UNIVERSIDAD DE DEUSTO

FACULTAD DE DERECHO

PRINCIPIOS SOCIOECONOMICOS DEL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO

Tesis Doctoral:
JOSE BELMONTE DIAZ

Director de Tesis:
DR. PABLO LUCAS VERDU

UNIVERSIDAD DE DEUSTO

FACULTAD DE DERECHO

PRINCIPIOS SOCIOECONOMICOS DEL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO

Tesis Doctoral:
JOSE BELMONTE DIAZ

Director de Tesis:
DR. PABLO LUCAS VERDU

INTRODUCCION.

PRIMERA PARTE

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIOECONOMICO EN IBEROAMERICA

I.- EL CONSTITUCIONALISMO CLASICO EN IBEROAMERICA.

A) Derechos fundamemtales y Derechos humanos.- B).El constitucionalismo clásico y el sistema normativo de catálogo o tabla de derechos. - C).La concepción revolucionaria francesa y su plasmación en las primeras Cartas Iberoamericanas.

II.-DEL ESTADO LIBERAL DE DERECHO AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN IBEROAMERICA.

A).Estado de Derecho.- Estado y orden social.- B).La acción social y económica del Estado.- El Estado de bienestar social y las Cartas Iberoamericanas. C).Constitución del Estado y normas sociales de Derecho. La socialización del Derecho o el orden social.-Las libertades y las instituciones del orden social.

III.- DERECHOS Y GARANTIAS SOCIALES.

A).Los Derechos sociales y su concepto.- B). Derechos y garantías sociales en el Derecho Constitucional contemporáneo. C). Los Derechos y garantías sociales y su naturaleza jurídica: Hechos sociales.Relación jurídica del Estado y Sociedad. C). Las garantías sociales.- D).-Los Derechos sociales y su clasificación. E).Tendencias del Derecho Constitucional iberoamericano.-

IV. FACTORES Y PRESUPUESTOS DEL ORDEN CONSTITUCIONAL.

A). Los hechos o formulaciones socioeconómicos.- B). La transformación del Derecho Constitucional Socioeconómico en Iberoamérica.- C). Principios que inspiran las Constituciones en el campo socioeconómico en Iberoamérica.- D). Las tensiones en la elaboración del Constitucionalismo socioeconómico en Iberoamérica.- E). El Derecho Constitucional socioeconómico iberoamericano intenta ser Derecho de la realidad.-F). Partidos políticos y realidad socioeconómica en Iberoamérica.- G). Las dictaduras y los derechos y garantías del hombre. H). Conversión de los movimientos revolucionarios en factor jurídico-social. I). El pueblo y el contacto con la Constitución. J).- Las declaraciones de garantías y derechos y su valor jurídico.- K).-Los derechos económicos y sociales y su carácter ejecutivo.- L).-La incorporación de los Derechos sociales y la sistemática de las Constituciones

V. DERECHOS SOCIOECONOMICOS Y SU PROCESO HISTORICO,DESDE LAS LEYES DE INDIAS HASTA LAS REFORMAS INSTITUCIONALIZADAS DE LO SOCIAL EN LA VIDA CONTEMPORANEA DE IBEROAMERICA.

A).- Antecedentes históricos: Lo hispano en el preludio de las ideas sociales. Las garantías sociales en las Leyes de Indias.- B).La dogmática en las declaraciones de las Leyes de Indias.C). Las Leyes de Indias y los Derechos sociales.- Los Derechos del trabajo. Lo hispánico en el preludio de las ideas sociales y politicas. - D).Examen particular del régimen laboral indigena en la Real Audiencia de Quito. E). La legislación de Indias y las instituciones sociales. F). Las Leyes de Indias y las limitaciones al derecho de propiedad. La defensa del interés económico y la del interés fiscal en orden a la propiedad privada de la tierra. G). Transcendencia social de la legislación de Indias.- H). Las Constituciones de Bayona y Cadiz.- I).Las Constituciones Iberoamericanas en el siglo XIX y su marcada inspiración individualista.- J).- El siglo XIX y el siglo XX: Triunfo del constittucionalismo socioeconómico.- Las formas institucionalizadas de lo social producto de la vida contemporánea en Iberoamérica. K).- El impacto de la Constitución mexicana de 1917.- L).-La

constitucionalización de los Derechos sociales en las Cartas de Iberoamérica hasta 1947, en especial del Derecho del trabajo.- M). Grupos que pueden establecerse hasta la mitad de este siglo, en las Cartas de Iberoamérica.- N). La etapa actual.-Significacion de las Leyes Fundamentales cubanas.

VI.- LAS CONSTITUCIONES Y LA REALIDAD SOCIOECONOMICA EN IBEROAMERICA.
A). El proceso constitucional y su gestación.- B). Teoría abstencionista y cuestión social en el constitucionalismo iberoamericano.- C).- Constituciones ideológico-programáticas y utilitarias.- D). Constituciones originarias y derivadas.- E).- Constituci'on,programa y Constitución real.- F).Constituciones políticas caducas, conservadoras, concomitantes, reformistas, revolucionarias y utópicas. G). Leyes constitucionales y Leyes extraconstitucionales.- H). Constitución social, Constitución política y Administración pública

VII.- LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL EN IBEROAMERICA Y SU REPERCUSION EN LA ESTRUCTURA SOCIAL .
A). La norma constitucional va conformando la estructura social.- B). La estructura constitucional y la estructura social. C). La des - constitucionalización. D).- La vigencia de la Constitución.-E).Derecho político y Derecho constitucional.- F). El afán revisionista en las Constituciones iberoamericanas.- Las reformas constitucionales. G) Divorcio entre teoría y prácticas constitucionales en Iberoamérica.- La aplicación real de las promesas de las Constituciones en el campo socioeconómico.- H). La readaptación constitucional en Iberoamérica

VIII.- LAS CARTAS POLITICAS EUROPEAS Y LAS IBEROAMERICANAS EN CUANTO A LA CONSTITUCIONALIZACION DE LOS DERECHOS SOCIALES.
A).-Dogmática de la Constitución.-B). Diferencias entre las Cartas Políticas europeas de las iberoamericanas en cuanto a constitucionalización de Derechos sociales.- C). El constitucionalismo contemporáneo. D).- Momentos culminantes en el constitucionalismo en orden a dos pueblos.- E).Las garantías sociales en la Constituci'on de Weimar.- F). El constitucionalismo iberoamericano adelantado en la

consagración de los Derechos económicos y sociales.-G). El influjo de la Constitucion mexicana de 1917 en otras Cartas iberoamericanas.- H), La constitucionalización de los Derechos sociales en Iberoamérica.- I). Las Constituciones de iberoamérica desde 1917. Innovaciones más significativas en el constitucionalismo contemporáneo de Iberoamérica.- J). Derechos y garantías en las Constituciones de Iberoamérica.- K). La Carta Fundamental y otras Leyes.- L) Complementación de los principios o garantías constitucionales por legislación posterior.- M). Insuficiencia del texto constitucional para afrontar el presente y futuro socioeconómico en Iberoam'erica.-

IX. LAS CARTAS INTERNACIONALES Y EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL EN IBEROAMERICA.

A). El individuo en el Derecho Internacional Americano y sus repercusiones en el constitucionalismo iberoaméricano.- B). Los Derechos sociales y economicos en el Derecho Internacional contemporáneo.- C).- IX Conferencia Internacional Americana. La Carta de la O.E.A.

X. LA CONSTITUCIONALIZACION DE LOS DERECHOS DEL TRABAJADOR EN IBEROAMERICA.

A). El trabajo en las Cartas Constitucionales iberoamericanas.- B).Valor conceptual del trabajo.- C). Sentido programático en las Constituciones de las cuestiones de trabajo.- D). La participaci'ón del trabajador en los beneficios de las empresas.- E). Tendencias constitucionales relativas al problema del trabajo. - F).Sobre la consignación en las Cartas Fundamentales de las disposiciones relativas a la previsión social y al trabajo. G). Estudio particular de las garantías del trabajo en las Constituciones de Iberoamérica.-

XI. OTRAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE TIPO SOCIOECONOMICO EN IBEROAMERICA.

A). Extranjeros. Derechos y garantías constitucionales. B).- Comunidades Indigenas.- Aspectos socioeconómicos sobre las mismas en las Constituciones.- C).-Garantías sociales y la población rural y otros sectores.- D). El constitucionalismo iberoamericano y el asociacio-

nismo.E) El Derecho Constitucional como Derecho de la realidad. Los sindicatos y la Huelga. a) Derecho de asociación sindical. b) El Fuero sindical.- F) Los conflictos colectivos de trabajo, La huelga en el Constitucionalismo iberoamericano.

XII.- DERECHO CONSTITUCIONAL ECONOMICO EN IBEROAMERICA

A) Derecho Constitucional Económico y Dercho Público Económico.- B) El intervencionismo del Estado y sus objetivos.- C) El intervencionismo como transformador de la concepción del Estado.- D) Politización del Derecho Constitucional por el intervencionismo estatal.- E) Medios de intervención del Derecho Económico. La intervención del Estado en los problemas sociales y económicos.- F) Los programas de acción política y la economía. Los cambios socioeconómicos en las Constituciones y la alteración de las clientelas políticas.- G) Los estadios de la Constitución en el campo socioeconómico.- H) El Constitucionalismo iberoamericano y la captación de la economía.- I) El Poder Ejecutivo y las nuevas responsabilidades económicas. La Constitución como fuente de Derecho Económico.- J) El Consejo Económico Social y las Constituciones de Iberoamérica.- K) El Poder Contralor en las Constituciones iberoamericanas.- L) El Derecho Constitucional y los planes industriales.- M) La confiscación y expropiación de bienes en el Derecho Constitucional iberoamericano.- N) Contribuciones, gravámenes perpetuos y censos.- O) Los monopolios en el Derecho Constitucional Socioeconómico: Petróleos e hidrocarburos en las Cartas de Iberoamérica.- P) Derecho de propiedad en las Constituciones de Iberoamérica: Función individualista y función social. Tendencia constitucional sobre el Derecho de propiedad.- Q) El problema agrario y las Constituciones de Iberoamérica.

SEGUNDA PARTE

REALIDAD SOCIOECONOMICA EN LAS CONSTITUCIONES DE IBEROAMERICA

Análisis histórico y contenido del constitucionalismo en siete paises de Iberoamérica: México, Argentina, Cuba, Venezuela, Perú, Brasil y Chile

I.- Evolución constitucional de México: A) Desde la Constitución de Apatzingán hasta la Constitución Política de 1917.- B) La Constitución Política de 1917: La Constitucionalización de los derechos sociales.

II.- Evolución constitucional de la Argentina: A) El constitucionalismo socioeconómico en la República Argentina durante el siglo XIX.- B) El viraje en el pensamiento político institucional.- Examen de la Constitución justicialista de 1949.

III.- Evolución constitucional de Cuba: A) Etapa constitucional de Cuba (1898-1940) B).- La Constitución cubana de 1940 C).- Las Leyes Fundamentales de la etapa castrista.

IV.- Evolución constitucional de Venezuela: A) Venezuela desde la Constitución Federal de 1811 hasta fines del siglo XIX.- B) La Constitución de 1901 y sucesivas.- La Constitución de 1925 y el petróleo.- La Constitucionalización de los derechos socioeconómicos: las Cartas venezolanas de 1947 y 1961.

V.- Evolución constitucional de Perú: A) El Constitucionalismo peruano hasta el año 1920.- B) La Constitución peruana de 1920 y la Constitucionalización de los Derechos Sociales.- C) La Carta Política de 1933.- D) El actual momento peruano. Las nacionalizaciones y ocupaciones petrolíferas. La Ley de Reforma Agraria de 24 de junio de 1969.

VI.- Evolución constitucional del Brasil: A) El Constitucionalismo en el Brasil del siglo XIX.- B) El Brasil y el Constitucionalismo en el siglo XX.- C) La Constitución de 1934 y la época de Getulio Vargas.- D) El Constitucionalismo brasileño desde 1946 hasta 1973.

VII.- Evolución constitucional de Chile: A) El Constitucionalismo socioeconómico en Chile durante el siglo XIX.- B) Los movimientos sociales del primer tercio del siglo XX. La Constitución de 1925. C) Chile desde la Constitución de 1925 hasta el régimen socialista de Allende.

CONCLUSIONES.-

BIBLIOGRAFIA.-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIOECONOMICO

en

I B E R O A M E R I C A

INTRODUCCION

Como resultado de mis estudios realizados desde hace varios años, sobre Historia Política Iberoamericana decidimos acometer el siguiente tema: La Constitucionalización de los Derechos Socioeconómicos en Iberoamérica, tema al que nos animó el director de esta tesis Dr. Pablo Lucas Verdú.

Este trabajo se apoya en el conocimiento minucioso de la bibliografía iberoamericana, así como en los escasos trabajos españoles sobre el tema.

Nos ha interesado:

a) La posición de la doctrina iberoamericana sobre los principios socioeconómicos del constitucionalismo;

b) Su evolución histórica;

c) Su situación presente.

Me parece que tiene interés porque aspira a divulgar el conocimiento de la doctrina constitucional iberoamericana entre nosotros. Además, porque analiza la respuesta del constitucionalismo de las naciones hermanas al reto del cambio socioeconómico.

Nuestro estudio de la constitucionalización de los derechos y garantías socioeconómicos en Iberoamérica no pretende ser exhaustivo.

Es escasa, en nuestra Patria, la publicación de obras que contengan estudios sobre el tema. Subrayamos la importancia de la veintena de volúmenes publicados por el Instituto de Estudios Políticos, sobre los testos de las Constituciones de Iberoamérica, con la colaboración de un brillante grupo de juristas y sociólógos iberoamericanos y unos exhaustivos prólogos del Dr. Fraga Iribarne. Hasta el momento no se han terminado de publicar el resto de los testos constitucionales programados, y por ello el autor de esta tesis hubo de recurrir a textos originarios, hasta donde le fue posible contenidos en obras editadas en Iberoamérica. Hemos tenido

en cuenta en nuestro estudio la revisión de los últimos textos constitucionales, sobre todo de las principales naciones del continente americano, consultadas, cuando no fue posible su adquisición o estudio, en bibliotecas españolas, con la presencia personal en Embajadas hispanoamericanas acreditadas en Madrid y Consulados de Bilbao.

Independientemente se han manejado obras de Derecho Constitucional en general, de Derecho Constitucional Iberoamericano, o específico de algunas naciones de Iberoamérica, sobre todo en aquellas que su Derecho Constitucional ha marcado rutas en el aspecto socioeconómico. Citamos entre otras, como bilbiotecas consultadas, la del Instituto de Estudios Políticos, Instituto de Cultura Hispánica de Madrid - la mas completa en este aspecto-, Universidad de Deusto y biblioteca del autor de esta tesis, especializada en temas iberoamericanos. Queremos destacar, asimismo, la importancia de los Cuadernos editados por el Servicio de Información del Instituto de Cultura Hispánica de Madrid, fuente eficiente y actualizada de los hechos políticos, sociales y económicos contemporáneos.

El tema de la constitucionalización de los derechos socioeconómicos en Iberoamérica, es de innegable y palpitante actualidad. Recientes están los movimientos políticos e institucionales de Cuba, Perú y Chile, con la gran mutación del orden constitucional. Los intentos de industrialización de Iberoamérica iniciados a fines del siglo XIX, la explotación de productos básicos, y las reivindicaciones sociales y agitaciones obreras que sacuden a todo el continente iberoamericano, con los cambios políticos e institucionales, revisten singular transcendencia en la marcha constitucional. Se ha dicho que toda la América hispana se encuentra hoy en un período constituyente de nuevo impulso en la búsqueda de sus estructuras políticas definitivas y que solo cabe desear que estas sean capaces de continuar la mejor tradición espiritual de aquellos pueblos, a la vez que afronten los grandes problemas del crecimiento económico y el desarrollo social que reclaman con urgencia los nuevos tiempos.

PRIMERA PARTE

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIOECONOMICO

en

I B E R O A M E R I C A

I

EL CONSTITUCIONALISMO CLASICO EN IBEROAMERICA

A) DERECHOS FUNDAMENTALES Y DERECHOS HUMANOS.

Cuando la Asamblea Nacional Frances consagró como doctrina juridicopolítica de los derechos individuales la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" que el gobierno revolucionario francés votó el 20 de agosto de 1789 y cuyo texto fue promulgado como preámbulo de la Constitución de la Monarquía limitada, aparece como inalienable y sagrado: a) Que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. b) Las distinciones sociales no pueden ser fundadas sino en la utilidad común. c) La libertad consiste en la facultad de hacer todo lo que no perjudique a otro. En su esencia esta declaración afirma que los derechos del individuo respecto del Estado son los de propiedad, libertad, seguridad y resistencia a la opresión; los de igualdad ante la Ley y la Justicia y la igual admisión a los cargos o empleos públicos; la igualdad ante los impuestos. Y por su propia naturaleza estos impuestos son, como dice Amunátegui (1), "patrimonio del ser humano en cuanto a tal y prescindiendo de la nacionalidad, del domicilio, del estado civil, etc."

A partir de entonces, 1789, muchos textos constitucionales le dan amplia cabida, dedicándoles capítulos enteros, aunque adoptan diversas denominaciones.

Los principios individualistas se introducen en casi todos los textos constitucionales, aunque mas tarde marcarán estos mismos derechos nuevos rumbos en las nuevas Cartas Fundamentales, al extender la protección política estatal a los derechos del hombre considerado como miembro de la sociedad y no simplemente como individuo, y aquella absorverá muchas de las nuevas normas.

Se ha marcado una diferencia entre los derechos individuales y los derechos sociales. La diferencia plasmada por la generalidad de los autores de Derecho Constitucional, estriba en que en los primeros la finalidad fundamental es la de mantener la garantía constitucional en favor de ciertas personas que actúan y ejercitan determinadas prerrogativas como miem-

bros de asociaciones, clases o grupos de individuos, mientras que los derechos sociales mantienen o tienden a una ideología distinta y se encaminan a aminorar las injusticias que suscita la libre empresa económica y a tutelar al hombre contra el desamparo en que se encuentra frente a entidades o agrupaciones provistas de mayores recursos económicos que el propio individuo.

Luís Recasens Siches (2) establece una definición de los derechos sociales, concibiéndolos como"una serie de derechos -llamados también económicos, sociales y culturales- entre los que suele figurar el derecho a condiciones justas de trabajo y a la protección contra el paro o desempleo, los derechos a un nivel decoroso de vida en cuanto a alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, y los derechos de seguridad social en casos de accidente, enfermedad, invalidez o vejez, u otros casos de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias independientes de la voluntad de la persona y el derecho de educación". A ello han añadido otros tratadistas la protección o tutela de los bienes económicos (salario, indemnización, etc.), propiamente sociales (asistencia médica, vacaciones) o culturales (educación, aprendizaje técnico, etc.).

El filósofo francés Maritain (3) los califica como "derechos de la persona social" y se extiende sobre la naturaleza de estos derechos que Recasens Siches considera su objeto como "de actividades positivas del Estado, del prójimo y de la Sociedad, para suministrar al hombre ciertos bienes o condiciones" y contrasta con los derechos individuales, cuyo contenido es "un no hacer", un "no violar", mientras el contenido de los derechos sociales consiste en "un hacer", un "contribuir", "un ayudar" por parte de los órganos estatales (4).

Pero como presupuestos para la efectividad y realización de los derechos sociales se requiere una reglamentación jurídica y el consiguiente establecimiento material de las instituciones necesarias y útiles para la debida reglamentación y amparo. Todo ello obliga a la incorporación de los derechos sociales a la Carta Política de cada Estado.

Bernaldo de Quirós (5) fija como punto de partida y base de la seguridad social la que llama "legalidad social", que tiene como base la Constitución que, en "virtud de la doctrina de la graduación de Kelsen, permite la función creadora del derecho positivo en proceso estructural, escalonado o sucesivo de normas legales, constituyendo así, la cláusula constitucional,

el vértice de la pirámide jurídica". Ante este comentario añade el mismo autor: "Y es que en este terreno social son del todo necesarios los principios constitucionales en los que se base, evitando, o al menos dificultando, la anulación de estas reivindicaciones humanas por intereses privados, presiones sociológicas o reacciones políticas" (6).

Tres paises han sido los que han jugado un papel preponderante en la evolución constitucional: La iniciativa de México con la Constitución de 1917, la Constitución de la República de Weimar de 1919, y el influjo republicano español de 1931 que, en expresión del mismo autor, "marcan un proceder que se va aclarando hasta llegar a la generalidad, no faltando base constitucional de la seguridad social en ninguna de las Cartas Fundamentales" (7).

B) EL CONSTITUCIONALISMO CLASICO Y EL SISTEMA NORMATIVO DE CATALOGO O TABLA DE DERECHOS.

La Constitución o constitucionalismo clásico -ello también imperó en Iberoamérica- inscribió en su sistema normativo lo que ha llamado Bidart Campos "catálogo o tabla de derechos" como enunciado de las facultades que la razón asigna a la persona humana. En casi todas las Cartas iberoamericanas se ha incorporado este catálogo o tabla de derechos y esto, como dice Bidart Campos, "se hace parte necesaria de la Constitución porque su sola exposición importa su relación efectiva". Si la declaración francesa de 1789 sostuvo que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, también en las Constituciones de Iberoamérica se emitieron enunciados similares, y se plasmaron declaraciones solemnes con o en el "catálogo o tabla de derechos".

En la división de Derecho Clásico, Individualista y Social, a pesar de la variedad de instituciones, se pueden procurar las ideas centrales de cada constelación jurídica según su tónica. Norberto Antoni (8) ha enunciado en un cuadro las tendencias o caracteres de los derechos Clásico, Individualista y Social.

