos públicos electivos, por el término de cinco años, ni podrán ser rehabilitados en dicho término (a. 19.15). Nos hemos pronunciado en contra del control ideológico partidario en otro estudio.²² A favor de ese control se inclinan Eduardo Ortiz y Ortiz,²³ y Mario Justo López, que analiza lo que él denomina partido anti-sistema.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo (México, a. 41); como podemos apreciar, en

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

²² Quiroga Lavié, Humberto, *op. cit.*, nota 2.

²³ Ortiz y Ortiz, Eduardo, "Las reformas a la Constitución de Costa Rica de 1949", *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina (1950-1975)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978, vol. I, p. 273.

México no hay control cualitativo o ideológico sobre los partidos políticos, a tenor de su regulación constitucional.

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

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

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

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

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

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

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

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

h) Estar organizado a nivel nacional (Ecuador, a. 38).

i) Hacer alianzas con organizaciones de otros países (Paraguay, a. 118).

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

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

l) No funcionar como organización paramilitar (Brasil, a. 17.4).

El apoyo económico del Estado a los partidos no puede exceder del 2% del presupuesto nacional, distribuido entre ellos en proporción a los votos obtenidos; pero no tendrán derecho a percepción los partidos que no hubieren obtenido el 5% de los votos válidos emitidos (Costa Rica, a. 96); también están autorizados dichos gastos en forma anticipada, lo cual ha merecido la crítica de Ortiz Ortiz, porque, según él, ello favorece la consolidación en el poder de los partidos que han ganado las elecciones anteriores, pues ellos serán los que percibirán la mayor cuo-

ta, y también permite la falsa continuidad de partidos que se hayan desecho después de la derrota.²⁴

El Estado financiará los gastos de los partidos políticos (Honduras, a. 49; Panamá, a. 135; Brasil, a. 17.3); . . . a ellos se les otorgará, en forma equitativa, un mínimo de elementos para desarrollar su actividad. . . (México, a. 41). En opinión de Sáchica el subsidio estatal a los partidos puede ser contraproducente porque, al no ser financiados por la sociedad, se tornan en organizaciones paraestatales, dependientes de los gobiernos.²⁵ Nosotros no coincidimos con esta apreciación porque, en tal caso, los partidos formados por adherentes pobres o sin recursos económicos, pero con buenas ideas, no podrían competir en igualdad de condiciones con los partidos de los poderosos; el crédito público debe asistir al ejercicio de los derechos cívicos, de lo contrario la economía gobernará la política, con desmedro de los principios éticos.

Jorge Carpizo señala que en México la categoría de interés público otorgada a los partidos los equipara a los sindicatos y ejidos; es decir, el Estado adquiere la obligación de garantizarles las condiciones para su desarrollo, así como de propiciar los elementos mínimos para su acción.²⁶

Los partidos políticos tendrán derecho en forma permanente al uso de los medios de comunicación social (México, a. 41; Perú, aa. 70 y 71; Panamá, a. 134; Brasil, a. 17.3), en forma proporcional a los votos obtenidos en sus últimas elecciones (Perú, a. 70) . . . y a recibir informes del Estado sobre cualquier materia de su competencia, salvo en materias reservadas de carácter diplomático (Panamá, a. 134).

Un dato trascendente lo marca Panamá al atribuirle a los partidos políticos el derecho de revocar los mandatos de los legisladores que ellos hayan postulado, bajo las siguientes condiciones: que estén previstas las causales y el procedimiento en el Estatuto del partido; las causales deben ser violaciones graves a los Estatutos y plataforma ideológica; el afectado tiene derecho a defenderse en dos instancias; la decisión partidaria está sujeta a revisión del Tribunal Electoral (a. 145). De este modo, se establece el mandato imperativo en dicho país y, como consecuencia, se consagra la pertenencia de las bancas legislativas al partido que las nominó. César Quintero prefiere la revocatoria partidaria a la popular —a la que denomina circuital— pues, según él, las formalidades exigidas para su procedencia le dan seriedad y equidad a la “novedosa institución”.²⁷ En los restantes sistemas debe entenderse que las bancas

²⁴ *Idem*, p. 271.

²⁵ Sáchica, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 1, p. 154.