CLASICO	INDIVIDUALISTA	SOCIAL
Propiedad	Libertad	Solidaridad
Poder	Querer	Deber
Autoridad	Soberanía	Seguridad
Desigualdad	Igualdad	Proporcionalidad
Señorío	Honor	Dignidad
Vínculo	Facultad	Situcionalidad
Sentimiento	Voluntad	Inteligencia
Institnto	Razón	Intuición
Amistad	Fraternidad	Amor
Existencia	Organización	Estructura
Fuerza física	Fuerza moral	Fuerza intelectual
Justicia conmutativa	Justicia legal	Justicia distributiva
Privilegio	Facultad	Función
Posibilidad	Realidad	Necesidad
Represivo	Restitutivo	Compensatorio
Mecánico	Orgánico	Conceptual
Fueronómico	Autonómico	Heteronómico
Deber negativo	Deber positivo	Deber integral
Orden de clase	Orden de soberanía	Orden humano
Tener	Ser	Valer
Bien	Valer	Vida

En el Derecho clásico, para el mismo autor, la protección recaía solamente sobre intereses de clase. En el individualista -a partir de 1789- sobre el hombre y el ciudadano en general, pero sin las garantías, en muchas zonas, para su efectividad. Y se explica esta diferenciación jurídica porque en el Derecho clásico el poder de imposición es de dependencia, y en el Derecho social es de interdependencia. Por eso llega a la conclusión jurídica en esta distinción, en que mientras en el clásico el Derecho es vínculo, en el individualista, relación y en el social es función y, en consecuencia, los sujetos-habientes de este último Derecho ejercitan el poder legítimo en condiciones de reciprocidad tanto de sus facultades como de deberes.

C) LA CONCEPCION REVOLUCIONARIA FRANCESA Y SU PLASMACION EN LAS PRIMERAS CARTAS IBEROAMERICANAS

Para Humberto J. La Roche, a partir de la independencia, el panorama constitucional iberoamericano se nos muestra como un inmenso "caleidoscopio". Setenta y siete constituciones, proyectos, decretos, reglamentos, declaraciones y actas de veinte paises se adoptan o escriben. La inestabili-

dad política de estos pueblos recién nacidos a la vida independiente, los desmanes de la guerra y las pugnas de los grupos provocaron constantes modificaciones en las estructuras constitucionales aunque los alineamientos generales apenas se mutaran.

La concepción revolucionaria se condensa -según Hauriou-(9) en diversas proposiciones: La sociedad es una simple pluralidad de individuos (universalidad de ciudadanos) y la mayor parte de los hombres de aquel tiempo adoptaron las ideas de Rousseau sobre la formación de la Sociedad por el contrato social, operación esencialmente subjetiva. Lo esencial es determinar los derechos del individuo o las libertades individuales como derechos subjetivos. Y como tercera proposición: El orden social se explica perfectamente por la coordinación de las diversas libertades individuales bajo la autoridad de la Ley. En cuanto a la Ley, se la concibe como expresión de la voluntad general, que no es otra cosa para Hauriou, que la voluntad subjetiva del Estado.

Todas las primeras Cartas de Iberoamérica incluyen un capítulo, o a veces los artículos de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Anteriormente otras declaraciones de derechos, como la declaración de Virginia y la declaración de Independencia de las Trece Colonias norteamericanas de 1776, habían ya enunciado casi en los mismos términos los postulados contenidos en la Declaración de la Revolución Francesa. El célebre "Bill of rights" de Inglaterra de 1689 se anticipó cien años a la declaración francesa. Estas declaraciones, tanto la norteamericana como la inglesa, fueron a su debido tiempo conocidas en las colonias iberoamericanas pero, como dice Jesús M. Yepes (10), no tuvieron el mismo impacto o repercusión que la Declaración francesa. La única explicación para Yepes reside en el espíritu de Francia que da carácter de universalidad a lo que para otros pueblos es de simple interés nacional. En efecto, la Declaración de Francia es de los derechos "del hombre", mientras que el"Bill of rights" de Inglaterra hace mención únicamente a los "derechos del pueblo inglés".

Jesús María Yepes (11) subraya que la constante que aparece invariablemente en todas las nuevas constituciones iberoamericanas, la que para él reviste los atributos de una verdadera "idea fuerza", de los grandes estadistas y juristas que en ese momento de la Historia de Iberoamérica modelaron el pensamiento constitucional, fue el anhelo, casi la obsesión de dar en-

trada en todas las Constituciones de las nacientes Repúblicas a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Sostiene fundadamente Yepes que el impacto de esa declaración inmortal produjo un enorme choque y por efecto de la que califica de "rigurosa censura en las colonias", la Declaración traducida y publicada por Nariño en 1794, obró como fruto prohibido, al darla a la difusión pública Mariano Moreno en Buenos Aires en 1810 y Roscio en Caracas en 1811.

Sin embargo el cálco o la imitación francesa no habían irrumpido de súbito en la mente iberoamericana. Existia un complejo de doctrinas y de enseñanzas escolásticas que habían ido troquelando dentro de un modelo democrático a aquellas mentes y a aquellas sociedades y a los jóvenes que estudiaban en Chuquisaca, Tucumán, San Marcos, San Felipe, Quito, Ciudad de México, Caracas, San Bartolomé y Nuestra Señora del Rosario. Y se ha dicho muy exactamente que en las bibliotecas públicas de estos centros se encontraban y eran consultados las obras de Santo Tomás de Aquino, de Mariana, de Suárez, de Francisco de Vitoria, del cardenal Belarmino de Molina, en las cuales se propugnaba las doctrinas "medularmente revolucionarias".

Y los fundadores de las nuevas nacionalidades incorporaron sin recelo, casi textualmente, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, sentando un precedente constitucional, respetado a lo largo de toda la Historia. Por ello se ha mantenido por todos los historiadores y constitucionalistas que en los 150 años de la vida independiente de las nuevas Repúblicas, estas fueron fieles a la estampación en las Cartas de los postulados democráticos y republicanos de los próceres, aunque existieran eclipses transitorios en la práctica de la libertad y de la democracia. Sin embargo, dice Yepes no sin apasionamiento, no ha existido propiamente una apostasía a esos grandes principios, y por ello todas las Cartas Iberoamericanas sin excepción, tuvieron la preocupación constante de incluir un capítulo sobre los Derechos del Hombre y sobre las garantias de seguridad. De esta forma el verdadero pensamiento iberoamericano proclamó desde los primeros momentos el reconocimiento de los derechos individuales: la igualdad ante la Ley y la libertad con sus diferentes aspectos; pero desde los primeros tiempos (12) "fueron constantemente violados. Y ello por falta de eduación dio eficacia a la tradicional rebeldia de que: "Las Leyes se

acatan, pero no se cumplen", referidas en los tiempos coloniales a las Leyes de Indias y extendidas en los tiempos de las Repúblicas cemocráticas a todas las Leyes".

Se ha afirmado por varios autores que sería muy interesante reproducir todos los textos constitucionales de la época para demostrar la unidad esencial de pensamiento que fue guía de los constitueyntes iberoamericanos en la afrimación de los Derechos del Hombre. Todos ellos, para Yepes, se inspiran en una idea común que aparece en una forma u otra en todas las constituciones: que el hombre como hombre, tiene derechos anteriores y superiores al Estado, que el Estado debe obligatoriamente consagrar y respetar y que entre esos derechos imprescriptibles existe en primer término la libertad, la igualdad, la seguridad personal, la propiedad y la resistencia a toda opresión tiránica.

Se ha rastreado en el fondo del constitucionalismo iberoamericano para pulsar las Cartas del XIX que modelasen con mayor fidelidad las declaraciones de derechos de espíritu puramente individual. En este empeño y búsqueda, para Jacques Lambert (13), el modelo de declaraciones, como única hasta 1917, puede encontrarse en el artículo 14 de la Constitución Argentina de 1853. Estas viejas declaraciones de Derechos latinoamericanos -expresa Lambert- eran obra de las clases medias, recientemente emancipadas del absolutismo y que mostraban su deseo de verse libres para hacer todo lo que la política colonial les había prohibido durante mucho tiempo. Idea para nosotros errónea que revela desconocimiento de la Legislación de Indias. Cita Lambert el artículo 14 de la Carta Argentina de 1853: "Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos, de acuerdo con las leyes que reglamentan su ejercicio: el derecho de trabajar y ejercer cualquier industria lícita, el derecho de navegar, de comerciar, de dirigir ruegos y preguntas a las autoridades, de entrar en territorio argentino, de residir en él, de atravesarlo y de salir del mismo, de publicar sus ideas a través del cauce de prensa, sin censura previa, de usar y de disponer de su propiedad, de asociarse con una finalidad útil, de profesar libremente su culto, de enseñar e instruirse".

Hubo evidentemente una ruptura entre el contenido de la Legislación de Indias, como después veremos en la parte de Derecho Histórico, y la Constitución de Cádiz de 1812. Esta animó al legislador centroamericano a llenar el vacío que había dejado en todos los aspectos constitucionales di-

cha Carta gaditana y recurrió al texto francés de 1789 (14) aunque según Gallardo lo hizo con mas intensidad y apego a los antecedentes de Estados Unidos en su concepción de los derechos individuales. A este respecto cita Gallardo, hay que destacar que el legislador centroamericano tuvo a la vista además del Bill of rights de 15 de diciembre de 1791, las teorias individualistas que se encontraban ya en las Declaraciones de Derechos de algunos Estados norteamericanos, principalmente los de Virginia, 29 de junio de 1776; Pensylvania, 28 de setiembre de 1776; Massachussets, 2 de marzo de 1780 y Maryland, 11 de noviembre de 1786.

El hecho que alega Gallardo del mundo centroamericano, puede extenderse a todas las áreas de Iberoamérica.

Pero el mismo Derecho Constitucional que durante el siglo XIX dió cada vez mas auge a los Derechos del Hombre, sufrirá en el siglo XX una evolución y esos derechos individuales se darán en el constitucionalismo de nuestro siglo pero en virtud de su función social, o incluso contemplando Constituciones como la Salvadoreña de 1950 que estampan títulos de "Derechos Individuales" y de "Derechos Sociales". En otras estan simplemente confundidas, pero ya entrado nuestro siglo confluyen en derechos individuales de contenido social.

Sobre la línea de actuación histórica de los Derechos Humanos, el profesor Sánchez de la Torre (15) -y su planteamiento en general puede aplicarse a Iberoamérica- señala, que los Derechos Fundamentales contenidos en las Declaraciones Históricas adquieren un "principio" de obligatoriedad positivo aunque no son fuentes de Derecho subjetivo hasta tanto los respectivos ordenamientos no los acogen en algún cauce institucional.

Y en esa línea y aplicando la afirmación de Sánchez de la Torre, efectivamente en Iberoamérica algunos paises los han desconocido durante mucho tiempo o bien regulan la materia a que tales derechos se refieren, de forma que los frustran haciendo prácticamente imposibles que beneficien a los ciudadanos de los Estados respectivos. Y ello acontece cuando las legislaciones positivas acerca de la participación política, la asociación, la información, etc., estan dadas o confeccionadas por autoridades públicas incontrolables por el pueblo, pués tienden a seguir manteniendo sus posiciones absolutistas o autoritarias, fingiendo para ello regular ciertas materias de actividad social a que se refieren los principios establecidos en las Declaraciones de Derechos, aunque en realidad lo que hacen -según dice

acertadamente Sánchez de la Torre- es acentuar la carencia de libertad y de iniciativa de los ciudadanos en múltiples aspectos, sin obtener consecuencias positivas de la existencia de Declaraciones de principios iusnaturales.

Cita Angel Sánchez de la Torre a Rosmini (16) que escribía que el núcleo de toda Declaración Constitucional tiene que consistir en el reconocimiento y protección de los Derechos Humanos y, comentando este aspecto, el profesor Sánchez de la Torre indica que el primer postulado de los Derechos Humanos es establecer su propio reconocimiento y garantía mediante la Constitución; tanto se trate de los derechos de la libertad como los que tienen por objeto la propiedad.

Cuando Sánchez de la Torre clasifica el estilo de las Cartas Políticas según el papel que en cada caso se asigna al Estado frente a los Derechos Humanos, establece una clasificación que en primer término comprende las Constituciones en que los Derechos Humanos se p otegen contra la arbitrariedad del Poder y se garantiza igualmente a todos mediante el ordenamiento jurídico. En el segundo apartado agrupa a las Constituciones que extienden la garantía de los Derechos humanos obligando al Gobierno para que se garantice la libertad y la dignidad de las clases menos favorecidas, frente a los mas poderosos, mediante las llamadas "leyes sociales"; y en el tercer escalón coloca a las Constituciones en que el Estado, además de declarar los Derechos de toda índole, y de intervenir en relaciones sociales poniéndose de parte del débil, se ocupa el mismo de subvenir a las necesidades individuales y de grupos que la solidaridad colectiva le impele a cubrir, haciendo de canal redistribuidor de rentas, y de organismo de ahorro forzoso para instalar los servicios colectivos necesarios para el bienestar general (17).

Comprobamos que Constituciones de los tres tipos han existido en Iberoamérica, aunque han predominado las del segundo.

Los Derechos del Hombre han sido objeto de atención constante en la literatura política contemporánea. En el batallar incesante de los pueblos iberoamericanos para conseguir sus propias libertades frente al Poder Ejecutivo tradicionalmente personalista en Iberoamérica, una pléyade de autores se hicieron eco de estas angustias y sus ideales plasmaron en trabajos y trataron de llevar al texto constitucional, al igual que los Derechos, las garantías que permitieran la efectividad de la Constitución. El tema ha go-

zado y sigue gozando de permanente vigencia. Así, por ejemplo, en el caso de Venezuela, se han destacado la Academia Nacional de la Historia, Cecilio Acosta, Raul Agudo Freytes, Roberto Albornoz, Adela Alvarado, Víctor M. Alvárez, Algel Francisco Brice, Carlos Bujanda, Delgado Chalbaud, Juan de Stéfano, Díaz Moreno, Joaquín Gabàldón Márquez, Carlos Irazabal, Ricardo Martínez Angulo, Arturo Moros, J. M. Núñez Ponte, Thomas Paine, Luís Beltrán Prieto Filgueira, L. Ovidio Quiroz, Jesús Soto, Silvestre Tovar, Alejandro Urbaneja y muchos otros.

No podemos extendernos en mencionar las figuras destacadas de otras nacionalidades por la extensión tan abrumadora de nombres que, como aquellos venezolanos, laboraron por el triunfo en el texto constitucional, de las garantías y los derechos.

(1). Amunátegui, Gabriel: Principios Generales del Derecho Constitucional. Col. Estudios Jurídicos y Sociales. Edit.Jurídica de Chile, pag 3o6, Santiago, 1953.
(2). Recasens Siches, Luís: Tratado General de Filosofía del Derecho, Edit. Porrúa S.A. 2ª Ed. pag 600, México,D.F.,1961.
(3). Maritain, Jacques: Los Derechos del Hombre y la Ley Natural. pag 143, Buenos Aires, 1961.
(4) Recasens Siches, ob.cit, pag 600.
(5) Bernaldo de Quirós, Juan: La Seguridad Social en las Constituciones. "Revista Mexicana del Trabajo, num 2, Tomo XV, pag 51, México D.F.
(6) Bernaldo de Quirós, ob, cit, pag 51.
(7) Bernaldo de Quirós, ob. cit. pag 54.
(8) Antoni, Norberto: Los Derechos Sociales en la Constitución Nacional Argentina, pag. 3o, Buenos Aires, 1950.
(9) Hauriou, Maurice: Principios de Derecho Constitucional. Traducción española de Carlos Ruiz del Casrillo, pag 67
(10) Yepes, JesúsMaría: "Evolución del Pensamiento Constitucional de América Latina (181o-183o)" en la obra: El Pensamiento Constitucional de Latinoamérica,(181o-183o), tomo II, Ed. Guadarrama, pag, 100, Madrid, 1962.
(11) Yepes, ob. cit. pag 99,tomo II.
(12) Urbaneja, Alejandro: Discurso de clausura, en El Pensamiento Constitucional de Latinoamerica;181o-183o, Tomo I, pag 11o, ob cit
(13) Lambert, Jacques: América Latina, Edit. Ariel, pag 457, Barcelona, 1967
(14) Gallardo, Ricardo: Las Constituciones de El Salvador. Edic. Instituto de Cultura Hispánica, pag 239, Madrid, 1961.
(15) Sánchez de la Torre, Angel: Teoría y Experiencia de los Derechus Humanos. Edit Gregorio del Toro, Madrid, 1968
(16) Sánchez de la Torre. ob cit. ant. pag 117.
(17) Sánchez de la Torre. ob cit ant.

II

DEL ESTADO LIBERAL DE DERECHO AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN IBEROAMERICA

A) ESTADO DE DERECHO.- ESTADO Y ORDEN SOCIAL

La institucionalización del Estado de Derecho llega de modo coherente y con cierta generalidad tras la Revolución Francesa, a los Estados liberales del siglo XIX, merced al ideario difundido de las doctrinas revolucionarias. Y en las Cartas políticas se acogen los sistemas de derechos individuales que también se proyectan y estampan en las Cartas Iberoamericanas. ¿Fueron las naciones de Iberoámerica durante el siglo XIX verdaderos Estados de Derecho?. Lo fueron en el aspecto formal, en cuanto que sus Cartas acogieron al ideario de la Revolución Francesa, Nos.atrevemos a sentar que no lo fueron en el aspecto material. "Designar a todo Estado como Estado de Derecho, por el simple hecho de que se sirve de un sistema normativo jurídico, constituye una imprecisión conceptual y real que solo lleva -a veces intencionadamente- al confusionismo" (1).

Y llevamos aun mas lejos nuestras precisiones. Nos preguntamos si la gavilla de paises iberoamericanos, cuyo contenido social y económico vamos a exponer en sus textos fundamentales, constituyen hoy dia auténticos "Estados de Derecho".

El profesor Díaz (2) señala las características generales que corresponden, como exigencias básicas e indispensables a todo auténtico Estado de Derecho, y al analizar las notas fundamentales (imperio de la Ley: como expresión de la voluntad general; división de poderes; legalidad de la Administración), coloca como última nota fundamental, la de la existencia de derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico formal y efectiva realización material. Ycuando examina esta última nota o característica, afirma que el objetivo de todo Estado de Derecho y de sus instituciones básicas se centra en la pretensión de lograr una suficiente garantía y seguridad jurídica para los llamados derechos fundamentales de la persona humana, ya que el liberalismo clásico "con su fondo de individualismo bur-

gués", se nos muestra como insuficiente garantía para la realización y protección de los derechos y libertades de todos los hombres. Y añade: "En la ideología del Estado liberal y en el orden social burgués los "derechos naturales" o derechos humanos se identifican, sobre todo con los derechos de la burguesía, derechos que solo de manera formal y parcial se conceden también a los individuos de las clases inferiores. En el sistema económico capitalista que sirve de base a ese orden social se protegen mucho mas eficamente la libertad y la seguridad jurídica, que la igualdad y la propiedad -se entiende- la propiedad de todos". Y para el mismo autor, "una ampliación de la zona de aplicabilidad de esos derechos -pero sin alterar sustancialmente los supuestos básicos económicos- se produce con el paso al Estado Social de Derecho; constituido este como intento de superación del individuo, a través del intervencionismo estatal y de la atención preferente a los llamados Derechos Sociales, lo que pretende es la instauración de una sociedad o Estado del bienestar".

Los sistemas democrático-liberales occidentales y tambien los Estados iberoamericanos han realizado esfuerzos para el logro de la evolución, adaptando o tratando de adaptar sus estructuras políticas a las que se ha llamado "nuevas necesidades de desarrollo técnico, social y económico" de los últimos tiempos.

El progreso evolutivo viene marcado (3) por el paso del Estado Liberal de Derecho al Estado Social de Derecho, concibiéndose este por Elías Diaz como fórmula que, a través de una revisión y reajuste del sistema, evite los efectos del abstencionismo del Estado Liberal, postulando planteamientos de carácter "social". Y cita al profesor Lucas Verdú, como uno de los primeros y que con mas acierto se han ocupado de este tema, analizando los caracteres fundamentales de este tipo de Estado que, desde Weimar (1919) y pasando por la crisis económica de 1929 y el New Deal, logra, tras la Segunda Guerra Mundial, imponerse como vigente en gran parte de los paises desarrollados occidentales (4).

Hoy "la barrera entre el Estado y la Sociedad se ha venido abajo"(5) y ello porque el Estado contemporáneo no encuentra la vida social en una situación de orden preformado, sino que, al contrario, el establecimiento de un orden social adecuado es el cometido mas urgente del Estado.

Lo social emerge como fenómeno de convivencia, aunque no toda convivencia revista caracter de hecho social. Dentro de la convivencia ocurre lo social (6). El calificativo de social para Elías Díaz (7), se refiere a

la corrección del individualismo clásico liberal, a través de una afirmación de los llamados Derechos Sociales y de una realización de objetivos de justicia social.

Se llega así a una concepción del Estado: El Estado de Servicio Social, Díaz Lombardo (8) dice: "Los teóricos hablan de una nueva concepción del Estado de Laski, Mannjeim y otros, han llamado al Estado de Servicio Social, que protege a los débi.es, dándoles un salario adecuado a las necesidades vitales, que dicta leyes protectoras del trabajo, superando los límites del Derecho Privado, que reduce la jornada, que atiende a los accidentes y eventualidades derivadas del trabajo, cubiertos, reparados o compensados por instituciones de finalidad obligatoria o permanente". Para otro autor mexicano (9) la seguridad social viene concebida o prefigurada como obra de Estado, apoyada en la solidaridad económica nacional, en cobertura del riesgo social que supone el transcurso natural de la vida y del trabajo a toda la población socialmente necesitada del país garantizando una prestación que permitía mantener un nivel de vida sustancial y decoroso en las familias.

Dada la naturaleza histórico-social del hombre es claro según Andrè Hauriou (10) que en nuestros días, cada vez que se organiza una sociedad aparezcan reglas jurídicas destinadas a asegurar su funcionamiento y cita el caso de que la aparición de los sindicatos profesionales provocó el nacimiento de un Derecho Sindical cuyas reglas han sido progresivamente reconocidas por el Estado y que los preceptos jurídicos en general se encaminan al establecimiento del orden y de la justicia en las relaciones sociales.

Ello nos lleva a prefijar los derechos y deberes de las llamadas "formaciones sociales" que regula la Constitución italiana que para el objeto de nuestro estudio tomamos única y exclusivamente la familia, la escuela y la comunidad de trabajo, prescindiendo de "las minorías lingüísticas" y de las "confesiones religiosas". Entre las "formaciones sociales" agrupa Biscaretti di Ruffia la escuela privada y la escuela pública, la libertad de enseñanza, enseñanza gratuita, etc., en tanto que en la comunidad de trabajo influye la libertad sindical y de agrupación, los contratos colectivos de trabajo, el derecho de huelga, derecho de paro, el derecho de "lock-out" o cierre de los patronos.

B) LA ACCION SOCIAL Y ECONOMICA DEL ESTADO. EL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL Y LAS CARTAS IBEROAMERICANAS.

Asi titula uno de sus capítulos el profesor don Luís Sánchez Agesta (11) afirmando que desde principios del siglo XX y sobre todo desde el fin de la II Guerra Mundial se configura una específica intensificación y cualificación de la acción expansiva del Estado, hasta tal punto -dice Sánchez Agesta- que podemos afirmar nos hallamos ante un nuevo tipo de estructura constitucional, diversa del régimen de servicio administrativo, y apunta como primer signo de esta avolución la fecha de 1917 que fué la presencia de derechos sociales.

En las constituciones de la postguerra, europeas e iberoamericanas, y en las Leyes fundamentales posteriores a 1945, aparece como definición de forma de gobierno y el tipo de régimen una curiosa expresión: "Social". Y cita el artículo 20 de la Ley Fundamental de Bonn que define el orden alemán como un Estado Federal, democrático y social, y también cita la Ley de Sucesión Española, que en su artículo primero define a España como "Estado católico, social y representativo". Al mismo tiempo incide en que se ha difundido en el lenguaje político y en la ciencia un término: bienestar social.

Las Cartas de Iberoamérica, sostenemos, que han sido las adelantadas en la inclusión de estos términos "social" y "bienestar social", tan desusados en Europa hasta fecha muy avanzada. No nos referimos a la Carta Política mexicana de 1917. Nos remontamos a fechas muy anteriores. El concepto de seguridad social está muy vinculado al movimiento de insurgencia. José María Morelos y Pavón ya expuso el concepto de seguridad social al al reunirse el Congreso Chilpancingo en 1813: "La soberanía dimana directamente del pueblo; las leyes deben comprender a todos sin excepción de privilegiados; como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso serán tales que obliguen a la constancia y al patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte aumenten el jornal del pobre que mejoren sus costumbres y alejen la ignorancia". En el mismo caso, Bolívar expuso la idea de seguridad social como anhelo supremo para garantizar la estabilidad política y económica de los nacientes gobiernos americanos. En febrero de 1819, en el Congreso de Angostura, hizo un pronóstico que años después en la -Constitución de 1917- llegaría a plasmarse y posteriormente ser reconocido por todas las naciones: "El sistema de

Gobierno mas erfecto -dijo Bolívar en Angostura- es aquel que produce mayor suma de felicidad, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política". Así tanto Morelos como Bolívar dieron a la seguridad social un origen esencialmente americano y sus pensamientos llegan a estamparse en la Carta de Querétaro en 1917.

Y remontándonos al constitucionalismo uruguayo de los primeros momentos, examinamos el "Manifiesto de la Asamblea General Constituyente y Legislativa de la República Oriental del Uruguay a los pueblos que representa", dada en Sala de Sesiones de la Asamblea General Constituyente y Legislativa de la República en 30 de junio de 1830. Y en este manifiesto ya se alude sorprendentemente a la "base de las garantías sociales". Y en otro párrafo del documento: "Tales son las bases que deben reglar la marcha de los poderes Constitucionales. Vuestros representantes no pueden lisonjearse de una invención; pero si de que regidos por el patriotismo y por el interés público, han seguido la senda que otros pueblos trillaron para llegar a su prosperidad y hacer felices a sus ciudadanos. Los derechos sociales del hombre han sido respetados....". En otro lugar del texto se habla de que "las garantías sociales se desperdician".

La expresión"social" no era privilegio del Constitucionalismo Uruguayo. De otro país rioplatense, de Argentina, es digno de admirar como en uno de sus primeros Textos Constitucionales, el "Estatuto Provisional para Dirección y Administración del Estado" dado por la Junta de Observación el 5 de mayo de 1815, a los casi cinco años del Cabildo Abierto de 1810, se leen frases que en el preámbulo aluden a l m-tivo económico y social:

> "... y penetrada de la necesidad de reforzar los eslabones de la cadena, que debe ligar los robustos brazos del despotismo, para que no pueda internarse al sagrado recinto donde se custodian la Libertad, la Igualdad, la Prosperidad y la Seguridad, que hacen el precioso vellocinio, la rica herencia y los mas interesantes derechos del hombre;...".

El mismo Estatuto Provisional en el artículo 1 (Capítulo VIII), establece que:

> "El cuerpo social debe garantir y afianzar el goce de los derechos del hombre".

Y el artículo 2 del mismo capítulo dice:

> "Aliviar la miseria y desgracia de los ciudadanos, proporcionándoles los medios de prosperar e instruirse".

Estos dos reseñados se contienen como "Deberes del Cuerpo Social". Comen-

tando este Estatuto Provisional, Sánchez Viamonte (12) dice que no habia ni podía haber mucha originalidad en la obra que realizaron los próceres de los diferentes paises y sus escritos, porque sus Constituciones o Leyes Institucionales fueron clacados sobre modelos bien conocidos, casi siempre fraceses y alguna vez norteamericanos. Insiste que en materia de Derechos del Hombre no fueron mas allá que la Declaración de Virginia o las Declaraciones Francesas de 1789 y 1793. Sin embargo, subraya Sánchez Viamonte, la proclamación de un principio de caracter social en el Estatuto provisional aludido, debe tener un calificativo de "precursor en materia de previsión y asistencia social".

No resulta por tanto la "curiosa expresión social", de que habla Sánchez Agesta, tan curiosa ni tan insólita. Ahí tenemos los textos transcritos, las expresiones de Bolívar, los precedentes y discusiones en torno a la Reforma Constitucional de 1856 en México, y los proyectos de Constitución mexicana de 1856, que ya en el artículo 17, se consignaban frases como "liberalismo social", y los avanzados Constituyentes de aquel momento hablaron ya de "necesidades sociales", "problemas sociales", "cuestión social", "concepción social de propiedad" desconocidas por completo en el Constitucionalismo Europeo y en general en el Constitucionalismo Estadounidense. Por ello, la primacia en el uso y en la concepción de estos problemas "sociales" la tienen indudablemente las Cartas de Iberoamérica. El Derecho que las sirvió de antecedente, como expondremos en otro lugar, había tenido ya un poso, una vigencia y un sentido social, no compartido ni recogido por los Derechos occidentales.

En la actualidad la mayoría de las Constituciones de Iberoamérica -algunas de ellas son superadelantadas- tienen un caracter demócrata, en contraste con las Cartas del XIX de fisonomía individualista. En nuestro siglo la actividad estatal está proyectada o dirigida al interés general, o al interés social, y el Estado se inmiscuye en la economía, canalizandose las nuevas corrientes constitucionales dirigidas al bien social y todo queda asentado sobre la firme base de este bien social. (13)

No surge, por tanto, en las Cartas de Iberoamérica de improviso y sin preparación los principios o garantías sociales. Las mismas arrancaban de una herencia jurídica sedimentada y que no había muerto o desaparecido de las mentes iberoamericanas. Las ideas socioeconómicas, y en especial las

sociales antes de su plasmación en las Constituciones, tuvieron también un lógico fermento.

Víctor Alba (14) distingue en la historia de las ideas sociales en Iberoamérica varias etapas:

a) La importación: Los socialistas utópicos influyen en los liberales y éstos recogen en sus escritos algunas de las concepciones de Proudhon, Owen, Saint-Simón, Fourier.

b)La inmigración: Las ideas llegan con los exilados de las revoluciones españolas de los movimientos de 1848 y de la Comuna de París. Propaganda del mutualismo, del anarquismo, del marxismo, del cooperativismo y, mas tarde, la influencia del sindicalismo apolítico norteamericano.

c) La naturalización: Las distintas organizaciones obreras -mutualidades, sindicatos, partidos- aunque emplean la retórica importada por los exilados europeos, aprendida en las obras de algunos liberales, adaptan esas ideas en sus programas y en su acción, para utilizarlas en la realidad iberoamericanas.

d) La formación de la doctrina propia: A medida que las ideas políticas y sociales importadas del Viejo Mundo y aun las naturalizadas, van resultando inoperantes, surge la necesidad de una interpretación propia de la realidad americana.

Estas ideas sociales por lo tanto tienen unos fines, fines socioeconómicos, que en definitiva logran penetrar en las Cartas Políticas pese a los opositores y a la muralla que en un principio parece oponerse a la formulación de estos postulados que, como decimos, tienen su origen en las ideas sociales, en el trasfondo jurídico antecedente de la Independencia y en las etapas que magistralmente define Alba. Por vía de ejemplo, el ideario de la Revolución Mexicana se inserta en la Constitución y se hace Ley, dejando de ser para la clase obrera un programa, porque se transforma en una serie de derechos o garantías sociales institucionalizadas. Otro tanto podríamos decir -siguiendo a Alba- con las doctrinas peronistas, que también se ensamblan en la Constitución Argentina.

C) CONSTITUCION DEL ESTADO Y NORMAS SOCIALES DE DERECHO. LA SOCIALIZACION DEL DERECHO O EL ORDEN SOCIAL. LAS LIBERTADES Y LAS INSTITUCIONES DEL ORDEN SOCIAL

Todas las teorias y opiniones que vamos a exponer en este apartado son de orden general y aplicables, por tanto, a Iberoamérica.

Sobre Constitución del Estado y normas sociales de Derecho Herman Heller (15) señala que para la existencia de la Constitución del Estado tienen, entre todas las demás normas sociales, una importancia singular aquellas caracterizadas como derecho que son formuladas de modo expreso por los órganos del Estado y promulgadas y aplicadas autoritariamente con la pretensión de obligatoriedad general, subrayando el mismo autor que, a veces, no son por su contenido mas que reglas empíricas del obrar que únicamente han sido sustraidas de la realidad social por los órganos estatales, formuladas y, en cierto modo, sistematizadas. Llega a mas dicho autor en su apreciación y señala que con frecuencia se presentan como un querer y un deber ser opuestos al ser social, como una disposición nueva con respecto al orden social hasta entonces existente, y que precisamente en el hecho de que la Constitución política se vea influida de manera consciente y según un plan por una creación autoritaria de normas en ese intento de normalización general para el territorio por medio de una normación central, radica la esencia del Estado moderno.

En términos generales y según la opinión del Dr. Lucas Verdú, la situación actual del Derecho Constitucional se caracteriza por el intento de relacionar las normas jurídicas con la correspondiente realidad social. Las Cartas Constitucionales -arguye el mismo autor- han sumido aspectos de la realidad reaccionando contra el formalismo anterior y constitucionalizando un conjunto de elementos que, aunque operantes en la vida social, eran voluntariamente ignorados por las Constituciones del período clásico, subrayando que se trata en este caso de "existencia de una confluencia entre la normatividad y la estructura social, de suerte que la normatividad constitucional se apoya en la normalidad social y esta última intenta su legalización".

Las Constituciones de Iberoamérica se esfuerzan también en considerar la estructura social de los pueblos y las reformas últimas se acomodan a la rea-

lidad social de que habla el profesor Lucas, legalizando con los principios constitucionales aquella "normalidad social" a que se refiere el mismo profesor.

Mucho se ha escrito sobre lo que se ha denominado "Socialización del Derecho", como imperativo de nuestro tiempo. La igualdad de los diferentes sectores sociales ante la Ley no es posible, si el ordenamiento jurídico no protege esencialmente a las clases débiles contra la acción de la opulencia. Al fracaso del individualismo en materia económica siguió también en materia política y los Estados que continuan rigiéndose por el principio lucrativo, han tenido la necesidad imperiosa de buscar fórmulas que garanticen el funcionamiento de la iniciativa privada al lado del intervencionismo del Estado.

En tiempos pasados se establecía el derecho a la educación, al trabajo, a la propiedad y a la libertad. Los nuevos tiempos dan una entrada resuelta en los textos constitucionales como derechos de parte del individuo, y como obligación de asunción de ellos por parte del Estado. Para Dana Montaño (16) la justicia social no se limita a un sistema de restricciones o limitaciones impuestas a los derechos individuales ni a la asistencia estatal, sino que comprende otro género de intervención del Estado, en la esfera económica y social. Esta, para Dana Montaño, es una consecuencia de la socialización del Derecho.

La Constitución considerada como norma pública, norma fundamental, presupone un Derecho escrito. La socialización ha tenido entrada muy destacada en el constitucionalismo iberoamericano como veremos en otros apartados de esta obra.

Cuando Sánchez Agesta esboza en su obra (17) lo que titula "las libertades y las instituciones del orden social", bajo este epígrafe analiza lo que significan en el orden constitucional las declaraciones de Derechos como articulación del fin mismo del orden político, cuadro del orden social en que se desenvuelve la vida personal de los miembros de una comunidad política, y advierte el profesor Sánchez Agesta la naturaleza complejísima que reviste este contenido clásico del Derecho Constitucional, que hace que bajo esta misma rúbrica de derechos o libertades aparezcan contenidos políticos de muy diversa naturaleza. Para Sánchez Agesta, unos son claramente institucionales del orden social (definición o garantía de la propiedad,

garantía de la familia, etc.) y otros son las libertades civiles, como la seguridad personal o la libertad de residencia, que afectan al orden social como tales limitaciones de poder. El autor citado califica como "vías de participación en el poder", el derecho de reunión y el de asociación política, y en general los derechos públicos aunque, como dice, impliquen una concepción del orden social y límites de los poderes públicos. Y termina marcando las que denomina definiciones del fin, que son el reconocimiento del derecho al trabajo o a la seguridad social, como todos los llamados "derechos sociales", en cuanto imperativos que obligan al Poder público a crear las condiciones para que esos derechos puedan tener efectividad.

"El sistema liberal de libertades estaba -dice Fraga- organizado por los propietarios; los proletarios quedaban fuera de la sociedad burguesa y de su Derecho. Por eso se batieron hasta conseguir un nuevo Derecho Social, cuyo logro ha supuesto un gigantesco crecimiento del Derecho Público frente al Derecho Privado". (18).

En otro lugar Fraga alude a las viejas y las nuevas libertades en el constitucionalismo y dice: "Se suele hablar de las viejas libertades frente a las nuevas; es decir, las libertades negativas del constitucionalismo liberal (libertad de palabra, de movimiento, etc), y las libertades positivas de nuestra época (libertad frente a la miseria, a la enfermedad, etc.)" (19)

(1). Díaz, Elías: Estado y Sociedad Democrática, Edit. Cuadernos para el Dialógo". 4ª Ed. pag.13, Madrid, 1972.
(2) Díaz, Elías: Ob. cit ant. pag 39.
(3) Díaz, Elías: Ob. cit ant. pag 96.
(4) Lucas Verdú, Pablo: Estado Liberal de Derecho y Estado Social de Derecho, Acta Salmanticensia, Salamanca,1955 (citada por Elías Díaz).
(5) Forsthoff, E: Derecho Administrativo, pag 14, Madrid, 1958
(6) Guzmán Valdívia, Isaac: El conocimiento de lo social. Edit. Jus, 2ª Ed. pag 12o, México, D.F. 1964.
(7) Díaz, Elías: ob cit ant. pag 96.
(8) Díaz Lombardo, Francisco: Cursillo de Seguridad Social Mexicana. Univ. de Nuevo León, pag 33, mayo1959, Monterrey, N.L.
(9) Bernaldo de Quirós, Juán: La Seguridad Social en las Constituciones. "Revista Mexicana del Trabajo, num 2, Tomo XV, pag 55 Mexico, D.F., 1968
(1o) Hauriou, Andrè: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Edi. Ariel, pag.162, Barcelona, 1971.
(11) Sánchez Agesta, Luis: Principios de Teoría Política. Editora Nacional, pag 488, Madrid, 1967.
(12).Sánchez Viamonte, Carlos: "Los Derechos humanos en la evoluci'on del Pensamiento Constitucional de Latinoamérica(181o-183o)" Ponencia en la obra: El Pensamiento Constitucional de Latinoamérica,181o-183o, Ed. Guadrarama, Tomo II, pag 352, Madrud, 1962
(13) Lazcano y Mazón, Andrés Mar'ia: Las Constituciones de Cuba. Ediciones Cultura Hispanica, pag 446, Madrid, 1952.
(14) Alba, Víctor: Historia del Movimiento Obrero en América Latina. Edit. Libreros mexicanos unidos, , pag 8o-81, México,D.F. 1964
(15) Heller, Herman: Teoría del Estado; Edit.Fondo de Cultura Económica, pag 281, México, D.F., 1942 .
(16) Dana Montaño; Salvador: Justicia Social y Reforma Constitucional, pag 60, Santa Fé, 1948.
(17) Sánchez Agesta; Luís: Derecho Constitucional Comparado, Edit. Nacional; pag 56, Madrid, 1971.
(18) Fraga Iribarne; Manuel: Politica y Economía, pag 5o, Madrid, 1962
(19) Fraga Iribarne, Manuel: ob. ant. cit. pag 86.

III

DERECHOS Y GARANTIAS SOCIALES

A) LOS DERECHOS SOCIALES Y SU CONCEPTO

Los derechos sociales son concebidos en nuestra época como poderes legítimos que las Cartas Fundamentales reconocen al hombre biológica y socialmente débil para realizar su personalidad, protegiendo sus condiciones de trabajo, de vida y de dignidad, abarcando tres facetas: legislación del trabajo, previsión social y política social. Se destacan sobre los principis clasistas que conciben al individuo como única realidad social. Antagónicas y reaccionando contra esta posición, las doctrinas neo-contemporáneas consideran al individuo solo como un átomo social y a la familia, como célula organizada. Y partiendo de esta premisa, el reconocimiento de los derechos individuales viene dado juntamente con los derechos sociales. Por ello las Cartas neo-contemporáneas -dice Novoa Soto- no solo reglamentan los derechos individuales, sino también los que incumben al individuo o conjunto de individuos, es decir al conglomerado social (1). La realización y actualización de los derechos sociales depende de la iniciativa de la sociedad organizada y sus órganos rectores.

Para Hauriou (2) la lista de las libertades con derechos que se denominan "derechos sociales", tienen un carácter muy distinto a las libertades tradicionales, y en esta nueva perspectiva los derechos y libertades no constituyen ya para los individuos unos poderes que actúan sino, como dice Hauriou, facultades de reclamar determinadas prestaciones, que solo pueden ser exigidas jurídicamente cuando ha sido organizado un servicio. Este paso de los derechos individuales a los sociales tiene una acúsación muy extensiva en Iberoamérica donde van cobrando fuerza a partir de 1917. Y en general, significan para Hauriou, que el paso de los derechos individuales a los sociales, o su transformación, está ligada al paso de la Democracia liberal a otra forma de sociedad que para Hauriou, sin duda, no es la democracia socialista, sino un régimen en el cual el intervencionismo económico lleva consigo un sistema por el cual el Estado toma en sus manos los intereses de los individuos.

La antigua concepción del Estado, en función de organismo con primordial misión del mantenimiento del orden público, se acusaba claramente en el li-

mitado contenido del primitivo constitucionalismo. Y en nuestros días las Cartas Fundamentales acogen con gran amplitud su esquema de Declaraciones de Derechos, siendo en estos nuevos textos programáticos donde emergen los Derechos Sociales, encaminados al máximo bienestar posible, mediante la actuación y desenvolvimiento de los servicios públicos. Biscaretti los concreta en aquellas numerosas pretensiones que los ciudadanos pueden plantear frente a la que denomina "múltiple actividad social del mismo Estado". Sevilla Andrés (3) define los derechos sociales como aquellos que tienden a restablecer una armonía destruida por el liberalismo, logrando rectificar las injusticias que el exceso de libertad produce. Se busca una igualdad lo mas aproximada posible en el campo económico, de la misma suerte que, según Sevilla Andrés, hace mas de un siglo se advierte en el político, por lo que los denomina "derechos de clase", y considera su función análoga a la de los privilegios, aunque se concedan a personas que por su situación económica necesitan ser protegidas, pero solo se conceden a "quienes estan dentro de un esquema clasista determinado".

Otra versión, entre muchas que podriamos dar, es la del profesor Sánchez de la Torre (4) que sostiene que los derechos sociales consisten en las concretas conclusiones prácticas derivadas de la solidaridad colectiva dentro de las incidencias que los procesos humanos de toda índole traen a las necesidades de los individuos integrados en la convivencia colectiva, y mantiene que los derechos sociales se concretan en instituciones de seguridad social, aunque para el mismo autor, en general la seguridad no es otra cosa que la "proyección futura de la libertad presente", y que cuando se habla de seguridad, se afirma que "la libertad actual no será menoscabada en el futupara el sujeto de cuya seguridad se habla. Sánchez de la Torre arguye, que el garantizar en el futuro la libertad del presente, y ampliarla desde las perspectivas actuales, es tarea que exige un esfuerzo de institucionalización jurídica sobre qué apoyarse, y lleva consigo un costo económico.

La gran cuestión social aparece así como el gran problema de nuestro siglo, producto del gran desarrollo técnico y económico, y de las profundas transformaciones introducidas en las formas de trabajo. Pareja Paz Soldán en sus Comentarios a la Constitucion Nacional subraya que los abusos de que fueron victimas los trabajadores y las propias crisis económicas del sistema plantearon en todo su vigor la profundidad del mal y dieron al traste con la escuela liberal que solo conducía a la dictadura económica del capi-

talismo. La Guerra Mundial fue, en opinión del mismo autor, con sus transformaciones y promesas otro factor importante, y de aquí el auge que en el constitucionalismo de la post-guerra se ha dado a los derechos sociales.