²⁶ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 13, p. 355.

²⁷ Quintero, César, *op. cit.*, nota 14, p. 108.

pertenecen al pueblo: forma específica de no afectar el sistema representativo.

Los militares y los ministros de cualquier culto no pueden pertenecer a ningún partido político ni realizar propaganda política (El Salvador, a. 82). Dicha inhabilidad les alcanza, en el Uruguay, a los militares y policías, a los magistrados judiciales y electorales y a los directores de los entes autónomos (a. 77.4); en ese país el presidente de la República no puede actuar ni ser dirigente político (a. 77.5). Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión (México, a. 130). Queda prohibida la formación de agrupaciones políticas cuyo título tenga relación con alguna confesión religiosa (México, a. 130).

Podemos afirmar que los partidos políticos latinoamericanos se han encontrado sometidos a restricciones funcionales provenientes de adoptar el modelo de los “cuadores” partidocráticos europeos; modelo poco apropiado a las necesidades de sociedades pasivas y poco culturalizadas como las nuestras. Ellos son deficientes en su función de adoctrinamiento y promoción comunitaria; establecen débiles articulaciones con sus simpatizantes; sus procedimientos selectivos son cooptativos; sus ideologías y programas son muy vagos y sus estructuras se encuentran superpuestas al caciquismo local; son, en suma, canales vacíos de opiniones vivas.²⁸

C. El sufragio y los sistemas electorales

El sufragio es una función constitucional (Colombia, a. 179; Costa Rica, a. 93); también está definido como un derecho y una función pública (Honduras, a. 44; Paraguay, a. 111; Venezuela, a. 110); de carácter universal, igual y secreto (Cuba, aa. 134 y 135; Chile, a. 15; República Dominicana, a. 88; Ecuador, a. 33; El Salvador, a. 78; Honduras, a. 44; México, implícito en el a. 52; Nicaragua, a. 132; Panamá, a. 129; Costa Rica, a. 93; Paraguay, a. 111; Perú, a. 65; Uruguay, a. 77: este país hace referencia sólo al carácter secreto, al igual que en Venezuela, a. 113).

Con excepción de Argentina, Cuba, Colombia y Nicaragua, en los restantes países de Latinoamérica la obligatoriedad del sufragio está dispuesta en el texto constitucional (en la Argentina ello está reglado en

²⁸ Estas ideas, que compartimos, son de Luis Carlos SÁCHICA y Gregorio BECERRA. Cfr. SÁCHICA, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 1, p. 167 y BECERRA, Gregorio, “La exacta dimensión de la reforma de 1979”, *Revista de la Universidad de Colombia*, vol. XXI, 1980, p. 78.

la ley). Nadie podrá proclamar o recomendar la abstención electoral (Paraguay, a. 111).

Comentando la no obligatoriedad del sufragio en Colombia, nos dice Luis Carlos SÁCHICA que “la abstención electoral creciente está indicando la necesidad de una revisión, orientada a buscar mecanismos más adecuados de participación ciudadana, sustitutivos o complementarios del sufragio, y en que se pueda lograr una representatividad mayor en los elegidos”.²⁹ Esto quiere decir que no es necesario establecer el voto obligatorio para impulsar una mayor participación ciudadana; el desafío de la democracia social es encontrar otros instrumentos, además del voto, para conseguir el autogobierno de la sociedad.

También coincidimos con SÁCHICA en que la gran evolución del régimen electoral en el último siglo —dado que de restringido el sufragio se hizo universal, de calificado pasó a igualitario, de secreto a público, de indirecto a directo, de representación homogénea a proporcional— no ha bastado para democratizar el sistema político, porque “mientras no haya democracia interna en los partidos . . . la mejora de los métodos electorales y su apariencia democrática no reavivan la legitimidad que procede del auténtico consenso”.³⁰

En Colombia se han pronunciado a favor de la obligatoriedad del voto el ex presidente Alberto Lleras Camargo: “lo que yo vería como decisivo para nuestras costumbres políticas sería la obligación de votar. . . pues mientras el voto sea voluntario podemos garantizar un muy alto volumen de abstención”.³¹ En sentido coincidente, Carlos Restrepo Piedrahita aclara que si bien dicha obligatoriedad puede establecerse por ley, es preferible que se haga por reforma constitucional.³²