Planteada la diferenciación entre los conceptos de "garantías" y "derechos", Sachica (5) resuelve los postulados de esta diferenciación. Para este toda garantía hace relación a un derecho, siendo un aspecto de ese derecho, y significando su protección jurídicamente efectiva. La "garantía" es una institución de Derecho Público que busca la tutela práctica y eficaz de un poder del individuo frente al Estado para poder hacer o exigir algo, teniendo un sentido activo como protección al poder público, y un sentido negativo en cuanto es límite de ese poder.

Existen de hecho en las Constituciones de Iberoamérica derechos protegidos por las garantías constitucionales o garantías protectoras de los derechos individuales. A vedes, en muchas Cartas es patente, existen imprecisiones o inversiones de términos "garantías", "derechos".

B) DERECHOS Y GARANTIAS SOCIALES EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL CONTEMPORANEO.

Para las antiguas concepciones constitucionales el Estado tenía como función primordial la función política. Asegurar el orden y la paz entre los ciudadanos delimitando su círculo de acción. Era el esquema o concepción de los derechos individulaes.

Los movimientos obreros y la destacada influencia de las doctrinas sociales determinan que el constituyente contemporáneo se obligue a recordar al Estado una función de reglamentación y protección de las posibilidades humanas, y a consagrar derechos y obligaciones del cuerpo social. Por ello la doctrina constitucional contemporánea se inspira en dos principios bàsicos: la racionalización del poder y la consagración de los derechos sociales. La primera tiende a enmarcar toda la vida colectiva dentro de las márgenes del Derecho, y presenta como la característica mas acusada de todas las doctrinas de la postguerra, en cuanto significa la consagración de de todas las prácticas de la organización social en los textos constitucionales. No es función única y exclusiva del Estado reconocer al individuo su interdependencia económica, sino crearle un mínimo bienestar colectivo que le asegura su independencia social (6).

El actual constitucionalismo ha asignado al Estado una doble función: la función de policía, principio clásico del Derecho Constitucional que se encamina hacia la conservación del orden público, hacia el amparo de los derechos individuales; y la función tutelar que se encamina a dictar y aplicar, por parte del Estado, la legislación obrera y procurar por todos los medios a su alcance la implantación de la justicia social.

Como rasgos fundamentales de la consagración de la doctrina de la racionalización del poder que se identifica, en general, con el de la democracia, Amunátegui establece los siguientes rasgos fundamentales (7).

a) Tendencia a dar una organización mas racional a las instituciones políticas.

b) La consagración de las prácticas políticas (reconocimiento de los Partidos Políticos. Parlamentarismo reglamentado).

c) La especificación de las bases económicas y financieras del Estado.

d) La consagración de los Derechos Sociales.

Las constituciones contemporáneas, abundan en ello las iberoamericanas, conceden un estatuto positivo de orden social en que consagran el derecho de los individuos a ciertas prestaciones por parte del Estado y el Derecho Constitucional, a través de la garantía social incide así en el dominio o campo del Derecho Privado, quedando comprendidas dentro de su órbita todas las actividades humanas cuyas bases fundamentales tienen categoria jurídica de orden superior. Esta categoría de derechos son las llamadas "garantías sociales". La Constitución solo los reconoce, quedando como función del Estado la protección. No hay una creación de derechos sociales ya que estos por si perviven como inherentes a la misma Sociedad. Y de este modo la garantía social es la sanción que el Derecho Público presta a las facultades propias del individuo social.

Y dada la realidad de los derechos sociales, por la sola existencia de la comunidad, el constituyente ha tenido unos motivos superiores para darles consagración constitucional, es decir para darles categoría de garantía fundamental de orden o rango superior.

El Estado garantiza su ejercicio con base a la interdependencia social, determinando lo que puede ser conveniente para las masas de obreros y lo nocivo a la convivencia social. El propio Estado fija su alcance y reglamentación, es decir determina el alcance de la garantía, entregando a la ley ordinaria su contenido y limitaciones. Y también el Estado determina sus

restricciones, de que usará en situaciones de anormalidad, por razones de orden público o defensa nacional, suspendiendo o restringiendo los derechos sociales e individuales, transitoriamente, aunque esta suspensión o restricción de derechos debe ser de antemano reglamentada en normas de superior rango, para no dar lugar al abuso de poder. Es lo que se ha llamado "régimen jurídico de emergencia", tan prodigado en los paises de Iberoamérica y que marca un caracter excepcional y transitorio, que se traduce en facultades especiales que puede asumir el jefe del Estado en determinadas crisis políticas o sociales. Los llamados "estados de sitio" han estado a la orden del dia en Iberoamérica, aplicados a todo régimen excepcional y en el cual todos o determinados derechos son sometidos a una concepción jurídica de excepción en cuanto a su ejercicio -el de los derechos- al planteamiento de determinadas circunstancias, que resume en las siguientes: a) Determinación de las causas que justifiquen la adopción de la medida. b) Enumeración taxativa de la garantía o garantías sometidas a restricción. c) Facultades que se confieran durante ella a la autoridad. d) Limitación en el tiempo de duración de la medida (8).

C) LOS DERECHOS Y GARANTIAS SOCIALES Y SU NATURALEZA JURIDICA

Hechos sociales. Relación Jurídica del Estado y Sociedad.

Benavides (9) al plantear el panorama jurídico social de un pueblo muestra los tres elementos esenciales sobre los cuales se edifica toda relación jurídica: por un lado, un conjunto de individuos dotados de facultades inherentes a su persona; por otro lado, el cuerpo social; familias, pueblos que constituyen la sociedad, hecho de la naturaleza que se impone como necesidad imperiosa al hombre y por último, el Estado como organización jurídica de la sociedad civil. Y estos tres elementos esenciales en las relaciones jurídicas son los que tipifican al "Estado de Derecho", formalmente reconocido y consagrado por las modernas Constituciones que significa en la cita que hace G. García Oviedo: "Estado sometido a un orden jurídico, aunque de este orden sea su creador formal; Estado cuyos poderes no pueden actuar sino con sujeción a ciertas normas; Estado de facultades limitadas, de reconocimiento de derechos y libertades". Y toda la vida del Estado debe asentarse bajo bases jurídicas, asistiéndose de esta forma a un proceso de racionalización del Poder, de que antes hablamos. El Derecho Positivo, fren-

te a un hecho social, puede encontrarse en tres clases de situaciones: Norma positiva, norma permisiva y norma imperativa.

De la anterior clasificación las garantías sociales vienen a significar para el Estado una verdadera obligación de hacer, de la que el propio Estado es sujeto pasivo.

Se ha insistido por tratadistas que la estructura jurídica de las garantías sociales es una cuestión de actividad estatal, obligación positiva del Estado, bien en forma de protección a determinadas relaciones de capital y trabajo, a determinadas instituciones u organismos de progreso y bienestar social y creación de ciertos servicios de interés general de los asociados.

C) LAS GARANTIAS SOCIALES

Raveau (10) precisa los derechos sociales como "conjunto de relaciones de justicia que constituyen o se derivan del Estado social, obligatorias para todos los individuos que forman parte de la sociedad y que tiene por objeto las necesidades del organismo social", definición incompleta ya que deja a un lado la obligatoriedad para el Estado a través de sus organismos, y que puede avalar la crítica que las escuelas individualistas hacen a las garantías sociales, a las que consideran como simples afirmaciones o declaraciones de principios supeditadas en su reglamentación posterior al desenvolvimiento de la actuación política y del poder privado. Otro autor (11) muestra una definición conjunta de derechos individuales y sociales y los considera como " el conjunto de necesidades, jurídicamente determinadas que reconocen al individuo y a la sociedad el derecho positivo de cada Estado y que limitan y condicionan la actividad de éste". Al considerar los derechos como limitaciones a la actividad del Estado puede considerarse la definición de típico corte individualista. Otros, en términos quizas un poco ambiciosos, han considerado los derechos sociales como los que al tiempo de constituir las condiciones necesarias al individuo para el pleno desarrollo de su personalidad social, suponen una limitación de ciertos derechos individuales en atención al progreso del organismo colectivo. Comparando estas definiciones se nos presenta otra mas completa (12) considerando a los derechos sociales como el conjunto de relaciones de justicia general, emanadas de la convivencia social, obligatorias, tanto para el individuo como para el Poder constituido y cuyo fin es la reivindicación y protec-

ción de los intereses de las clases económicamente débiles.

D) LOS DERECHOS SOCIALES Y SU CLASIFICACION.

Si atendemos a la mutabilidad del Derecho por los problemas que constantemente presenta en la realidad, aparece como principio primero que los problemas y necesidades del hombre, en cuanto persona social, van cambiando atendido el grado de desarrollo del grupo social en el cual existen y según la época en que éstos se incorporan al Constitucionalismo como "garantías". Se abunda también por la doctrina la dificultad para determinar los caracteres diferenciales de ciertos intereses que a un mismo tiempo presentan rasgos fisonómicos de derechos individuales y derechos sociales. Al propio tiempo no resulta tarea fácil reducir a un grupo independiente los derechos de tipo puramente económico de los derechos sociales. El campo social y el campo económico están muy ligados y con frecuencia se entrecruzan. Por ello adoptamos la denominación de este trabajo como "derechos y garantías socioeconómicos".

Los derechos sociales como inherentes a la Sociedad, no deben estar sujetos a un encasillamiento, en virtud que ellos representan el desarrollo y progreso del grupo social, y no pueden concretarse ni numéricamente ni en extensión.

Presentamos en primer lugar la clasificación de corte clásico en la que coinciden muchos tratadistas al señalar entre los derechos y pretensiones sociales, el derecho al trabajo, a la asistencia y socorro, y a la educación, formación e instrucción. Esta clasificación resulta un tanto incompleta porque deja fuera a muchos derechos hoy vigentes en el Constitucionalismo, sobre todo en Iberoamérica, que es al que nos vamos a referir.

La Constitución Argentina de 1949 nos presenta una detallada clasificación, apuntando tres grupos de garantías sociales y excluyendo del grupo a los derechos de la cultura;

1. Derechos del trabajador:

a) Derecho de trabajar; b) Derecho a una retribución justa; c) Derecho a la capacitación de la salud; d) Derecho al bienestar; e) Derecho a la igualdad social; f) Derecho a la protección de su familia; g)Derecho al mejoramiento económico; h) Derecho a la defensa de los intereses profesio-

nales

2. Derechos de la familia:

a) Derechos a la protección de la familia; b) Derecho a la protección del matrimonio; c) Derecho a la formación de lá unidad económica familiar; d) Derecho a la atención y asistencia de la madre y el niño.

3. Derechos de la ancianidad:

a) Derecho al vestido, cuidado de la salud física y moral; b) Derecho al trabajo, esparcimiento, tranquilidad y respeto.

La clasificación argentina es pródiga en repeticiones, enumera a veces conceptos de derechos sociales de gran amplitud, enumera deberes mas que sociales, morales.

La Constitución Cubana de 1940 establece las garantías sociales dentro de la calsificación "De las garantías constitucionales" de la Sección Segunda. Pero en el título V comprende los siguientes: De la familia y la cultura. El título VI, y bajo la rúbrica "Del trabajo y de la propiedad", abarca Trabajo y Propiedad, en las Secciones Primera y Segunda respectivamente.

No existe por tanto dentro del Constitucionalismo contemporáneo iberoamericano unas calsificaciones homogéneas que abarquen los derechos o garantías sociales, y la terminología y las divisiones están sujetas en todos los casos a determinadas modalidades, según el país y según el correspondiente momento histórico de dictarse la Carta Política.

En la doctrina tampoco existe uniformidad. Benedetti (12) en su obra hace notar que ambas clases de derechos se confunden en última instancia con los fines del Estado, expresando que se hace harto dificultoso determinar los caracteres de ciertos intereses que muestran al mismo tiempo fisonomía del derecho social y del derecho individual. Su clasificación la establece de este modo:

Derechos sociales

A) Bienestar físico:

a) Protección al trabajo
b) Protección a la familia
c) Asistencia social
d) Educación fisica

B) Bienestar intelectual:

a) Enseñanza
b) Fomento de Instituciones Culturales

c) Protección a las Ciencias y las Artes

C) Justicia Social:

a) Repartición equitativa de las cargas públicas
b) Distribución de los empleos públicos según la capacidad y aptitud
c) Realización de la función social de la propiedad privada
d) Realización del trabajo como obligación social

D) Srevicios públicos:

a) Sanidad e Higiene públicas
b) Dirección y fomento de la industria, agricultura y comercio
c) Vías de comunicación y servicio postal y telegráfico
d) Servicio de energía eléctrica, agua, gas, etc
e) Mantenimiento del orden jurídico
f) Asistencia judicial

Al comenzar esta clasificación Héctor Benavides (13) señala que, con ser muy completa confunde los Derechos Sociales en un concepto mas amplio que el que realmente tiene, y que mas que clasificación de Derechos Sociales, constituye una completa clasificación de las materias que componen "la igualdad social", principio y teoria orientadora de todo un sistema jurídico-social.

A.Hauriou (14) establece que la lista de las libertades se ha completado con derechos que se denominan "derechos sociales", que para este autor tienen un caracter muy diferente de las libertades tradicionales, y cita: Derecho al trabajo, derecho a la instrucción gratuita, derecho a la salud, a la seguridad material, al descanso, al tiempo libre, a la asistencia en caso de invalidez, etc. Deja Hauriou la lista incompleta de estos "derechos o libertades".

Y para terminar vamos a trascribir la clasificación de los derechos sociales, contenida en las Bases de una Declaración Internacional de los Derechos del Hombre, redactada por la Comisión de la UNESCO en París, en 1947 y que sirvió posteriormente de guía para la Declaración Universal, aprobada por la ONU en diciembre de 1948, declaración de gran amplitud. Los derechos que contiene son los siguientes: A) Derecho a vivir. B) Derecho a la protección de la salud. C) Derecho a trabajar. D) Derecho al mantenimiento, en los casos de desocupación involuntaria, infancia, vejez y cualquier otra causa de incapacitación. E) Derecho a participar en el progreso.

De todo lo expuesto se llega a la conclusión que el campo de enumeración

de los Derechos Sociales es limitado, y que en su constitucionalización tendrá gran influencia el grado de adelanto del grupo social y político de un pueblo. De este modo los Derechos Sociales se encuentan en una constante transformación, que va en función con el criterio de avance, del criterio social o del estado de democracia social de cada pueblo.

Benavides sostiene que las nuevas Constituciones Políticas inspiradas en la concepción social han abierto un nuevo capítulo en la historia constitucional, llamada por algunos autores "Constitucionalismo neo-contemporáneo", y cuya característica fundamental es la realización de la vida social y la consagraci'on en normas fundamentales del Derecho Laboral. Para el mismo autor, constituyen estas garantías sociales verdaderas declaraciones de principios con carácter obligatorio para las legislaciones ordinarias (15).

E) TENDENCIAS DEL DERECHO CONSTITUCIONAL IBEROAMERICANO

Analizando en bloque las Constituciones Iberoamericanas, desde sus textos originarios hasta los vigentes, pueden establecerse en el Constitucionalismo Contemporáneo de Iberoamérica las siguientes tendencias:

a) Constitucionalización de los derechos sociales.

Iberoamérica ha asistido en este siglo XX a una constante preocupación por abordar y resolver la "cuestión social", caracterizada por la aparición de dos clases conflictivas: la aristocracia del dinero, la burguesía, y por otra parte el proletariado, apoyado en bases de equidad económica, mediante dirección y control estatales y programas de redistribución de los bienes del capital y del ingreso nacional. Esta constitucionalización de los Derechos Sociales se ha concretado: 1. En el reconocimiento de la familia como elemento natural y fundamental de la estructura de la comunidad y la consiguiente protección del Estado. 2. En la declaración del trabajo como función social. 3. En la admisión como obligaciones del Estado la seguridad social y la asistencia pública.

Los Derechos Sociales en Iberoamérica recibieron singular impulso en el orden constitucional por la Declaración de los Derechos Humanos y garantías sociales de la ONU, que imprimieron en algunas Cartas Políticas formulaciones o afirmaciones doctrinarias inspiradas en dicha Declaración internacioo

nal. Se han incorporado materias como la salud, la cultura, la instrucción pública, el trabajo, la familia y la asistencia social, al constitucionalismo de nuestros días.

b) Restricción de los derechos individuales de contenido económico en fundión de los derechos fundamentales de la persona tales como la propiedad privada intangible, la libertad ilimitada de industria y comercio, la prohibición de los monopolios, privilegios que ahora se someten a los límites que les fije el interés social o la utilidad pública.

c) Intervencionismo del Estado en el orden económico, también como derivación de la función social.

e) Consagración del Derecho de huelga.

f) Reconocimiento de los Sindicatos como hecho y fenómeno sociológico.

g) Reconocimiento de la familia y su organización como factor de orden social.

(1).Novoa Soto, Lionel: Principios clásicos del Derecho Constitucional y sus rectificaciones y nuevas concepciones en la época neocontemporánea. pag 53.
(2) Hauriou, Andrè: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Edit. Ariel, pag 211, Barcelona, 1971
(3) Sevilla Andrés, D: La Justicia Social en el Constitucionalismo Hispánico, pg 19, Valencia, 1963.
(4). Sánchez de la Torre: Teor'ia y Experiencia de los Derechos humanos, ob. ci. pag 81, Madrid, 1968
(5) Sachica, Luís Carlos: Constitucionalismo Colombiano, Ed. Temis. 2ª Ed., Bogotá, 1966
(6) Mirkine Guetzevitch: Las nuevas constituciones del Mundo, pag 37, Madrid, 1931.
(7) Amunategui Jordán, Gabriel: Manual de Derecho Constitucional. Edit. Jurídica, pag 2o4, Santiago, 195o.
(8) Amunategui Jordán: ob cit ant. pag 15o.
(9) Benavides, Héctor: Las garantías del Trabajo en las modernas Constituciones, , pag 17, Santiago de Chile, 1956.
(10)Raveau, Rafael.
(11)Benedetti, Eloy; Los Derechos Individuales y Sociales". pag 15
(12)Benavides, Héctor: ob cit. ant. pag 21.
(13)Benedetti, Eloy: ob cit.ant. pag 17. Citado por Benavides, pag 55 ob. cit.
(14)Hauriou, Andrè: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, ob. cit. ant. pag 211.
(15)Benavides: ob.cit. ant., pag 37

IV

FACTORES Y PRESUPUESTOS DEL ORDEN CONSTITUCIONAL

A) LOS HECHOS O FORMULACIONES SOCIOECONOMICOS

El proceso económico y el social en la vida de los pueblos iberoamericanos es un constante fluir de ideas, de tendencias, de movimientos políticos, de doctrinas y de hechos sociales y económicos que se suceden y acomodan o desacomodan incesantemente. La inestabilidad política lleva aparejada la inestabilidad social y la económica. Las ideologías van ligadas a los movimientos económico-sociales. Por el momento no hay un solo país en Iberoamérica carente de ideología política. No se ha llegado, y dudamos que se llegue, al "crepúsculo" de las mismas, según algunas tesis abstractas. Las ideologías y los movimientos acusan a veces un debilitamiento o pérdida de fuerza. Los Estados en sus formaciones políticas pasan por momentos de inestabilidad, y en estas crisis de pueblos, grupos y estamentos, nacen otras nuevas concepciones ideológicas. Y estas concepciones ideológicas llevan siempre, y precisamente acrecentados, nuevos hechos sociales. Se da una contradición; paises avanzados en política social que prácticamente han eliminado de los contextos fundamentales los principios socioeconómicos en boga, e instauran unos derechos extremos -el caso de Cuba por vía de ejemplo- padecen como contrasentido un totalitarismo. El concepto de democracia social devendrá así con distinto significado en los paises democrático-liberales, en que quizá tenga un sentido doctrinario, diferenciándose "el pais real" y "país legal". Los paises de marcado tipo socialista -democracias populares- efectúan la aplicación inmediata de derechos sociales y existe un evidente realismo en las Leyes Fundamentales de aplicabilidad inmediata.

Luís Carlos Sachica (1) aborda el tema de los factores y presupuestos del orden constitucional, entre los que se encuentran los hechos o formulaciones socioeconómicas. Para el catedrático colombiano "Derecho" y "Estado" no son una creación mágica, ni estructuras de formas legales vanas, ni tan siquiera una ordenación estática y reafirma que uno y otro son la resultante de presupuestos y factores reales que determinan y condicionan su aparición y su desenvolvimiento en un proceso continuo, sus modos, su actuación y tendencias, según lo que denomina "hechos sociales insoslayables", espa-

cio-tiempo históricos, valores éticos, sociales y políticos externos, a aquellos que impregnan la vida toda de una comunidad civil.

Y entre estos factores o presupuestos del orden constitucional se encuentran los hechos socioeconómicos que indudablemente tienen una influencia notoria en elaboración de las Cartas, y que determinan su mutación, su cambio o su enmienda, para afrontar una realidad que va inmersa en la Constitución, para de este modo seguir la Carta el cambio de los tiempos, que si envuelve la resolución de los nuevos problemas socioeconómicos, o el trato legal de los mismos que el tiempo impone y que el Estado y la Sociedad pueden eludir, acoger, proclamar. Al acoger en sus textos estos principios socioeconómicos, no realiza otra función el Constituyente sino acoplar la Carta acomodada con el tiempo.

El binomio "espacio-tiempo históricos" produce unos cambios espectaculares en el proceso de constitucionalización de los derechos socioeconómicos que se transmutan impulsados por las exigencias humanas contemporáneas, a medida que cambian los problemas y los hechos.

El esquema que podía concebirse de los <u>derechos principales socioeconómicos</u>, los expone Elías Díaz (2), sintetizamos así:

- -Derechos económicos y sociales tendentes a una mayor nivelación e igualdad (derecho al trabajo, seguridad social, huelga, etc.)
- -Derecho efectivo de todos los ciudadanos a una participación igualitaria en los rendimientos de la propiedad que tenderá así a adoptar formas de carácter colectivo.

B) LA TRANSFORMACION DEL DERECHO CONSTITUCIONAL SOCIOECONOMICO EN IBEROAMERICA.