La universalidad del sufragio impacta en la cuestión del voto de los analfabetos, quienes, debido a su situación cultural, en vez de poder utilizar el instrumento de voto como elemento liberalizador, se convierten en fáciles objetos de la conducción de la dirigencia o de los latifundistas. ¿Cómo lograr una representación política de los analfabetos latinoamericanos, a favor de su liberación cultural y no de su utilización política? Éstas son las cuestiones a resolver de cara a una realidad donde resulta imperioso que la cultura gobierne a la política, y no a la inver-

²⁹ SÁCHICA, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 1, p. 105.

³⁰ *Idem*, p. 145.

³¹ *El Tiempo*, Bogotá, 24 de julio y 8 de agosto de 1972.

³² Restrepo Piedrahita, Carlos, “Evolución político-constitucional en América Latina (1950-1975); el caso de Colombia”, *Evolución de la organización. . . cit.*, nota 23, vol. II, pp. 176 y 177.

sa.³³ Una enfática defensa del voto de los analfabetos en el Ecuador está hecha por Julio César Trujillo Vázquez; él sostiene que, a la larga, dicha posibilidad redundará a favor de la liberalización de ese sector social, a despecho de la hipótesis de manipulación del cual es objeto.³⁴

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

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

2) La representación proporcional por cociente, con distribución de los puestos sin cubrir de acuerdo con el orden descendente de los residuos, está dispuesta en Colombia (a. 172).

3) La elección uninominal por circunscripciones está dispuesta en forma expresa en Haití (a. 90); en Cuba lo está en forma implícita (a. 138), en tanto que en Chile se habla de la elección por distritos electorales, dejando a la ley la fijación del sistema (a. 43). En Cuba el sistema funciona por mayoría absoluta de votos, con la consideración de una segunda vuelta (a. 140); en Panamá el sistema está indicado para los distritos con no más de 30,000 habitantes (a. 141).

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

³³ Al respecto, pueden verse las reflexiones que hace García Belaúnde, Domingo, *op. cit.*, nota 8, p. 65.

³⁴ *Actualización o crisis del constitucionalismo social en Ecuador*, Quito, Ed. Universidad Católica, 1977.

las más importantes líneas de acción política del país; está asegurado que un partido tenga mayoría absoluta en la Cámara, con lo cual se garantiza la gobernabilidad del sistema y se evitan las necesidades de coalición que suelen entorpecer la gestión de gobierno.

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

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

En Brasil, comentando la restricción de 70 diputados por Estado, Eduardo Kugelmas sostiene que ella no ha satisfecho la expectativa de equilibrio representativo reclamado por los estados superpoblados que estaban magramente representados; San Pablo debería tener 115 representantes, de acuerdo con su población, antes tenía 60 y ahora sólo podrá incrementar 10 diputados más.³⁵ Además, según Kugelmas, dicho criterio tiene un fundamento autoritario, porque se minorra la representación de los sectores más populosos contrarios a políticas oficialistas.³⁶ Argumentos equivalentes pueden sostenerse en Argentina, donde el mínimo de 5 diputados por provincia o distrito electoral, según lo fija la ley electoral, potencia a los distritos menos poblados en perjuicio de los más populosos. De todos modos, también hay argumentos federativos: se introduce un criterio de equilibramiento distrital en diputados con inspiración equivalente al criterio igualitario de representación del Senado.

³⁵ *Cfr. O Estado de São Paulo*, núm. especial, 5 de octubre de 1988.

³⁶ *Ibidem*.

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

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

Al analizar el sistema electoral venezolano —pero con una valoración que él hace extensiva al resto del continente— Allan R. Brewer-Carías sostiene que el sistema proporcional dificulta la formación de gobiernos capaces de representar las mayorías nacionales. Se deben lograr —afirma Brewer— gobiernos que gobiernen y no instituciones políticas cada vez más débiles. Una cosa es representación de minorías y otra gobierno de minorías.³⁷ Sin un respaldo mayoritario en el Congreso, el presidente de la República no puede gobernar, corrobora el distinguido politólogo venezolano Juan Carlos Rey.³⁸

César Quintero sostiene que el sistema de representación por circuito no hace al diputado representante de dicha fracción popular, pues ellos representan a la nación.³⁹ Esta tesis no la compartimos porque una cosa no excluye a la otra, sino, por el contrario, se refuerzan recíprocamente. Por aquellos argumentos, Quintero objeta también la necesidad de que los diputados residan en su distrito desde un año antes de su elección.