El Derecho Constitucional sufre en el aspecto socioeconómico una honda transformación. Las normas constitucionales en este aspecto deben cribar o eliminar de los textos declaraciones que son estrictamente constitucionales. En un principio, para dar mayor imperativo fue preciso constitucionalizar los derechos y garantías. Hoy hay hechos socioeconómicos que deben de plantearse a nivel de Leyes ordinarias, pero no inmersas en la Constitución. En las naciones iberoamericanas se incidió en un casuismo impresionante en cuanto a las formulaciones de las Cartas.

Se pasó de la Constitución típica del siglo XIX -concebida solo para la

defensa o tutela de los derechos individuales- a la Constitución en que entran todos los derechos socioeconómicos. En algunas son sustanciales las declaraciones. En otras no se limitan a este sustancialismo, empleando una casuística que debe estar fuera del ámbito de la Constitución, pués los principios socioeconómicos no deben formularse con una fijación tan detallada. Esta labor minuciosa de las declaraciones o principios socioeconómicos, cae mas de lleno en normas complementarias.

Es cierto que la doctrina constitucional sobre los derechos humanos ha superado el tradicional catálogo de derechos formulados por la antigua filosofía liberal estrechamente individualista, y que nuevos derechos y nuevos aspectos de los antiguos reclaman consagración constitucional. La civilización industrial, las nuevas formas del capital y del trabajo, han puesto en evidencia la necesidad de ampliar las funciones de mayor justicia y mayor libertad para todos en el orden económico.

En la Exposición de Motivos del Anteproyecto de la Constitución Peruana de la Comisión Villarán, redactada en cumplimiento de la Resolución Suprema de 7 de agosto de 1931, se hacían las siguientes consideraciones:

> "Los nuevos derechos económicos que la conciencia social comtemporánea
> "reconoce a todo miembro de la colectividad, y especialmente al hombre que
> "vive de su trabajo, son derechos de carácter positivo, que reclaman del
> "Estado actos de asistencia, los que a su vez demandan reformas orgánicas.
> "La Constitución no puede, por lo mismo, formularlos en términos de pe-
> "rentorios y definidos como fórmula, por ejemplo, el derecho a no ser
> "arrestado arbitrariamente o a gozar de la seguridad de su domicilio.
> "Tiene que limitarse a señalar un rumbo a la legislación, a prescribir
> "una política cuyas formas y aplicaciones posibles no caben en un modelo
> "constitucional preestablecido".

Hemos subrayado estas palabras de un Anteproyecto. Casi hace medio siglo los Constituyentes peruanos tenían una visión profunda de lo que debe ser una Constitución, en cuanto a sus formulaciones.

C) PRINCIPIOS QUE INSPIRAN LAS CONSTITUCIONES EN EL CAMPO SOCIOECONOMICO EN IBEROAMERICA.

El profesor Lucas Verdú ha esquematizado con gran precisión principios generales que pueden aplicarse a Iberoamérica.

Plutalismo social. Se reconoce en muchos textos los denominados "grupos intermedios" (asociaciones de todo tipo, partidarios políticos,

sindicatos libres) siempre que tengan una actuación "conforme al orden legal fundamental y ordinario".

Tutela eficaz de los Derechos públicos subjetivos. Este principio está consagrado atendiendo al libre desarrollo de la persona humana dentro de la seguridad jurídica.

Estado Social de Derecho. El progreso técnico o industrial está unido íntimamente al desarrollo económico y al progreso social. Los términos definitorios de los textos constitucionales no olvidan la consagración de este principio que en algunas ocasiones resulta letra muerta en la Constitución.

Economía subordinada al bien común. Todos o casi todos los textos constitucionales iberoamericanos han estimulado este principio.

Propiedad subordinada al interés social. Acogido unánimemente en todas las Cartas Iberoamericanas.

Respeto a la familia, la ancianidad y la maternidad. También incluida con profusión en todas las Cartas Iberoamericanas. La enseñanza primaria gratuita contenida en casi todas las Constituciones del XIX, que amplían la universitaria, bajo protección estatal, en el presente siglo la mayoría de las Cartas.

D) LAS TENSIONES EN LA ELABORACION DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIOECONOMICO EN IBEROAMERICA.

Los principios socioeconómicos no se imponen en las Constituciones por mero o simple azar y con la pasividad y el asentimiento de grupos o estamentos. Toda mutación institucional en Iberoamérica, toda constitucionalización del Derecho socioeconómico, arrastra un período predecesor de luchas y de presiones, hasta lograrse la adecuación de la realidad a la Ley Fundamental.

La dinámica de esta tensión se expresa actualmente -en frase de Sachica- en virtud de la pugna entre las distintas clases sociales, los intereses locales opuestos y entre los partidos políticos, a todo lo que se puede añadir que también opera en lo externo, por la lucha de los grandes imperialismos políticos y económicos entre si, y de estos con los paises subdesarrollados que buscan su dependencia o su autarquía.

La mayoría de los paises hispánicos vivieron una etapa que podemos calificar como preconstitucional, cargada a veces de zozobras y dramatismos; muchos anteproyectos constitucionales de gran vinculación a los Derechos socioeconómicos, no lograron imponerse. La vinculación de los principios en las Cartas fundamentales no fue tarea llana, ausente de obstáculos. Los ejemplos son legión en la Historia Constitucional Iberoamericana.

E) EL DERECHO CONSTITUCIONAL SOCIOECONOMICO IBEROAMERICANO INTENTA SER DERECHO DE LA REALIDAD.

Los factores o motivaciones que existían en el período del Derecho Constitucional clásico no estaban incorporados a las Leyes Constitucionales. No por ello dejaban de existir como problemas planteados a la sociedad pero no vinculados a las Cartas políticas. Los textos constitucionales, sin embargo, silenciaban estos hechos reales, y los sindicatos y la huelga existían ya de hecho y habían cobrado carta de naturaleza en muchos paises.

Estas realidades sociales se van incorporando paulatinamente al constitucionalismo iberoamericano, que los acoge a veces en forma muy reducida y mas adelante en forma muy casuística y los va ampliando de tal forma que en el futuro estas Constituciones Iberoamericanas y en general las de todos los paises acogerán nuevos aspectos socioeconómicos, ya que éstos no pueden conceptuarse como números clausus y existen hechos futuribles. Estos últimos enriquecerán con el tiempo o vendrán a engrosar la serie de principios constitucionales acordes con las realidades socioeconómicas de cada época, del mismo modo que, como señala Lucas Verdú, la última fase del constitucionalismo clásico había incoado la constitucionalización de nuevos elementos.

Se advierte -seguimos a Lucas- el esfuerzo de la normatividad constitucional por atraer a su seno a las efectividades sociales que se intentan normativizar. Ello -para el mismo autor- en definitiva, no es sino la búsqueda de una mayor eficacia del Derecho Constitucional porque éste alcanzaría tal meta en la medida que sea Derecho tendencialmente completo de la realidad; es decir, cuando la estructura social se acomode, en su mayor parte, a la normatividad y estemos ante una "normalidad normativizada". Di-

cho de otra manera -en expresión de Lucas Verdú- cuando el Derecho Constitucional formulista se transforme en Derecho de la realidad (3).

F) PARTIDOS POLITICOS Y REALIDAD SOCIO-ECONOMICA EN IBEROAMERICA

Los partidos políticos iberoamericanos cobran peculiaridades propias según los paises. No pueden medirse por el mismo rasero los partidos de todo el Continente Americano y hay por ello que atender a ciertas razones o circunstancias geográficas, históricas, sociales o políticas de cada nación. Dos tendencias dividen casi permanentemente la población de estas Repúblicas. Los unos -liberales- apegados a la libertad como el mas alto bien, y los otros -conservadores-, manteniendo al ultranza que el supremo bien es el orden. Para unos, como señala Cecil Jane, cercenar las facultades del poder ejecutivo es un fin por el que debe lucharse. Para el grupo opuesto, todo estriba precisamente en la exaltación del poder. No se trata -considera el mismo autor- de que uno busque deliberadamente la desintegración de la sociedad y el otro aspire deliberadamente a la opresión del ciudadano, sino que uno prefiere la desintegración al terreno y otro el terreno a la desintegración"(4).

La fuerza de arrastre de los partidos políticos en Iberoamérica se basó mas en el hombre, mientras este goce del fervor popular; por eso la fuerza de arrastre no radica precisamente en los programas, sino en los "nombres de unos cuantos hombres públicos mas o menos historiados o legendarios", y a estos hombres, por regla general, se subyuga la masa popular, carente de cultura y en su mayoría analfabeta.

En opinión de Beneyto, es una característica común que la ideología se centre en el manifiesto y el partido en los secuaces del caudillo. No hay partido sin manifiesto previo, no hay contienda electoral sin manifiesto, aunque éste después quede relegado por completo. En estos manifiestos o proyectos de Constitución se abusa en exceso del doctrinarismo. Efectivamente, subraya el mismo autor, "cuando la Constitución todo lo prevé, como cuando el gobernante lo pretende invadir todo", se asiste a una imposibilidad de mantener ni gobierno ni constitución". "No serán así las ideas o los proyectos sugestivos de vida común, sinó los hombres y los planes capaces de satisfacer las ambiciones, lo que dará base al partido político en Hispanoamérica"(5).

El partido político y sobre todo el hombre clave, rector y cabeza del partido, fueron los inspiradores y los arietes para el reformismo constitucional en Iberoamérica, no solamente en el aspecto político de las Cartas, sino en el aspecto socioeconómico. La reforma de la Constitución fue siempre una de las metas y de los manifiestos del partidismo iberoamericano.

El comunismo hizo su irrupción en Iberoamérica a principios de siglo, y es precisamente el año 1920 en el que se inicia la instauración de los partidos comunistas en aquellas naciones. En Argentina, Bolivia y Uruguay en 1921; Chile y México en 1922; Ecuador y Cuba en 1925; Perú en 1929; Colombia y Costa Rica en 1930; Venezuela en 1931, y Guatemala en 1950. El frente socialista y en gran parte estos partidos comunistas, realizaron prácticamente una revulsión en la masa laboral, presentándolas como irrealizadas las que debían ser conquistas sociales. Los comunistas empezaron a ejercer algún influjo en el movimiento sindical a partir del decenio 1920-1930, aunque solo cobran importancia destacada en el período de la Segunda Guerra Mundial.

La URS apoyó en todo momento a los partidos comunistas iberoamericanos. Los sostiene y los alienta con distintos nombres, "partido comunista", "socialista", "popular", "movimientos populares", "nacionalista", "movimientos populistas", etc., partidos que en determinadas ocasiones se integran en un bloque. Todos los citados se confunden en sus manifiestos y programas con señuelos socialistas.

Se ha dicho que "lo grande, el tema que domina Latinoamérica es el de todos los paises en desarrollo: la reforma social o la revolución social".

Los partidos socialistas iberoamericanos se destacaron desempeñando un papel importante en Argentina y Chile, sobre todo el argentino, que fue uno de los mas antiguos y fuertes y cuya influencia se advirtió muy pronto en todo el continente. También se señala alguna afinidad entre los indigenistas como el apista y la acción democrática de Venezuela y el socialismo.

Las doctrinas socialistas no aparecieron en Iberoamérica por vez primera durante el siglo XX. Luego, antes de mediados del siglo XIX -como dice Pedro Henríquez de Ureña- eran conocidas las teorías de Saint-Simón, de Fourier, de Proudhón; en la Argentina se llamó "Dogma socialista" el programa de la Asociación de Mayo, fundado por Echevarría y sus amigos (1838); en Colombia se organizaron clubes socialistas durante el gobierno liberal

(1849-1853) de José Hilario López; en México hubo escritores y poetas de orientación socialista, como Pantaleón Tovar (1828-1876) y Juan Díaz Covarrubias (1837-1858); el francés Taudonnet había publicado, en Río de Janeiro una Revista Socialista (1845); pero estos socialistas, en frase de Henríquez de Ureña, pocas veces llegaban a aceptar las doctrinas europeas con todas sus consecuencias en el orden económico; Echevarría nunca rebasó el criterio liberal. Y toda la legislación de la época consagra el respeto a la propiedad privada, amenazada antes por los abusos del absolutismo.

Cambia la situación en el siglo XX y el socialismo "utópico" de los pensadores franceses se transforma en el "científico" de Marx y Engels. Tiene ahora un crecimiento rápido y desusado y antes de 1910 ya tiene diputados en el Congreso de Chile y en el de Argentina. El partido socialista argentino fue fundado por Juan Bautista Justo (1865-1928). Es el autor de "Teoría y práctica de la Historia"(1909); su primer diputado fue Alfredo Lorenzo Palacios (n. 1879), que desde 1904 presenta y consigue la aprobación de leyes favorecedoras al obrero; su primer senador fue, en 1913, Enrique del Valle Ibarlucea (1878-1821) que redactó el Código del Trabajo en colaboración con Joaquín V. González (1863-1923), gran pensador liberal.

A partir de 1920 se manifiestan en Iberoamérica dos tendencias: la defensa del proletariado y la reaparición de las dictaduras. Antes se había marcado la impronta de la Revolución mexicana cuya labor teórica culmina en la Constitución de 1917 y el gran impulso de la Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.) bajo la dirección de Vicente Lombardo Toledano.

Tanto en Perú como en México están en el primer plano las reivindicaciones del proletariado con programas de reformismo social. En Perú el mas avanzado de los partidos, la Alianza Popular Revolucionaria (APRA) con Víctor Raul Haya de la Torre.

Antes que la irrupción de los partidos comunistas, habían tenido su aparición los partidos socialistas. El argentino, en frase de Henríquez Ureña tiene una historia llena de dignidad y de brillo con Justo, Palacios y Valle Iberlucea, Nicolás Repetto, Mario Bravo, Enrique Dickmann y Américo Ghioldi.

Tambien tuvieron destacada influencia las dictaduras totalitarias de Italia (1923-1945) y Alemania (1933-1945) y la contienda nacional española (1936-1939) que juntamente con la Guerra Mundial de 1939, conmovieron la opinión, promoviendo contiendas doctrinales.

Todo este rpoceso político influyó en el constitucionalismo socioeconómico iberoamericano.

Escasean, no obstante, los partidos de tipo populista, partidos obreros, a los que se han adscrito clientelas urbanas. Cita Lambert como uno de los ejemplos mas notorios al partido laborista brasileño que dió su forma permanente al "getullismo", e incluso sitúa acertadamente en la misma línea, aunque con muchos avatares, al "justicialismo" aregentino y al MNR de Bolivia. Otros partidos menores que se destacaron en la vida de Iberoamérica, dejando en ella su impronta, fueron la Falange de Chile -hoy Democracia Cristiana- que supuso una nueva experiencia político-social; la Unión Sinarquista de México que nació como una viva reacción contra el espíritu de la Revolución mexicana y con un alto sentido cristiano; y el Partido Revolucionario Institucional, mexicano, partido gibernamental destacado y uno de los de mayor fuerza en Iberoamérica.

Frente a las tendencias marxistas intenta alzarse la bandera de la democracia social cristiana, al márgen de la inoperancia y carcoma de los partidos de la derecha tradicional. Los partidos políticos de tipo campesino no han logrado el suficiente auge e interés a causa de la falta de preparación que se advierte en las masas populares de estos paises. Tampoco han logrado destacar los partidos indigenistas, con un aspecto social en defensa de las reivindicaciones del indio americano.

Este es el esquema, a grandes rasgos, del partidismo político que en una u otra esfera ha luchado por las reivindicaciones sociales, extremando su interés los de la izquierda que los de la derecha tradicional apegados a esquemas decimonónicos. Y esta lucha por las reivindicaciones sociales tuvieron positivación de los anhelos de,constitucionalizarlas aunque en muchos aspectos y una vez conseguidos, no lograran una eficacia en la vida real del país. Los movimientos políticos de tendencia socialista en Iberoamérica y otros afines han basado sus esquemas programáticos en la motivación de problemas y coyunturas sociales similares y en mostrar ciertas tendencias análogas: democracia política, reformismo agrario, planificación económica, industrialización socializada, seguridad social, educación de las masas, etc.

Un caso de pervivencia casi único es el del peronismo o justicialismo que precisamente debe su pervivencia al factor social que desarrolló en su etapa de poder, que desembocó en la constitucionalización de los derechos sociales en la Carta Argentina durante el gobierno de Perón, de la que mas

adelante nos ocuparemos.

G) LAS DICTADURAS Y LOS DERECHOS Y GARANTIAS DEL HOMBRE

Dice Ricardo Gallardo (7) que es un error suponer que cuando la dictadura se instaura en los paises iberoamericanos se restringen los derechos y garantías del ciudadano en los textos constitucionales, afirmando que en realidad lo que sucede es lo contrario, y así se da el caso de regímenes dictatoriales que aumentan en forma extraordinaria el enunciado de estos derechos. En opinión de Gallardo, los representantes de prensa extranjeros "sufren frecuentemente de miopía jurídica" cuando entrevistan a los jefes de estos paises y se asombran por el gran número de garantías de orden individual, social, moral y económico con que los pueblos que visitan, se ven beneficiados por sus respectivas Constituciones.

Y cita como corolario a su tesis que la Constitución de 1939, promulgada en El Salvador durante una dictadura, contiene un extenso enunciado de derechos y garantías individuales.

El esquema efectivamente puede ser aplicado a Iberoamérica y hay casos numerosos en que se dan los condicionamientos del escritor salvadoreño, y las Cartas promulgadas por regímenes dictatoriales son prolíficas en la enumeración de los derechos individuales y derechos o garantías socioeconómicas, tal es el caso de la Constitución de 1940 dictada durante el gobierno de Batista en Cuba, o la Constitución argentina promulgada en la también dictadura peronista, o incluso, las actuales Leyes Fundamentales cubanas, teniendo presente que Cuba puede gozar de un régimen socialista o supersocialista pero, en definitiva, no es una democracia y tiene mas parangón con la dictadura. Sin embargo también se da el caso muy numeroso de la suspensión de todo género de garantías constitucionales en períodos mas o menos largos, en momentos de situaciones de peligro o dificultades, los "estados de sitio", "suspensión de garantías", etc., que son frecuentes en regímenes dictatoriales, o regímenes de autocracia.

Karl Loewenstein (8) mantiene que durante el siglo XX, fue Iberoamérica el ámbito preferido en el que surgió la autocracia revestida de gobierno constitucional. Sin embargo, dice, actualmente flore-

ce en muchos paises la practica de adornar la simple autocracia con una Constitución escrita y para el mismo autor pertenecen siempre a este grupo algunos Estados de Iberoamérica.

H) CONVERSION DE LOS MOVIMIENTOS REVOLUCIONARIOS EN FACTOR JURIDICO-SOCIAL.

Es clara la fuerza motriz que en si encierran los movimientos revolucionarios para transcender por su empuje al orden jurídico y en especial al orden constitucional. Constituyen verdaderos impulsos en la mutación del Derecho Constitucional. Hay exigencias naturales y transformaciones sociales en el campo real que impelen ante un quietismo jurídico o una pasividad en la transformación, a acometer las reformas en las Cartas. Dice Gallardo (9) que son estas divergencias entre las necesidades de la vida social y las normas jurídicas las que marcan los periodos de crisis de la civilización y, al impulsar a los pueblos a tomar medidas drásticas, éstos rompen los diques de la legalidad y se proponen establecer un orden jurídico que ellos consideran como mas elevado y perfecto que el que se proponen reemplazar.

Como ejemplo típico de la conversión de los movimientos revolucionarios en factor jurídico social, se encuentra la Revolución mexicana, el peronismo argentino, y la revolución castrista cubana, sin olvidar el futuro del "allendismo" en Chile.

Los tres primeros lograron establecer un orden jurídico y constitucional, dando entrada a los problemas socioeconómicos o reforzando considerablemente éstos.

Podría abundarse en la influencia de los movimientos socialistas como factor jurídico-social. Cuando comenta los movimientos socialistas, José Pareja Paz-Soldán (10) dice que estos se habían limitado, hasta mediados del XIX, a ser expresiones confusas, ingenuas y románticas o, en muchas ocasiones, puras expresiones de una desadaptación social. Solo a partir de Marx -dice Pareja- empieza a ser una doctrina científica y una transformación inevitable por obedecer a ineluctables leyes sociales. Se inicia por el año 1870 la acción organizada e internacional, la preparación técnica y la crea-

ción de grandes partidos políticos que propenden a la captura del Poder. La Primera Guerra Mundial (1914-18) crea, para Pareja Paz Soldán, una situación espiritual y un estado económico propicio a su expansión. Los antiguos combatientes eran pacifistas y socialistas encendidos; los transtornos financieros, la desorganización de las economías nacionales, el trágico espectáculo de la guerra, la desmovilización mundial estimularon esas tendencias. Fueron, en expresión del mismo autor, los años del apogeo del socialismo europeo con el triunfo de la revolución socialista republicana en Alemania, de los conatos comunistas en Italia y en Europa Central; del esplendor de los partidos izquierdistas franceses; del acontecimiento revolucionario que el Partido Laborista inglés gobernara en una Nación tan conservadora como la Gran Bretaña, y la consolidación de la sangrienta revolución comunista--marxista en Rusia con sus medidas de violencia.

Todo ello favoreció a los partidos socialistas europeos o movimientos socialistas, y es lógico también que en toda Hispanoamérica se proyectase con caracteres mas o menos acusados, ese clima espiritual y que el fulgor socialista tuviera una actuación destacada en la configuración del constitucionalismo socioecnómico.