A tenor de las bases constitucionales que hemos expuesto, los sistemas electorales implantados han sido los siguientes:

a) En Honduras, el sistema de ley por lemas para la elección de presidente, designado, diputados y concejales municipales (Dec. 89/85),

³⁷ Cfr. Brewer-Carías, Allan R., *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, Tecnos, 1974, pp. 200, 201 y ss.

³⁸ Véase Rey, Juan Carlos, "El sistema de partidos venezolanos", *Politeia*, Caracas, núm. 1, 1972, p. 225.

³⁹ *Op. cit.*, nota 14, p. 108.

aplicándose para la distribución de las bancas de diputados el sistema proporcional por cociente por simple mayoría, según lo fija la ley.

b) En Costa Rica se aplica el sistema proporcional por cociente, subcociente y mayor residuo (aa. 134 y 135 del Código Electoral) para la elección de diputados.

c) En la República Dominicana se aplica la representación proporcional a nivel nacional y provincial (ambos distritos están representados en la Asamblea); cuatro partidos han obtenido representantes después de 1982.

d) En Guatemala se utiliza el sistema de doble vuelta para la elección de presidente, el sistema D'Hont para diputados y concejales edilicios, y mayoría relativa para los alcaldes. Los diputados se eligen por lista nacional y por cada departamento.

e) En El Salvador, Paraguay, Ecuador y Bolivia, rige el sistema proporcional, de acuerdo con la precisión constitucional (a. 79), pero no hemos obtenido precisión sobre su modalidad de aplicación.

f) En Brasil ha regido, hasta las elecciones de 1986, el sistema proporcional para elegir diputados, por la variante de doble cociente, el electoral y el partidista (este último porque como cada votante sufraga por un candidato y no por lista, ello le permite ubicar a sus candidatos en las bancas a cubrir). Según Afonso da Silva el sistema proporcional en Brasil ha favorecido la corporativización de los partidos, que se encuentran penetrados por los distintos sectores de interés, con perjuicio de la defensa de los intereses generales.⁴⁰

g) En Argentina rige el sistema D'Hont para la elección de diputados, con una sobrerrepresentación a favor de las provincias menos pobladas, pues ningún distrito puede tener menos de 5 diputados; esto ha llevado a que la base representativa de los centros urbanos muy poblados es mucho mayor que las de aquéllas, con lo cual se afecta el sistema representativo a favor de la posibilidad de la proporcionalidad a nivel federativo.

h) En México ya hemos visto que la Constitución establece un sistema mixto-uninominal y proporcional, de forma tal que (al igual que en Alemania) cada elector dispone de dos votos. El sistema de distribución proporcional utilizado establece una opción entre el de cociente natural y resto mayor y el de cociente rectificador, cociente de unidad y resto mayor (aa. 157, 158 y 160 de la LFPPE).

i) En Venezuela se utiliza el sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, para la elección de legisladores. Se

⁴⁰ Cfr. el trabajo de Silva, Afonso da, en *Cuadernos CAPEL*, núm. 25.

debe tener en cuenta que en el caso de los senadores, que también son elegidos por votación directa, si bien la representación de las minorías está prevista en la Constitución (a. 148), queda a criterio de la ley fijar la cuantía y modalidad de su representación.

j) En Colombia el sistema proporcional del cociente, que tiene determinación constitucional, se aplica con la modalidad del cociente simple (sistema Hare) y por excepción; cuando en una circunscripción sólo se tienen que cubrir dos puestos, se aplica el cociente rectificado (sistema Hagenbach-Bischoff), en el cual el divisor es tres.

k) En Uruguay se utiliza el sistema electoral de lemas (tanto para presidente como para legisladores), donde cada elector tiene doble voto simultáneo (por el lema y por el candidato dentro del lema): ganan el lema y el sublema que obtienen mayoría simple, los cuales se distribuyen las bancas por representación proporcional.

l) En Perú se aplica el sistema proporcional puro.

m) En Chile, como no hay democracia en funcionamiento, el sistema electoral no está implantado.

n) En Panamá el sistema es alternativo, según vimos: proporcional para los distritos de más de 30,000 habitantes y uninominal para los de menor población. El sistema proporcional que se aplica es el de cociente, medio cociente, y residuos electorales (aa. 272 y 273 del Código Electoral).