I) EL PUEBLO Y EL CONTACTO CON LA CONSTITUCION

En pocos paises como en Iberoamérica se discuten tan apasionadamente por los Constituyentes, los proyectos o cambios constitucionales. La Historia Constitucional en aquellos paises es pródiga en la elaboración de proyectos constitucionales que quedaron arrumbades- de la discusión apasionada de las Cartas por los Constituyentes, hasta que la Constitución pasa a última fase, a la promulgación. Pero el pueblo es casi siempre ajeno a todas estas innovaciones de las Cartas. La visión de Karl Loewestein sobre el pueblo y el contacto con la Constitución puede aplicarse al comportamiento del pueblo en Iberoamérica. "En nuestro tiempo -dice Loewestein- (11) el pueblo -y esto rige tanto para la amplia masa como para la mayoria de los intelectuales- ha dejado de tener un contacto personal con su Cons-

titución. La Constitución no dice nada sobre lo que más le interesa al hombre de la calle, el pan diario, el trabajo, la familia, el descanso, la situación y la afirmación de la existencia del individuo de una sociedad cada vez mas complicada. Para la masa de los ciudadanos la Constitución no es mas que un aparato con el cual se efectua la lucha por el Poder entre partidos y fuerzas pluralistas, siendo ellos tan solo espectadores pasivos.. Vaciada de su "telos" democrático, la Constitución es en muchoslugares ajena al pueblo. Y nada pueden cambiar los intentos bienintencionados de acercar al pueblo las reglas de un mero mecanismo de gestión revistiéndolas de un lenguaje popular, y esto en el supuesto de que la naturaleza de la cosa permitiese a este intento tener éxito".

La afirmación de Loewestein es convincente. Creemos que en general si en Iberoamerica se ha caido en un casuismo constitucional, en una desbordada relación de derechos y garantías sociales, a veces ingenua y forzada, esa enumeración tiene como causa principal el interesar al pueblo por la Constitución dictada, por hacer concebir al mismo pueblo que los ideales programáticos tan aireados se han introducido en la Constitución y que las esperanzas en el hombre líder o en el partido no han sido defraudadas. Por ello se ha formado un Constitucionalismo no formalista, sino con vistas al pueblo receptor de la norma, si bien, desgraciadamente, no ha conseguido su propósito.

J) LAS DECLARACIONES DE GARANTIAS Y DERECHOS Y SU VALOR JURIDICO

Estudiando este tema Hauriou (12) hace un resumen de las opiniones de los diversos autores sobre el valor jurídico de las Declaraciones de Derechos:

Principios filosóficos: Para algunos las Declaraciones de Derechos no suponen mas que enunciados de principios filosóficos y morales, sin valor jurídico. Es la tesis que -según Hauriou- afirmó Esmein a propósito de las Declaraciones de Derechos de la época revolucionaria, apoyandose precisamente en el caracter vago de la mayoría de los principios que en ella se anuncian y además en el hecho de que en las Constituciones revolucionarias, están insertas disposiciones llamdas "Garantías de Derechos" las únicas que, en su opinión habrían tenido un valor jurídico en la época en que estaban

en vigor. Arguye Hauriou, que al haber sido reemplazadas parcialmente las Garantías de los Derechos después de su desaparición por leyes "orgánicas", que en realidad son leyes ordinarias que organizan las principales libertades "organizadas" por el legislador quedarán jurídcamente protegidas.

Textos jurídicos: Otras opiniones consideran que las Declaraciones de Derechos colocadas a la cabeza de las Constituciones, deben ser conceptuadas como textos jurídicos y otorgarseles el mismo valor que a la Constitución, y por consiguiente, un valor superior al de la Ley ordinaria.

Los argumentos que da Hauriou son:

a) Las declaraciones de derechos fueron consideradas en la época del gran movimiento constitucional de finales del XVIII como parte integrante de los estatutos constitucionales. b) Esta asimilación de las Declaraciones a las Constituciones propiamente dichas se efectuó en los Estados Unidos. c) Por último, cabe apoyarse, como lo hace Hauriou, sobre la distinción entre "Constitución Política" y "Constitución Social". La primera, la que regula las bases de los órganos y poderes del Estado, y la Constitución Social la que sienta las bases del orden social.

André Hauriou termina diciendo que debe admitirse y reconocer en forma general el mismo valor a las Declaraciones de Derechos que a las Constituciones, haciendo la salvedad que en las primeras se encuentran a menudo disposiciones de forma demasiado imprecisa para que se pueda hacer una aplicación práctica y en este caso, dice Hauriou, debemos admitir que se trata solamente de directrices para el legislador o en ocasiones para el Gobierno.

Esta interpretación de Hauriou esboza en general para todas las Constituciones por el insigne tratadista, puede aplicarse al Constitucionalismo iberoamericano tan pródigo en el siglo XIX en la formulación de Declaraciones de Derechos, o Garantías de Derechos.

K) LOS DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES Y SU CARACTER EJECUTIVO.

Las Constituciones Iberoamericanas han proclamado principios o garantías económico-sociales, deslindandolos claramente, "Derechos Económicos", "Derechos Sociales". En otras Cartas, por el contrario, se entremezcla su con-

tenido sin separación formal, pero el problema que se presenta es la de la ejecución de estos Derechos constitucionalizados.

Jenks apunta que los Derechos Económicos y Sociales no dejan de ser tales derechos porque no sean, por naturaleza, ejecutivos y porque sus formas de aplicación hayan de variar continuamente y mantiene que ningún derecho es totalmente ejecutivo; al aplicarse -señala- se presupone siempre el deseo de hacerlo y la fuerza de la persona que lo ejecuta, añadiendo que si su obligatoriedad nace de un procedimiento judicial, su efectividad presupone tanto la integridad del juez como la efectividad del procedimiento a través del cual la voluntad judicial se hace obligatoria. Se requiere una determinada legislación o un acuerdo colectivo para su aplicación, y a su vez permite interpolar diferentes fases entonces, la efectividad del Derecho presupone la actuación necesaria para definir su contenido en unas normas concretas (12). Para Jenks el "concepto del derecho es mas importante que las modalidades de su aplicación o la serie de fases requeridas por hacerlo efectivo", y que "al hacerse la sociedad cada día mas compleja, el problema de los derechos humanos radica en obtener un equilibrio entre los intereses sociales y los individuales. No hay dificultad en proclamar el derecho, la dificultad está en señalar sus límites y sus restricciones". Y en otro párrafo de su obra (14) añade "La Sociedad, sin tener en cuenta cual sea su ideología o su estructura social y económica, ha aceptado, en general, la postura de que los derechos humanos, en el sentido de libertades civiles, han de considerarse a la luz de la justicia social". "La función del Derecho consiste en hacer efectivos esos derechos nacidos al ser reconocidos por la Sociedad". Y termina sentando que "un derecho fundamental no deja de serlo porque las formas de su aplicación sean difíciles en la práctica".

Esto que cita Jenks también ha sido la constante en Iberoamérica, en el constitucionalismo social. Derechos, principios o garantías socioeconómicas estampadas en las Cartas, siguen siendo Derechos Fundamentales a pesar de su no aplicación o de su aplicación perezosa o lánguida.

La doctrina Constitucionalista clásica afirmaba que las Constituciones tenían por objeto la protección de los Derechos individuales del hombre y la estructuración del orden jurídico-político del Estado, en función de esta misma protección. El Estado tenía por finalidad fundamental el sostenimien-

to de un orden donde florecieran las libertades humanas. "Los Derechos del Hombre -diría la Carta mexicana de 1857- son la base y el objeto de las instituciones sociales".

El planteamiento del problema se ha dicho que resultó incompleto en el pensamiento del liberalismo político y dió cabida a una desviación de sus postulados auténticos. El liberalismo económico que filosóficamente es distinto del liberalismo espiritual y político, se confundió con éstos y puso al servicio de la burguesía el instrumental del pensamiento individualista político y espiritual. Entonces la burguesía añadió a los derechos naturales del hombre, con idéntica categoría, "los derechos del capital": la propiedad privada y la libertad de las fuerzas económicas.

Esta confusión falsificó y truncó la dialéctica de la doctrina de los Derechos del Hombre que quedaron reducidos a postulados teóricos y alejados de la realidad. Catalogados los "derechos del capital" como derechos naturales del hombre se produjeron consecuencias que negaron la esencia misma de estos derechos. Se exigió al Estado una absoluta abstención en la vida económica y social de los pueblos, pués se consideró que cualquier intervención de la organización política en estos sentidos implica una violación a los Derechos del Hombre y a la naturaleza de las cosas.

L) LA INCORPORACION DE LOS DERECHOS SOCIALES Y LA SISTEMATICA DE LAS CONSTITUCIONES.

Al analizar Dana Montaño (15) la sistemática de las Constituciones, advierte que la incorporación de los principios de justicia social se verifica de dos formas: a)Prescribiéndolos expresamente en forma general o indeterminada, como principio de organización social y económica, tal como lo hace la Carta de Weimar (art. 151), o designado estos principios por sus nombres, como por ejemplo lo hace la Carta boliviana de 1938, la de Ecuador de 1945, la de Brasil de 1946, y tantas otras sucesivas. b) Señalando concretamente algunas aplicaciones prácticas de la justicia social, relativas a la propiedad, al trabajo, a la cultura. Así lo hace la mayoría de las Cartas que no prescriben en forma general a los principios de justicia social.

Ambas modalidades lógicamente han de presentar inconvenientes y ventajas.

En la declaración general la ventaja reside en su mayor alcance y flexibilidad, a fin de que el legislador ordinario haga oportunamente aplicaciones concretas de los principios socioeconómicos, o concretamente de justicia social, a medida que las posibilidades del país lo exijan.

Así de forma enunciada puede hablarse de estampación de principios con una aplicación futura o inmediata a la promulgación de la Carta.

En otras ocasiones existen preceptos figurando como leyes que se incorporan a las Cartas Políticas. Ya existe en los paises iberoamericanos una realidad, los derechos o garantías sociales se aplican, pero no están constitucionalizados. Los ejemplos abundan. Vamos a ceñirnos a Argentina.

En la Argentina los Tribunales de Trabajo se crearon en 1944. Por su establecimiento se venía aboga do desde hacía muchos años. Habían solicitado su implantación en 1931 el Primer Congreso Nacional de Trabajo; en 1935 la Federación Argentina de Colegios de Abogados; y en 1941 se habían fijado las bases para su establecimiento por el Instituto de Derecho del Trabajo de la Universidad del Litoral bajo la dirección de Mariano Tissembaum. También se había llegado a proclamar el "Estatuto del Peón del Campo", y el Decreto sobre aguinaldo anual a obreros y empleados.

Una política semejante -comenta José Luís Romero- condujo a ajustar el régimen de jubilaciones, el sistema de vacaciones y otros aspectos que contribuían efectivamente a la elevación del nivel de vida de los trabajadores. En 1947 fueron proclamados los "Derechos del Trabajador" enmarcando diez postulados fundamentales: Derecho a trabajar, derecho a una retribución justa, a la capacitación, a condiciones dignas de trabajo, a la preservación de la salud, al bienestar, a la seguridad social, a la protección de la familia, al mejoramiento económico y a la defensa de los intereses profesionales.

Por lo tanto ya estaban proclamados, entre otros, los "Derechos del Trabajador" pero no habían entrado en la Constitución, no habían adquirido carta de naturaleza constitucional. Este proceso se realizó después merced al impulso del movimiento peronista y la enunciación de estos derechos, que ya subsistían proclamados, se incorporaron a la Constitución en el texto reformado argentino de 1949, en el también figuraban los Derechos de la Familia, los Derechos de la Ancianidad y los Derechos de la Educación y la Cultura.

(1) Sachica, Luis Carlos: ob. cit. ant. pag 41.
(2) Díaz, Elías: Ob. cit. ant. pag 41 y 42.
(3) Lucas Verdú, Pablo: Curso de Derecho Político, Edit Tecnos, Tomo I, pag 362, Madrid, 1972
(4) Belmonte Díaz, José: Historia Contemporánea de Iberoamérica, Edit. Guadarrama S.A. Tomo I, pag 27, Madrid, 1972.
(5) Belmonte Díaz, José: ob cit. Tomo I, pag 28
(6) Henriquez de Ureña, Pedro: Historia de la Cultura en la América Hispaná. Edit. Fondo de Cultura Económica, pag 132, México, D.F. 1955
(7) Gallardo, Ricardo: "Las Constituciones de El Salvador". Edic Cultura Hispánica, Tomo II , Madrid, 1961.
(8) Loewenstein, Karl: Teoría de la Constitución, pag 215, Madrid, 1965.
(9) Gallardo, Ricardo: Estudios de Derecho Constitucional Americano Comparado; Edic. Cultura Hispánica, pag 115, Madrid, 1961.
(10) Pareja Paz-Soldán, José: Las Constituciones del Perú. Edic Cultura Hispánica, pag 31o, Madrid, 1954
(11) Loewenstein, Karl: Ob. cit. ant.
(12) Hauriou, Andrè: ob. cit. ant. pag 220.
(13) Jenks, C.W: La Justicia Social en el Derecho de las Naciones, Edit. Tecnos, pag 118, Madrid, 1972
(14) Jenks, C.W: ob. cit. ant. pag.120.
(15) Dana Montaño, Salvador : ob. cit. ant. pag 62.

V

DERECHOS SOCIOECNOMICOS Y SU PROCESO HISTORICO, DESDE LAS LEYES DE INDIAS HASTA LAS REFORMAS INSTITUCIONALIZADAS DE LO SOCIAL EN LA VIDA CONTEMPORANEA DE IBEROAMERICA

A) ANTECEDENTES HISTORICOS: LO HISPANO EN EL PRELUDIO DE LAS IDEAS SOCIALES. LAS GARANTIAS SOCIALES.EN LAS LEYES DE INDIAS.

La humanidad no había conocido acaso, fuera de los lejanos milenios de la Historia oriental -en frase de Picón Salas-(1) un conflicto de gentes y antagónicas formas de vida como la que se operó con la conquista de América. Esta colisión de razas, economías y opuestos estilos vitales que,aún condiciona la problemática social de todos los paises hispanoamericano, se inició entonces.

La base de la organización jurídica para Indias arrancó del espíritu humanitario de España. Los Indios, por mandato expreso de los Reyes, habían de ser tratados como "buenos súbditos de la Corona de España". Y para esta misión -decisión real- surge el conjunto de disposiciones dictadas para su aplicación en territorios indianos, sometidos a la Corona de Castilla, por parte de los altos organismos de Gobierno, radicados en la Metrópoli -"el Rey", "el Consejo de Indias", "La Casa de Contratación"- o bien por las autoridades radicadas en dichos territorios -"virreyes", "capitanes generales", "gobernadores", "Audiencias". La legislación de Indias fue muy copiosa, de un casuismo acentuado y de una profusión legislativa extraordinaria. No es posible adentrarnos -este estudio llegaría muy lejos- en el "Cedulario" de Puga, impreso en México en 1563; en el "Cedulario Indiano" de Diego de Encinas, de 1596, ni en las "Empresas" de Diego Zorrilla y Rodrigo de Aguiar, y Acuña y Antonio León Pinelo. Tampoco vamos a escudriñar las páginas y comentarios a la "Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias", edición de 1681. Pero en todo caso para un estudio exhaustivo junto a los Cedularios y Recopilaciones citadas, no deben tenerse en olvido a los autores de literatura jurídica indiana: "La Política Indiana" de Juan de Solórzano Pereyra; "Gobierno en el Perú" de Juan de Matienzo; "Diccionario de Gobierno y Legislación de Indias" de Ayala; "Historia de las Compilaciones de Indias"

de J. Manzano; "Estudios sobre las fuentes de conocimientos de las Leyes de Indias de 1680" de Rafael Altamira. Y los modernos estudios de José María Ots y Capdequi, "Instituciones sociales de la América Española en el Período Colonial" y la obra de Carmelo Viñas, "El Estatuto del obrero indígena en la Colonización Española".

Quienes desean acercarse a esa legislación tan profusa y tan casuística -también en el campo del Derecho socioeconómico para percibir, salvadas las circunstancias de tiempo, medio y condiciones, como señala el historiador argentino Vicente D. Sierra (2) contemplarán que no hay en el mundo otra legislación de tipo social semejante a la que se expidió en defensa del Indio como trabajador durante el siglo XVI, y para ello pueden hacerlo en el "Cedulario Indiano" de Encinas, en los "Libros de los Cabildos de Quito" como en los de la Real Audiencia de Quito, publicados por la municipalidad local que resumen, en frase de Sierra, la grandeza de la obra social española en dicho período.

Sobre el Derecho indiano influyeron las normas de Derecho indígena o los usos y costumbres locales, con lo cual, como se ha dicho, el español no hizo otra cosa que mostrar fidelidad a sus bases jurídicas.

Destaca el ecuatoriano Alfonso María de Mora -citado por Vicente D. Sierra- (3) el esfuerzo de los Reyes para adaptar las disposiciones al régimen agrario de los nuevos pueblos sin romper con las tradiciones que merecían ser respetadas, ni abrogar del todo el Derecho consuetudinario. "A tales aspiraciones responde una serie de medidas que procuran defender la persona moral del indígena con las que se integra lo que hoy denominamos política social y que en defensa del trabajador aborigen se adelantó varios siglos a muchas conquistas obreras del presente. La persona del Indio fue permanentemente afirmada por la legislación española. Durante el siglo XVI, desde Granada, en 1526; y sucesivamente, en Medina del Campo, en 1532; en Toledo, en 1538; en Madrid, en 1540; en Fuensalida, en 1541; en Valladolid, en 1542; en Ampurias, en 1548 y finalmente en 1588, por Felipe II".

El cuerpo legal de Leyes de Indias no fue siempre rectamente aplicado. A veces los mandatos de los Reyes quedaron incumplidos. El poder efectivo en América no estaba virtualmente, ni de hecho, en manos de los Reyes sino en el de los pobladores. "Lo que el Rey manda se obedece pero no se cumple", fue la triste realidad en muchas ocasiones. García Gallo, al comentar las

realidades de estas Leyes dadas para las Indias, dice que "aquellos que se obstinan en no ver en la legislación de Indias mas que la formulación utópica de unos principios y normas que jamás se aplicaron y a los que su conocimiento se ofrece como de escaso interés, afanados en cambio en perseguir por crónicas y archivos, abusos y atropellos, tal vez estimen en poco la recopiación de leyes, que a su juicio no reflejan el Derecho vivido... Mas conviene reaccionar contra esta actitud por razones de método. No es posible menospreciar la legislación. Toda ley, independientemente de su observancia de hecho, tiene valor en cuanto refleja la actitud de su autor -en este caso el Rey y los preclaros varones del Consejo de Indias- y pretende llevar a la práctica criterios dominantes en el Gobierno central de España" (4). Las Leyes de Indias, en muchos aspectos, correrán la misma suerte que muchas de las Constituciones de Iberoamérica dictadas desde la Independencia que en parte fueron letra muerta. En el caso de las Leyes de Indias hubo, en frase del mismo catedratico español García Gallo, en América como en todos los paises donde se forjó una nueva vida, una parte de la población que pretendió organizarla para la satisfacción de sus intereses, haciendo tabla rasa con todo lo que a ellos podía oponerse; y otra, de miras mas elevadas, que se esforzó por instaurar el espíritu cristiano y los principios de la justicia. Pero en opinión de García Gallo (5), por encima de todos los abusos las provincias americanas se rigieron conforme a las justas normas establecidas por el Consejo de Indias y las Leyes que en el siglo XVI sentaron en definitiva las bases de la organización, son las que recoge el "Cedulario Indiano" de Diego de Encinas. Muchos de sus preceptos y de su espíritu pasarán mas tarde a formar el Derecho Laboral de las naciones de Iberoamérica, y muchos de sus mandatos, de aquellas vetustas Leyes de Indias, al inscribirse en el Derecho Constitucional Iberoamericano, parecerán a primera vista como un triunfo logrado en los nuevos tiempos y las nuevas reivindicaciones sociales, cuando en realidad ahí estaban en los Cedularios desde el siglo XVI.

B) LA DOGMATICA EN LAS DECLARACIONES DE LAS LEYES DE INDIAS.

Se ha dicho respeto a las "Declaraciones Dogmáticas" de la legislación de Indias, que ellas fueron el resultado de una evolución especulativa y de la

apreciación que el español tuvo desde un principio de la condición humana del indígena. Se considera siempre al Indio como sujeto de Derecho y se valora su dignidad personal. La consagración de la igualdad jurídica de indios y españoles llegará a ser un hecho vivo. Las llamadas "Nuevas Leyes" de 1542 harán consagración de estos principios en algunos preceptos que pueden sintetizarse desde el punto de vista de nuestro estudio en los siguientes:

1.- Que por ninguna causa de guerra, rebelión o rescate, ni por otra de cualquier género, se pueda hacer esclavo a Indio alguno, pués todos son vasallos de la Corona Real de Castilla.

2.- Que ninguna persona se sirva de los Indios por vía de naboria, ni por otro modo alguno, contra su voluntad.

3.-Que ningún virrey, Audiencia o persona alguna puedan encomendar Indios por ninguna vía, ni en ninguna manera, sino que en muriendo la persona que tuviere indios, éstos sean puestos en la Corona Real.

4.- Que las Audiencias reduzcan los repartimientos excesivos, limitándolos a una honesta y moderada cantidad.

5.- Que todo el que tenga Indios, sin títulos, sea desposeido inmediatamente.

6.- Que los Indios no sean cargados y cuando esto pareciere inexcusable, la carga sea moderada. (6)

C) LAS LEYES DE INDIAS Y LOS DERECHOS SOCIALES. LOS DERECHOS DEL TRABAJO. LO HISPANICO EN EL PRELUDIO DE LAS IDEAS SOCIALES Y POLITICAS.

Los Derechos del Trabajo forman, dentro de la legislación indiana, los coceptos mas avanzados que en los últimos años se hayan incorporado a la legislación universal. Los sentidos de justicia social y justicia distributiva, rigor para impedir la explotación del Indio, y una vinculación de Derechos Humanos, jamás completada en otras Leyes de la época.

Richard Konetzke (7) mantiene que la servidumbre de los indios fue en un primer momento la solución obvia del problema laboral que planteaba la colonización hispana y lusitana del Nuevo Mundo. Ahora bien -dice- incluso en los paises europeos de fines de la Edad Media y comienzos de la Moderna la libertad de trabajo aún no se había convertido en un Derecho general. Por eso, para el mismo autor resulta sorpendente que "la política colonial española haya proclamado al punto el principio de la libertad laboral de los aborígenes", reconociéndose, por tanto, la libertad laboral para los Indios

aunque al mismo tiempo la obligación de trabajar, derivada de la concepción cristiana.

Se destaca en primer término, en un examen general de las garantías sociales de las Leyes de Indias, el establecimiento del servicio personal de los Indios o trabajo obligatorio, decretado por Felipe II. El principio general fue la consagración de la libertad de trabajo. El trabajo obligatorio se implantará; en función del beneficio público, en aquellas áreas en desarrollo con carencia de brazos y en aras de impedir una ociosidad muy destacada en el elemento indígena.

Al no darse cumplimiento a las disposiciones protectoras, se suprime el trabajo obligatorio en 1609 y en su lugar los indios debían concurrir a las plazas y demás lugares públicos para concertar condiciones de trabajo, medida que se hacía extensiva a los españoles ociosos, negros, mulatos, etc., aunque eximiendose de estas obligaciones a las mujeres y niños. El repartimiento solo era autorizado en casos extremos e indispensables para faenas de utilidad pública y en caso de inexistencia de brazos voluntarios. Todas estas normas no se dictaron sobre la base del trabajo esclavo, sino con amplias garantías de justicia y protección.

En el orden preventivo se dictaron numerosas disposiciones de tipo prohibitivo en favor de los Indios: no permitir el trabajo en pesquerías de perlas, en el desagüe de las minas; limitaciones de los objetos que llevasen como carga, amoldar los trabajos a los climas mas adecuados a su naturaleza y origen, etc. He aquí algunas disposiciones entre las muchas de la legislación de Indias: Una Cédula de 13 de noviembre de 1563 dada en Madrid "manda a la Audiencia de San Francisco de Quito, que provean como los Indios no sean molestados con cargas ni otro trabajo, sino que hagan a su voluntad" (8). Cita Encina (9) la Cédula de 1549, dada el 4 dejulio de 1570, reiteración de la de 1549.

> "Ytem mandamos, que sobre el cargar de dichos Indios, las Audiencias tengan especial cuydado que no se carguen, o en caso que esto en algunas partes no se pueda excusar, sea de tal manera, que de la carga inmoderada no se siga peligro en la vida, salud y conservación de los dichos Indios, y que contra su voluntad dellos y sin que lo pagar en ningún caso se permita que no se pueda cargar, castigando muy gravemente al que lo contrario hiziere...". "Nuestra voluntad ha sido y es que por ninguna vía ni manera ni necesidad que sea ninguna persona de las susodichas, de cualquier estado y condición que sean, pueda cargar ni cargue ni haga cargar Indios algunos, en poca ni en

mucha cantidad, ni para mucho camino, ni para poco, ni con mucha ni poca carga, ni con paga ni sin ella, porque en este caso, nuestra determinada voluntad es, de quitar y prohibir de todo en todo, que ninguna persona cargue Indios en esas dichas Indias conforme a dicha Ley".

Otra Cédula dada en Medina del Campo en 20 de marzo de 1532 (10)

"que manda a la Audiencia de la Nueva España que provean como los Indios que han de trabajar en edificios sean bien tratados y pagados"

La jornada legal de trabajo tambien fue objeto de atención para la Legislación de Indias y si bien se dejaba al arbitrio de los Virreyes su duración en la mitad, se señalaban las horas y el tiempo de jornada de trabajo de cada día, velando porque el trabajo no fuere excesivo, ni mayor de la capacidad de cada uno; dejándoles tiempo suficiente para que pudieran atender a sus tierras propias, así como reglamentar el descuento del tiempo perdido en ir y volver al trabajo. Un interesante precedente de la actual jornada de trabajo de 8 horas se muestra en una Cédula Real dada por Felipe II para los obreros que trabajaban en la construcción de fortalezas u obras militares, sentando "que los obreros trabajarán 8 horas al día; cuatro por la mañana y cuatro en la tarde repartidas como convenga". Y se atiende incluso a la higiene en el trabajo al añadirse: "repartidas a los tiempos mas convenientes para librarse de los rayos del sol, mas o menos lo que a los ingenieros pareciere, de modo que no faltando un punto de lo posible, también se atienda a procurar su salud y conservación". No se olvida el descanso dominical y días festivos.

La legislación de Indias se cuidó especialmente del salario que hoy parecen innovaciones en el campo del Derecho Laboral y sin embargo ya existían en América. La determinación del trabajo ha de realizarse de tal forma que fuese "justo y acomodado", determinandose el fin que ha de cumplir al establecerse que los Indios "han de vivir y sustentarse de su trabajo y sean bien pagados y satisfechos del y se les hagan buenos tratamientos".

Se dictan diversas disposiciones reales en 1555, 1591, 1595, etc. Mas simultaneamente según los casos, van apareciendo medidas tendentes a asegurar que el Indio, ya sea porque trabaje obligado o por su voluntad, lo haga en condiciones de trabajo y salario convenientes. Una de las primeras fue que los jornales se pagaran en manos a los Indios y no a los caciques, como

en los primeros tiempos. Por Cédula dada en Valladolid en 22 de febrero de 1549, repetida en 1552 y en 1559, se estableció que el jornal fuera a voluntad y no se pusiera tasa, pero si en algunas partes los indios pidieran salarios fuera de razón y por esa causa pudieran cesar las actividades productivas, los Virreyes, las Audiencias y los Gobernadores podían "conforme a los tiempos, horas, carestía y trabajo... de forma que los Indios no reciban agravio", fijarlos. El concepto moderno del salario vital mínimo, dice Vicente D. Sierra, aparece así en la Legislación de Indias.

Un Estado con semejante criterio social -dice Vicente D. Sierra- (10) del uso de la tierra no podía menos de estructurar una legislación de trabajo parejo a aquel concepto. En tal sentido Felipe II se adelantó en tal grado a su época que llegó inclusive a establecer el "salario móvil" de acuerdo con el costo de la vida, y por Real Cédula de 22 de setiembre de 1590 ordenó a la Real Audiencia de Quito que fijara el salario mínimo de los Indios, mandando pagar a cada uno, por lo menos, un real diario en su mano; y al ganadero, medio real, en el lapso de diez años, y que "cuanto aumente el valor de las cosas, que suba tambien el precio del sudor de los Indios". La Cédula que cita como novísima Vicente D. Sierra no era nueva en el Derecho Indiano y ya en Cédula de 21 de enero de 1559 se había previsto este "salario móvil".

La legislación proteccionista del justo salario es muy abundante dentro de las Leyes de Indias. Tan solo vamos a citar unas Cédulas transcritas por Diego de Encinas en su famoso Cedulario Indiano:

La Cédula dada en Medina del Campo en 20 de marzo de 1532 (11) manda a la Audiencia de Nueva España:

> "que dexeis y consintays a los Indios naturales de essa Ciudad, que "de su voluntad quisieren trabajar en edificios, que lo hagan, pagán- "doles por su trabajo lo que justamente os pareciere que merecen, y "no consintais ni deis lugar a que por no hazer se les haga vexación "alguna, y dareis orden como la paga que a los dichos Indios se hizie- "re, por lo que trabajaren, la reciban realmente, y en ella no sean "defraudados".

Y en 1591 se expide otra Cédula: "Cédula que manda la Audiencia de Quito que den orden y provean como se les haga buen tratamiento a los Indios, y se les alarguen los jornales", y dice la Cédula citada por Encina (12):

> "Os mando que veais todo lo sobre dicho, y aviendo platicado largamen- "te sobre ello procurareis encaminar el remedio necesario, proveyendo "sobre ello lo que os pareciere, con la moderación y templança que con-

"venga, de manera que los dichos Indios sean bien tratados e pagados, "creciéndoles los jornales a la cantidad que sufriere la facultad y "estado de la tierra, pués para su sustento y conservación, es forço- "so que ayan de trabajar en todo lo necessario, adviertiendo a que el "servicio que conforme a lo arriba referido se llama personal, se ha "de entender del que por sus tassas dan los dichos Indios sin paga; "el Qual no se ha de permitir; pero el que hazen por sus jornales es "forçoso, y para ello tolerable, si se les haze el tratamiento, y paga " que conviene que es lo que se os encarga, mireis y justifiqueis mu- "cho..."

Diego de Encinas enumera así las"Cédulas y Capítulos de Cartas y de ins- trucciones despachadas en diferentes tiempos, que disponen y mandan se quiten los servicios personales de los Indios", y hemos querido destacar entre ellas:

"De la Instrucción que dió el Virrey del Perú, año sesenta y ocho, y "se da a todos los virreyes, que manda que no se consienta que aya "servicios personales en las Indias".

Y menciona la Cédula de 1563 (12):

"...que dispone y manda la orden que se ha de tener sobre lo tocante "a los servicios personales de los Indios".

Y en Cédula fechada en Valladolid a 22 de febrero de 1549, ya se decía que:

"de aquí en adelante en aquellos casos y cosas que sea necesario el "dicho alquiler, como dicho es, tengais muy particular cuydado de "tassar a los dichos Indios que ansi se ocuparen en ellas un competen- "te jornal de que puedan comodamente mantenerse y aorrar para otras "sus necesidades".

La Cédula de 1563 es reiterativa de la de 1549:

"y dareia orden, como los dichos Indios que ansí sirvieren a Españo- "les o a otra persona se les pague su salario y soldada enteramente, "y no permitays ni deis lugar a que se les dexe de pagar cosa alguna "dello".

En todo momento y en todo lugar y en todas las Cédulas Reales siempre la preocupación de los Reyes por el pago a los Indios de "competente jornal", "pagándoles por su trabajo lo que justamente os pareciere que merecen". "Sean bien tratados e pagados", "se les pague su salario o soldada enteramente". Pero en este afán proteccionista del Indio, que asume la Corona, se llega aún en las previsiones adoptadas, a tomar medidas que parecen enteramente de nuestros días. Cita Encina (13) la Cédula dada en 21 de enero de 1559 en Valladolid, sobre el que hoy denominaremos "salario móvil", y a que anteriormente hemos hecho simple alusión:

"...provereis que se tase el jornal que se huviere de dar a cada Indio "en cada un día, conforme a los tiempos y a la carestía de las cosas, "y al trabajo y obras en que se huvieren de ocupar, de manera que ellos "se puedan sustentar y las obras y grangerías no cesen, y ellos no re- "ciban agravio".

Sobre la reglamentación del trabajo de las mujeres y los niños, la legislación de Indias no adoptó una posición abandonista. Se establece una mayoría de edad laboral a los diez y ocho años, no permitiendose el trabajo de los menores de dicha edad. La moralidad es causa determinante de la regulación del trabajo de la mujer, estableciéndose distinción entre las solteras y las casadas y teniendo en cuenta los rincipios de la patria potestad y de la autoridad marital para organizarla. Se tiende en todo momento a la unión del marido y la mujer, al proveer para que trabajen en los mismos lugares. Y en lo tocante a menores de diez y ocho años podían obligarse a trabajar para un patrón, de modo voluntario, por medio de un contrato anual con intervención del Protector de Indígenas o de los Alcaldes de Indios, debiéndose estipular en el contrato el salario mínimo que las condiciones de trabajo no hiciesen al mismo excesivo, y la obligación del patrón de atenderlo en las enfermedades y siempre bajo la base de un tratamiento digno.

Concretamente y en lo que respecta al trabajo de mujeres la Cédula de 1549, fechada en Valladolid a 9 de octubre de 1549 dice:

"que manda a la Audiencia de los Confines, den orden como los encomen- "deros no encierren en corrales a las mugeres para hilar lana y algodón".

La legislación social del trabajo -dice el argentino Sierra- se inicia en América desde comienzos del siglo XVI y al terminar el mismo había alcanzado proporciones insospechadas. Así -subraya- las disposiciones de 1513 prohibiendo el trabajo femenino en las minas, así como el de las mujeres encinta, y el de los Indios menores de catorce años en cualquier clase de ocupaciones; o la Carta Real de 1589 al Conde Villar ordenando que los Indios fueran pagados con buenos jornales y se levantaran hospitales para curarlos de sus dolencias, dentro del mismo espíritu que denuncia Fernando el Católico en sus instrucciones a Diego Colón, lo que revela -según el historiador argentino- la unidad de acción de la Monarquía (14).

El chileno Walter Linares -citado por Vicente D. Sierra-(15) que estudió el régimen de trabajo en Hispanoamérica, dice: Las diversas leyes y en especial la Recopilación de Indias, contienen muchas disposiciones protectoras del trabajo indígena, llegando a constituir un verdadero cuerpo de Derecho

Social muy semejante al de nuestros días; en ella se prescribe que el salario debe ser justo y suficiente para las necesidades del individuo (disposición dada en Valladolid a 21 de enero de 1559), que además de los jornales se debe de dar a los obreros "mitayos", comida, cena y cama, imponiendo la obligación de tener médico; se otorga una indemnización parcial en caso de accidente de trabajo en las minas, dándose a las víctimas la mitad de sus jornales mientras dure la curación; Felipe II estableció la jornada de ocho horas para los que trabajasen en la construcción de fortalezas y obras militares; se prohibía que el pago de los jornales se hiciera en especie, y se les mandaba pagar todos los sábados..."

Por todo ello hemos de destacar el humanismo social español en las Leyes de Indias, que en frase de investigadores mexicanos (16) legó a los pueblos de América un monumento protector del trabajo: "En ellas -dicen- FelipeII establece la jornada máxima de ocho horas; la protección al salario, que comprendía el pago en efectivo íntegro y sin dilación; prohibición de que en los títulos de encomienda se incluyan obligaciones para los Indios de prestar servicios personales; el descanso dominical obligatorio, etc.

Este humanismo social español fue sin duda alguna lo que impulsó el preludio de las ideas sociales en Hispanoamérica. Las ideas sociales y políticas argentinas -dice Ricardo Levene- (17), proceden de la etapa hispanoindia, que si ha terminado políticamente con la Independencia, no ha concluido culturalmente todavía.

Sevilla Andrés (18) da abundantes citas sobre la Legislación de Indias y de las resoluciones de las Audiencias y Cancillerías, y cita entre las mas notables: La Ley 6ª, Título II, libro 3º, que desde 1539 señala la jornada de ocho horas o la del descanso dominical, que viene desde 1512, o la Real Cédula de 1606 que concluye exigiendo la paga del Domingo. Referente al salario mínimo: La Ley 19 del Título XV, libro VI, señala en tomín y medio de oro al día el salario de los trabajadores de las minas de Zaruna; la Ley 18 del Título XVI del mismo Libro que fija el jornal de los obreros agrícolas en Santiago, Concepción y otras localidades de Chile en real y medio diario y la comida, y la Ley 37, Título XVI del Libro VI, que señala a los domésticos e Indios mayores de diez y ocho años el salario de veintidos patacones, y a las indias de la misma edad, diez y seis pesos al año. Y tras estas citas, termina afirmando Sevilla Andrés, que esta legislación tiene de

interesante que el Estado se atribuye la determinación del salario, rompiendo con la libertad contractual que había de ser, durante mucho tiempo, un dogma incontrovertible del Derecho occidental.

D) EXAMEN PARTICULAR DEL REGIMEN LABORAL INDIGENA EN LA REAL AUDIENCIA DE QUITO.

En el prólogo de los "Libros de Cabildos de la Ciudad de Quito" editados por la municipalidad local, J. Roberto Páez, que cita Sierra, dice que "en la Historia de América, ese es un libro de oro de la legislación social, y que así debería llamarse porque en él se hallan las primarias y mas antiguas disposiciones dictadas en beneficio de la raza indígena". Y el escritor ecuatoriano, agrega: "La mayor parte de los problemas que hoy agitan a las conciencias y que se quieren resolver por algunos con medidas extremas, se hallan en él considerados y resueltos con criterios de equidad que admira y pasma. Salario mínimo para el trabajador indígena, limitación de jornada, auxilios de enfermedad, disposición en bien de los menores de edad y de las mujeres, limitaciones del derecho de propiedad, de suerte que los terratenientes no se apoderen de todo el territorio, sin dejar expansión a las poblaciones; todos estos y otros problemas más, están tomados en cuenta y atendidos. No es posible escribir la legislación obrera en el Ecuador sin consultar "La Colección de Cédulas Reales dirigidas a la Real Audiencia de Quito". Léase con atención que merece la Cédula de 10 de noviembre de 1578, en la que se ordena proceder a un nuevo reaprto de tierras para que fuera posible que labradores e Indios tuvieran donde plantar sus cultivos y conservar sus ganados, "dejando a cada vecino las que buenamente pudiera labrar conforme a la calidad de su persona". La primera limitación de los latifundios es esta, y los que hablan ahora de reparto de tierra -dice J. Roberto Páez- como cosa nueva, harán bien si recorren atentamente y admiran las sabias disposiciones de orden social de los gobernantes españoles del siglo XVI".

Mostramos entera conformidad con la opinión de Alberto Landázuri, profesor ecuatoriano (19) que mantiene no ser fácil ordenar sistemáticamente el Estatuto Laboral Indígena. Nos encontramos ante una mayoría de Cédulas y Ordenanzas Reales en su mayoría casuísticas pero, no obstante, problemas de

tan grave solución como el servicio personal, el tratamiento de los Indios, su libertad de trabajo en las "mitas", el jornal que perciben los indígenas, el trabajo de menores, el trabajo textil, agrícola, etc., tuvieron una reglamentación general en Reales Cédulas expedidas para las Audiencias y Virreinatos del Imperio Español.

Y, efectivamente, en cada zona del Continente la legislación responde a unas exigencias concretas que a veces determina la propia geografía.

Escribe José María Codón (20) que los derechos del Indio se reglamentaron prestamente por teólogos y juristas, y cita que en la Junta de Burgos de 27 de diciembre de 1516, congregados en el Convento de San Francisco, Fray Matías de Páez, el burgalés Pedro García de Carrión, Alonso del Espinar y el Bachiller Enciso, lograron plasmar en treinta y dos leyes los principios esenciales sobre libertad laboral de los indios, jornada de trabajo legal, salario justo y otros extremos. Y en cuanto al régimen laboral, comenta el Dr. Codón que. emociona percibir que las conquistas sociales que se creían fruto de las internacionales obreras aparecen como viejas instituciones de protección laboral a los indígenas ecuatorianos: salario mínimo, edad mínima para el trabajo, jornada de poco mas de seis horas en las minas, etc. Y en el Cedulario Indiano de Encinas se recoge una Cédula de 14 de enero de 1594 dirigida por Felipe II al Marqués de Cañete, Virrey del Perú que establece ya el anhelado "plus de distancia" de los trabajadores:

> "Pués a los indios que se reparten para el servicio de las minas, les "hacen salir de sus tierras que son lejos de las a donde van a traba- "jar, se les pague los jornales de cada día, los que buenamente se "ocuparen en el camino de ida y vuelta, conforme a como les paguen el "día que trabajen".

La Cédula que cita el Dr. Codón se contiene en el Cedualrio Indiano de Encinas (21) y se da en Madrid. Pero la Cédula que cita el Dr. Codón no era la primera que se daba sobre el "plus de distancia. Otra Cédula dada en Monzón de Aragón en 2 de diciembre de 1563, que tambien se cita en el Cedulario Indiano de Encinas, dice:

> ".... se manda que los dichos Indios vengan a los dichos pueblos en la "dicha provincia de Guatimala a se alquilar de dos y tres leguas y no "mas, proveais y deis orden como en essa tierra puedan venir y vengan "para el dicho efecto, de ocho y diez leguas y no mas. Y en lo que to- "ca al jornal que les acostumbra a pagar de un tomín por cada día de "los que trabajan aca ha parecido que se les podría dar y debería dar "y pagar a dos tomines o mas cada día; y porque vosotros como perso- "nas que teneis la cosa presente podreis ver en ello lo que mas con- "venga, he acordado de os remitir. Y por la presente os lo remito y "os mando que lo veais y ordeneis y proveais cerca dello lo que os pa- "reciere que mas conviene al bien de los dichos Indios, teniendo siem-

"pre consideración a que también se les ha de pagar lo que fuere justo "del tiempo que se ocuparen en la venida de sus casas a los pueblos de "Españoles o partes donde vinieren a trabajar, y en la buelta que hi- "zieren a sus casas; pués en este tiempo no se ocupan en otra cosa y "es razón que sean pagados dellos".

Este mismo sentido de la Cédula se repetiría en la de 14 de enero de 1594 dada en Madrid, dirigida al Virrey del Perú (22):

"....En mi consejo de las Indias se me ha hecho relación que convenía "mandar que pués a los Indios que se reparten para el servicio de las "minas, les hazen salir de sus tierras que son lejos de las adonde van "a trabajar, se les pagasen los jornales de cada día, los que buena- "mente se ocuparen en el camino de yda y buelta, conforme a como se "les pague el día que trabajen..."

Y trazado este pequeño paréntesis, volvamos al examen del Régimen Laboral Indígena en la Real Audiencia de Quito que por su extraordinaria importancia nos interesa destacar.

No se puede -como afirma Landázuri- en este enunciado de la justicia con mutativa o social y del régimen laboral en los Virreinatos, llegar a plasmar toda esa inmensa legislación para las Indias que constituye, según él, una avanzada a los derechos del trabajador en el mundo.

"que los Indios naturalesde esas partes no sean molestados en cargar- "los ni con otro género de trabajo, sino que tengan la libertad de "los demás vasallos y súbditos nuestros de los reynos".

Así se expresa la Cédula que dirige el Rey al Presidente y a los Oidores de la Audiencia el 11 de noviembre de 1566, dada en Madrid (23).

En Cédula de 22 de febrero de 1549 dada en Valladolid, se "prohiben los servicios personales de los yndios en lugar de los atributos y que se moderen las tasaciones, aumentando, en cambio, el sueldo de los Indios que trabajan "alquilados"" (24).

La jornada de siete horas para el trabajo indígena en el laboreo de las minas se estableció por una Cédula dada en San Lorenzo el 17 de abril de 1593, indicando las horas del día para cuplirlas, dejando un espacio de tiempo de cuatro horas entre la jornada de la mañana y la jornada de la tarde:

"Proveais que los Huevieses de trabajar cada día en dichas minas (en "las de Zaruma) y en su beneficio sean desde las seis de la mañana has "ta poco antes de las diez y desde las dos horas despúés de medio día "hasta las cinco de la tarde con lo cual se conservaran mejor" (25).