ñ) En Cuba y Haití rige, por imperio de la Constitución, el sistema uninominal.

o) En Nicaragua se aplica una variante del sistema proporcional conocida como holandesa, porque los residuos se suman y vuelven a dividir entre el número de bancas sobrantes para obtener un nuevo cociente repartidor de dichas bancas (aa. 122 a 125 de la ley electoral).

9. *La formación del derecho internacional en Latinoamérica: la integración latinoamericana en el orden constitucional*

Hoy la integración latinoamericana es un llamado a gritos, un imperativo de los tiempos, impuesto por la necesidad de romper el aislamiento y la debilidad a la que se encuentran sometidos los pueblos de esta parte del continente. No es la finalidad de este estudio analizar los factores que han impedido llevar adelante la tan ansiada integración; lo cierto es que un tema que estuvo ausente en la preocupación de los constituyentes del siglo pasado, hoy ya ocupa un lugar destacado dentro de los capítulos que forman el orden constitucional. Analizaremos

el estado de cosas en breve síntesis, a partir de la consideración sobre cómo se definen las diversas Constituciones en sus relaciones con el derecho internacional.

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

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

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

En Costa Rica está definida —en forma genérica— la transferencia de competencias a un orden comunitario por parte de la Asamblea Legislativa (a. 121.4). La misma determinación, con el objeto de crear entidades supranacionales para lograr la integración económica, está dispuesta en Colombia (a. 76.18).

3) Países que proclaman la supremacía de los tratados sobre las leyes (Costa Rica, a. 7). Ello será meramente formal en el caso de los tratados ordinarios, dado que, como ellos son aprobados por leyes, la ley posterior deroga a la anterior; pero tendrá vigencia en el caso de los tratados de integración, en la medida que ellos precisen mayoría especial (dos tercios) para su aprobación (Costa Rica, a. 7). Ortiz y Ortiz señala que al no existir procedimiento previsto para hacer volver la supremacía del tratado sobre la ley, no cabe otro que la denuncia de inconstitucionalidad por violación del a. 71.⁴¹

En materia de derechos humanos, los tratados firmados por Guatemala tiene preeminencia sobre el derecho interno (a. 46). En Honduras, (a. 18) y El Salvador (a. 144), si hay conflicto entre el tratado y la ley, prevalece el primero; en Honduras se proclama la obligación de la ejecución de las sentencias judiciales o arbitrales internacionales (a. 15). En Panamá el Estado acata las normas del derecho internacional (a. 4). César Quintero sostiene el anacronismo de esta norma, mal copiada de la Constitución de Weimar y de la española de 1931, porque la mayoría de los tratados internacionales le son lesivos a Panamá.⁴²

En Perú, en caso de conflicto entre tratado y ley prevalece el primero (a. 101); estos tratados de integración prevalecen sobre los demás que fueran celebrados entre las mismas partes (a. 106); esto significa otorgar una particular rigidez a los tratados de integración que sólo pueden ser reformados puntualmente y no a través de la reforma de otro tratado. Además, al tener los tratados internacionales jerarquía constitucional, ellos únicamente pueden ser modificados por el procedimiento de reforma constitucional (a. 105): entendiendo la doctrina que el Tribunal de Garantías Constitucionales puede tutelar los derechos introducidos por dichos tratados en la Constitución, a través del amparo y del *habeas corpus*.⁴³

⁴¹ *Op. cit.*, nota 23, p. 267.

⁴² *Op. cit.*, nota 14.

⁴³ *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, "La Constitución y su defensa (ponencia general)", *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, p. 80, y García Belaúnde, Domingo, "La nueva Constitución peruana", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XIV, núm. 40, enero-abril de 1981, pp. 269 y ss.

En Colombia, SÁCHICA sostiene que los tratados internacionales no pueden ser declarados inconstitucionales por la Corte, en virtud de que el Congreso debe aprobarlos por ley: no coincidimos con esta apreciación porque, en tal caso, y por los mismos argumentos, no procedería la declaración de inconstitucionalidad de ninguna ley o de las insistidas por el Congreso luego del veto presidencial.⁴⁴

Los postulados que orientan la política de los tratados internacionales en América Latina son:

- a) Afianzar relaciones de paz y comercio (Argentina, a. 27).
- b) Prevalencia de los derechos humanos, autodeterminación, no intervención, paz, repudio al terrorismo, asilo político (Brasil, a. 4).
- c) Estimular el desenvolvimiento económico y social de la República (Haití, a. 277).
- d) Fomentar la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y en la justicia (México, a. 3): principio postulado en relación con la educación que imparta el Estado.
- e) Luchar contra el colonialismo, el imperialismo, el facismo, reconociendo la legitimidad de las guerras de liberación nacional, paz digna y duradera, autodeterminación de los pueblos (Cuba, a. 12).
- f) No intervención (República Dominicana, a. 3); condena del colonialismo y la discriminación racial, con reconocimiento del derecho de los pueblos de liberarse de los sistemas opresivos; paz y cooperación internacional (Ecuador, aa. 3 y 4).
- g) Respeto a los principios democráticos y republicanos y a los derechos individuales y sociales de sus habitantes (El Salvador, a. 89); no se pueden celebrar tratados que afecten la forma de gobierno, la integridad del territorio, la soberanía de la República ni los derechos constitucionales (a. 146).
- h) Contra todo tipo de discriminación, colonialismo, imperialismo o racismo... inspirada en los ideales unitarios de Bolívar y Sandino (Nicaragua, aa. 5 y 9).
- i) Solidaridad humana, autodeterminación, no intervención, paz y democracia universales, prohibición de violar la integridad territorial, soberanía e independencia de la República (Honduras, aa. 15 y 19).
- j) Se condenan las guerras de agresión y toda forma de colonialismo; se desea paz y respeto a los derechos humanos y a la soberanía de los pueblos; no intervención y autodeterminación (Paraguay, a. 9).

⁴⁴ Véase SÁCHICA, Luis Carlos, "La Constitución y su defensa (Colombia)", *La Constitución y su defensa*, cit., nota anterior, p. 356.

k) Se promueve la solidaridad internacional . . . , se rechaza toda forma de imperialismo, colonialismo y discriminación racial. El Perú es solidario con los pueblos oprimidos del mundo (Perú, aa. 22 y 88).

l) Se propicia el arbitraje como medio de solución de conflictos internacionales u otro medio pacífico (Uruguay, a. 6 y Venezuela, a. 129).

En todos los Estados la intervención del Poder Legislativo resulta necesaria para convalidar los tratados. En Panamá, además, respecto de los tratados referidos al Canal de Esclusas, ellos deben ser sometidos a referéndum popular (a. 310). En Honduras (a. 21), en Perú (a. 104) y en Venezuela (a. 128), el Poder Ejecutivo en materias de su exclusiva competencia, puede celebrar convenios internacionales, sin previa aprobación del Congreso; en Honduras y en Perú, si un tratado viola una norma de la Constitución debe ser aprobado por el procedimiento que rige la reforma de aquélla (aa. 17 y 104, respectivamente).

Cuando las Constituciones ratifican los tratados internacionales, éstos pasan a tener rango constitucional, dado que dicha ratificación la produce el Poder Constituyente y no el constituido. En tales casos la denuncia de dicha ratificación no cabe que sea hecha por ley sino por una reforma de la Constitución. Se encuentran en tal situación el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la ONU y su Protocolo Facultativo, en el Perú (cláusula anexa 16), en Nicaragua (a. 46); la Convención Americana de San José de Costa Rica (en el Perú, cláusula anexa 16; en Nicaragua, a. 46); el Convenio 151 de la OIT (en el Perú, cláusula anexa 17); la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en Nicaragua, a. 46); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la ONU (en Nicaragua, a. 46). En Ecuador hay una ratificación general de todos los convenios internacionales vigentes en la medida que reconocen derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (a. 44).