Por Cédula de 10 de agosto de 1578 y en atención a su informe de la Audiencia en el sentido de que los Indios sufren incumplimiento en el pago de

sus jornales por los trabajos que realizan en las minas de azogue, ordena el Monarca que se pague "todo lo que se les deba y que de hoy en adelante se les paguen los jornales cada semana y se de en sus manos para que no pueda haber fraude" (26).

Cita el Dr. Landázuri que son frecuentes las órdenes reales para aumentar el salario de los Indios. En atención al trabajo de la "mita" y al trabajo de la ciudad, "se traen indios de veinticinco y treinta leguas alrededor y que además dentro de los trabajos de los caminos los padecen excesivos en traer de muy lejos a cuestas la yerba y la leña y que les dan cortos salarios que no es posible sustentarse con ellos", manda el Rey que se cumpla la voluntad "creciendo los dichos jornales conforme al estado que tubiere la tierra de manera que los dichos Indios sean bien pagados y satisfechos" (27).

Por Cédula de 22 de setiembre de 1590 se ordena aumentar los salarios. "Cuando fuere creciendo el valor de las cosas crezca el premio del sudor de los Indios" (28)

El salario mínimo también fue objeto de reglamentación cuidada en la Audiencia de Quito. El informe presentado al Rey por Don Francisco Anuncibay, Oidor de Quito, respecto al aumento del salario de los Indios dice que:

> "el jornalero que menos gane sea un real de plata de 34 ms y que se "les pague cada día como la Ley lo manda y el ganadero que menos ga- "ne sea el de medio real por día" (29).

Respecto a la protección de los menores en el trabajo, en Cédula de 5 de diciembre de 1684, se ordena suspender el trabajo de los "indios muchachos" destinados a los obrajes particulares por repartimientos, permitiendo el trabajo solo a los menores que voluntariamente se concertasen comprendidos en la edad de 10 a 18 años. Para que esta medida tuviese eficacia se dispuso que el repartimiento de los menores se haga cada seis meses con asistencia de los Corregidores, del Protector y del Cura de Indios (30).

E) LA LEGISLACION DE INDIAS Y LAS INSTITUCIONES SOCIALES.

El legislador de Indias fue previsor. Surgieron las Cajas de Comunidad cuya misión asignada era la fundación y el mantenimiento de Hospitales, casas de recogimiento, auxilios a viudas, huérfanos e inválidos y socorro en sus necsidades.

Las cajas de Comunidad, a iniciativa del Virrey del Perú Francisco de Toledo, fueron readaptadas y perfeccionadas por Felipe II sobre la antigua costumbre incaica destinada al auxilio social de las comunidades indígenas, y por esta disposición real en cada poblado de indios debía existir una "caja de tres llaves" donde tenían entrada y se depositaban los ingresos provenientes de la explotación de las tierras colectivas y los sesmos. La utilización principal de estos fondos era el auxilio de los huérfanos, inválidos y viejos y el mantenimiento de hospitales para enfermos.

Comentando estas instituciones el historiador Eyzaguirre (31) dice que Chile la institución debió adaptarse a las circunstancias especiales de la vida indígena. Los sesmos de oro, de acuerdo con la Ordenanza de Santillán, eran recibidos por una comisión especial que debía destinarlos a ropa o ganados, y tratándose de estos últimos, se confiaba su guarda al encomendero bajo escritura pública y obligación de dar cuenta de lo recibido y de sus intereses. Se procuró así evitar que la impresión y falta de sentido de ahorro de los indios, fruto de su índole primitiva, les llevara a consumir de inmediato los animales y a no velar por su reprodución. Tras el corto espacio de vigencia de la tasa de Gamboa, en que los sesmos se suprimieron, volvieron ellos a restaurarse por el Gobernador Sotomayor, y en 1593 Oñez de Loyola encargó recaudarlos, junto con los frutos de la tierra, a los protectores de indios. A ellos se unirán -como dice Eyzaguirre- en la dirección de las Cajas de Comunidad, los corregidores y administradores de los pueblos. Los ingresos fundamentales de las Cajas de Comunidad estaban constituidos, aparte de los sesmos y ventas de cosechas y ganados, el producto de las ventas y arriendo de tierras indígenas, el salario que se pagaba a los Indios que alquilaban su trabajo y los intereses -"corridos"- de los censos. Las utilidades no consumidas de inmediato se invertían en nuevos ganados o en censos, consistiendo estos últimos en la entrega de una suma determinada al dueño de un bien raiz a cambio de la renta anual de un cinco por ciento que quedaba garantizada por dicha propiedad.

Subraya Eyzaguirre que la falta de instituciones de crédito en el país transformó a los indios en verdaderos banqueros de los españoles, que en ocasiones acudieron a los bienes de las Cajas de Comunidad para financiar los gastos de la guerra de Arauco. Los "corridos" de estos censos -concluye Eyzaguirre- junto a los demás ingresos, eran empleados en la adquisición

de ropa y herramientas de trabajo para los indígenas, en la manutención de hospitales e iglesias, para su beneficio y en el pago del tributo al encomendero y de los salarios del sacerdote doctrinero, protectores, corregidores y administradores de pueblos.

La legislación de Indias es abundante en disposiciones que tienden a la prevención o represión de las consecuencias de los accidentes causados en el trabajo. Se ha citado por historiadores una norma general de reparación, estableciendo el "buen cuidado de la curación de los Indios infermos que adolecieren en ocupación de labores de trabajo".

No podemos silenciar aquellas autoridades que velaban por el Indígena. Nos referimos a la figura del "Protector de Indios". Eran las personas encargadas de velar por el bienestar material de los Indios por medios judiciales y extrajudiciales, y cuya creación data de los primeros días de la conquista como plasmación del sentimiento general de protección ante los inferiores indígenas. Las zonas de mayor concentración de mano de obra india como las minas, obrajes o haciendas, eran las que precisaban de una vigilancia para evitar las injusticias que los patronos pudieran cometer contra los Indios. Huancavélica, el cerro de Potosí, Zacatecas, etc., tenían sus propios Protectores, que intervenían con su presencia en todas las transaciones y pagos de jornales. Los Indios remeros del rio Magdalena tenían un Protector propio. En Chile el Protector era el que asistía y actuaba de intérprete con el gobernador, nombrándose uno para la villa de Santiago, otro para la de Concepción, otro para la Serena y otro para San Bartolomé. Todos estos protectores tenían en la Corte un rep esentante común, que exponía ante el Monarca las quejas y necesidades de sus reprensentados, los Indios. Se ha dicho que la institución falló a veces por el mal uso de sus atribuciones, por los recipiendarios, o por el choque entre las distintas autoridades coloniales, pero a pesar de sus fallos la institución del "Protector de los Indios" -en algunas de cuyas funciones ha creido contemplarse parte de las atribuciones de los Inspectores del Trabajo del mundo actual-, cumplió ampliamente el capítulo que se había encomendado a esta institución que no era otro que en general defender los intereses de los Indios frente a cualquier intromisión por parte de los conquistadores.

Y en el capítulo de las instituciones no podemos silenciar la de los "Visitadores de Indias", como jueces pesquisidores comisionados por el Monarca

o las autoridades coloniales para revisar la actuación de los funcionarios en el Nuevo Mundo. Sus visitas posían tener caracter ordinario o extraordinario y, juntamente con los "juicios de residencia", estaban encaminados a conseguir un buen orden en el gobierno de las alejadas provincias. La institución de los visitadores, que como se ha dicho, estaba situada sabiamente a favor del Rey y de sus súbditos frente a los desmanes de sus delegados y funcionarios y distanciada de los asuntos económicos, fue un instrumento eficaz para el fin que estaba creada. La "residencia" ejerció tambien una minuciosa vigilancia sobre el cumplimiento de las leyes sociales. La inspección debía ser personal y se extendía entre otros cometidos a las haciendas, obrajes, lavaderos y minas.

Andrés Noriega, en el prólogo a la obra de Andrés Lira (32) al insistir en la elevada significación del llamado "juicio de residencia" y "la visita" que para él son "los mismos dos grandes postulados básicos del régimen moderno del Estado de Derecho", señala que las doctrinas que entonces se desplegaron por los teólogos en memorables controversias para fundamentar los principios de libertad, representan una revolución en la historia de las ideas, Mantiene el mismo prologuista, que su "fulgor irradia hasta en los tiempos modernos, pués debe reconocerse que, como declaración de principios, las Leyes de Indias y las doctrinas que las sustentan se anticiparon casi tres centurias a la proclamación, a fines del siglo XVIII, por la Revolución francesa".

F) LAS LEYES DE INDIAS Y LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD. LA DEFENSA DEL INTERES ECONOMICO Y LA DEL INTERES FISCAL EN ORDEN A LA PROPIEDAD PRIVADA DE LA TIERRA.

Sostiene Ots y Capdequi (33) que no es que en la legislación de Indias se estructure una verdadera teoría jurídica sobre esta materia, pero existen abundantes disposiciones legislativas dictadas para casos muy concretos que implican una verdadera expropiación forzosa de bienes de la propiedad privada, revelando, al propio tiempo que la facultad incuestionable del Estado para ejercitar este derecho de expropiación -que mas tarde recogería el constitucionalismo de Iberoamérica, fundamentando la expropiación en el interés social- contituye una preocupación de nuestros legisladores por relacionar

la aplicación de este principio, exigido por las circunstancias, con el respeto debido al derecho de los particulares.

En orden a la defensa del interés económico y la del interés fiscal en orden a la propiedad privada de la tierra, el mismo profesor Ots y Capdequi (34) dice que reflexionando sobre el conjunto de los preceptos legales que regularon en las Indias el dominio y aprovechamiento privados de las tierras de realengo, parece evidente la conclusión de que toda la doctrina jurídica promulgada por España a este respecto estuvo inspirada en el principio de que la propiedad privada de la tierra en las Indias había de cumplir en su ejercicio una función social. Para mantener esta tesis, el Dr. Ots y Capdequi dice -si bien arguye que la afirmación puede ser demasiado atrevida- que "si el espíritu fue diferente y el punto de vista apoyado distinto, los resultados se manifestaron, entonces como ahora, en toda una serie de preceptos legales que condicionaron y restringieron las facultades dominicales de los particulares propietarios de las tierras. El interés económico de fomentar la población y de aumentar mediante el cultivo el valor de la tierra, junto al interés fiscal de conseguir el incremento de sujetos con capacidad tributaria para sostener con sus prestaciones el armazón gravoso del Estado, fueron, sin duda, los móviles que guiaron a los legisladores españoles para reglamentar en las Indias el dominio privado de las tierras según normas que se apartaban de las viejas concepciones romano-justinianeas, aceptadas, por otra parte, por las propias fuentes del Derecho castellano vigentes -aún cuando con carácter supletorio- en estos territorios".

G) TRANSCENDENCIA SOCIAL DE LA LEGISLACION DE INDIAS.

España introdujo en el Nuevo Mundo un sistema propio. No había en él ajenas experiencias. Era original en la regulación y organización del trabajo. Los tiempos han reconocido que era modelo en su género, y no solo esto, sinó que fue principio orientador en las legislaciones de los nuevos pueblos. El Constitucionalismo Iberoamericano y las leyes que le complementan han experimentado el influjo de esta obra legisladora de España. A veces nos preguntamos cómo pudo ser la Constitución de Querétaro de 1917 la que marcó la impronta de la Constitucionalización de los Derechos sociales en América adelantándose a las propias de Europa. La clave está precisamente en

esa legislación de Indias. No en balde eran cuatro siglos de aplicación y los dictados de las Leyes de Indias, adelantadas en el mundo en los derechos y garantías socioeconómicos, se introdujeron -porque tenían vivencia- en las Cartas de México y en las Cartas de Iberoamerica. La Carta de Querétaro de 1917 era una novedad en cuanto a Constitucionalización de los Derechos, pero la esencia de dichos Derechos sociales provenía, tenía su esencia medular, su entronque, en las Leyes de Indias. Su Derecho había dejado de ser vigente con la Indpendencia de los pueblos americanos, pero el Derecho creado estaba allí, en toda la abigarrada, inmensa y casuística legislación de Indias cuyas Leyes representan los primeros pasos en el mundo por la justicia social.

Cuando el principe Bismark se atrevió a esbozar tímidamente algunas contadas Leyes de protección a los trabajadores en los años de 1891, no imaginó tal vez que España se le había adelantado en tres siglos, con todo un cuerpo ordenado y sistematizado, inigualado en su época ni en mucho tiempo por su valor ético, jurídico, político y económico. Se ha insistido por propios iberoamericanos (34) que fueron las generaciones republicanas de América las primeras en desdeñar, por efecto de una admiración por lo foráneo, el tesoro institucional y la tradición democrática de que eran herederas, pero cuatro siglos de legislación de tendencias sociales tenían forzosamente que dar la primacía en la Constitucionalización de los Derechos sociales a una República Iberoamericana, a México.

El eminente constitucionalista de nuestras Cortes de Cádiz, Agustín Argüelles, ya expresaba el actuar de España con estas agudas frases: "..pués aún esclavizada refiérese a España- extendió a todas ellas -las colonias- los beneficios que pudo conservar de su administración. España dió a América todo lo que le había quedado, sin hacer la menor reserva para sí. La misma legislación civil y criminal, la misma planta en el orden municipal de los pueblos, en el método administrativo de las provincias, el mismo plan de educación general, los mismos reglamentos de enseñanza pública, la misma participación en las dignidades..."(35). Cuando Argüelles comenta el trato dado a los Indígenas por España dice: "su esmero es todavía mas notable". "Considerado el estado moral de aquel nuevo hemisferio, inferior al que tenía el mundo antiguo, procuró elevarle cuanto fuese posible, mejorando su condición social por medio de Leyes protectoras y excepciones

especiales. Si esto pudo ser un yerro, cuestión difícil de resolver, y de modo alguno propia de este lugar, el principio era justo y filantrópico". "En el entretanto (36) es preciso decir que la administración colonial de España, aún juzgando de ella por el C'odigo de Indias, era el sistema mas completo que podía idearse, si se atiende a la época de su promulgación y a la forma que había tomado el gobierno en la Madre Patria. El error en los principios -dice Argüelles- no puede obscurecer el cuidado y maternal solicitud con que la metrópoli se ocupó constantemente en promover el bienestar de aquellas provincias ".

Hemos querido destacar como fin de esta actuación de España en Indias, estas frases de Agustín Argüelles, una de las figuras mas insignes de las Cortes de Cádiz de 1812 destacado en sus intervenciones sobre la libertad de imprenta, la condenación de la trata de esclavos y la abolición del tormento como prueba judicial y redactor del preámbulo de dicha Constitución de 1812.

H) LAS CONSTITUCIONES DE BAYONA Y CADIZ.

Este Código Político de Bayona, promulgado el 8 de julio de 1808, tachado de "orden ilegítimo y nunca planteado"(37), muy discutido como "carta otorgada" e impropiamente llamada "Constitución", al haber sido decretada por la sola autoridad del Rey José, impuesta por la fuerza a los españoles y aceptada por una Asamblea congregada forzosamente fuera del territorio español, y mediando la ocupación extranjera, tiene poca importancia en el orden de principios socioeconómicos. Su contenido revela una "transcripción de disposiciones entresacadas del Derecho Constitucional de la Revolución y del Imperio, en la que a lo sumo, se habían recogido algunas referencias al carácter y tradición de los españoles y, mas principalmente, a las circunstancias en que iba a instaurarse la nueva dinastía"(38).

Podemos considerarla ausente por completo de derechos o principios socioeconómicos en sus 146 artículos. Tan solo pueden citarse algunos de contenido económico: a) Se permite el"comercio recíproco entre los Reinos y las Provincias entre si con la metrópoli"(art. 89). b) Proclama "libre en dichos reinos y provincias toda especie de cultivo e industria"(art.88). c) Prohibe la concesión de "privilegio alguno particular de exportación e

importación en dichos reinos y provincias"(art. 90).

Sobre el nombramiento de diputados en relación con bienes raices, prescribe el artículo 92 los "veintidos" diputados enumerando su procedencia, diputados que según el artículo 93 serám desginados por los Ayuntamientos de los pueblos que designen los virreyes o capitanes generales en sus respectivos territorios, pero exigiendo que para ser nombrados "deberán ser propietarios de bienes raices y naturales de las mismas provincias".

De la Administración de Hacienda se ocupan los artículos 115 a 123, definiendo la deuda nacional, la supresión de aduanas interiores de partido a partido y de provincia a provincia, igualdad de contribuciones en todo el Reino, supresión de privilegios a cuerpos o particulares, , separación del Tesoro Público del Tesoro de la Corona, establecimiento de un Tribunal de Contaduría General.

Sobre los extranjeros, admite el goce del derecho de vecindad en los extranjeros "que hagan o hayan hecho servicios importantes al Estado, los que puedan serle útiles por sus talentos, sus invenciones o sus industrias, y los que formen grandes establecimientos o hayan adquirido una propiedad territorial, por la que paguen contribución la cantidad anual de cincuenta pesos fuertes..."(art. 125).

Artículos destacados son los 135 a 139 aboliendo determinados mayorazgos y fideicomisos que no produjeran una renta de cinco mil pesos fuertes o que produjeran mas de veinte mil.

También se preveía la formación de las principales plazas mercantiles de un Tribunal y de una Junta de Comercio.

Estos son única y exclusivamente los Derechos económicos contenidos en la Constitución de Bayona. El título XIII (art. 124 a 146) dicta disposiciones generales. Se destacan las que protegen los derechos individuales, que están muy reducidos y limitados a la inviolabilidad del domicilio, prohibición de reducir a prisión sino en casos de flagrantes delitos y en virtud de una orden legal escrita y abolición del tormento.

La Constitución de Cádiz de 1812 supuso el primer ensayo realizado por el pueblo español en el camino constitucional que surge en el momento difícil de la Guerra de la Independencia. Se ha dicho que representa toda la osadía del espíritu español que se dedica a planear su porvenir cuando solo

le quedaba un trozo de tierra del territorio nacional, sobre el que llueven bombas francesas. Sirvió -como dice Manuel Ferrandis- para improvisar en la política y levantar el ánimo de los que vivían en territorio invadido, y también para improvisar en la política y alentar el optimismo de los que soñaban con la restauración nacional (39). Los hombres de Cádiz, todos, querían "otra cosa", los serviles y los liberales; nos lo expresa Alcalá, nos lo dice Toreno, porque "daban demasiadamente en ojos los desórdenes que habían abrumado a España, para que a su remedio pudiese nadie oponerse del todo". Hay, pués, una base común -dice Jesús Longares-: hacer mejoras. Pero ¿qué tipo de mejoras?. ¿Políticas?. ¿Económicas?. ¿Sociales?. ¿Qué dirección se daría a este reformismo?. ¿Una continuidad de la labor del siglo XVIII?. ¿Una continuidad del caracter histórico español?. ¿Una apertura al "espíritu del siglo"?. Y arguye Jesús Longares: Y ante una Asamblea con posibilidad de hablarse de todo, de proponerse todo, ante una Asamblea sin superior control, los hombres de 1812 se separaban unos de otros como las varillas de un abanico (40).

América, los diputados americanos tambien contribuyeron a la redacción de la Carta firmada el 18 de marzo de 1812 y que rigió desde el 19 de marzo del mismo año hasta el 4 de mayo de 1814, en que cae por la instigación absolutista. Allí están en la primera Carta las firmas de los diputados de la Peninsula y las firmas de los diputados por Cuba, Panamá, Tlaxcala, Zacatecas, Costa Rica, Mexico, Santo Domingo, Guanajuato, Nueva España, Durango (capital del Reino de Nueva Vizcaya), Tabasco, Montevideo, La Habana, Guatemala, Querétaro, P. Rico, San Salvador, Veracruz, Filipinas, B. Aires, Maracaibo, Perú, Tarma del Perú, Trujillo del Perú, Yucatán, Guayaquí, Honduras, Cohahuila, Chile, Venezuela, Nuevo Reino de Granada, Chiapa, y provincia de Valladolid de Michoacán. Pero la Comstitución gaditana no contiene una genuina declaración de Derechos tal vez como reacción antifrancesa. Sin embargo, como estudia Ruggeri (41), textos dispersos en la misma evidencian que la libertad civil, el derecho a escribir, imprimir y publicar ideas políticas sin necesidad de licencia, la propiedad privada, la seguridad individual y con ella el principio de "nulla pena sine lege", la abolición del tormento, de la pena de confiscación de bienes y la protección del hogar, son principios reconocidos a los españoles en ambos mundos. No hay ninguna declaración sobre la igualdad de las personas por la natura-

leza y delante de la Ley.

Para la Carta de Cádiz, "el objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el binestar de los individuos que la componen (art. 13). "La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen"(art. 4). Contiene determinaciones económicas para la obtención de carta de naturaleza de extranjeros (art. 21). Se fijan las facultades de las Cortes en el orden económico (art. 131). Se establecen las facultades del Rey, entre las que se encuentran "dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales, cuidar la fabricación de moneda...". Se establecen concretas restricciones a la Autoridad del Rey, entre las que se encuentra la Décima del artículo 173". "No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuera necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de unparticular, no lo podrá hacer, sin que al mismo tiempo sea imdemnizado, y se le el buen cambio a bien vista de hombres buenos". En el capítulo de confiscaión de bienes, se prohibe esta pena (art. 30).

La Instrucción Pública tiene atención especial: Establecimiento en todos los pueblos de la monarquía, de escuelas de primeras letras "en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la Religión Católica..."(art. 366); creación del número competente de Universidades y otros establecimientos de instrucción; uniformidad de la enseñanza en todo el Reino.

Esta era en el tímido asomo socioeconómico la Constitución de Cádiz. Hubo una manifiesta contradicción en la obra de los legisladores de Cádiz, contradicción que puede también explicarse -según Ferrandis-(41) por la existencia entre ellos de dos grupos irreconciliables. Uno de ellos, quizá el menor en número, era aquel que ya se había opuesto al Decreto de libertad de imprenta y se sentía cada vez mas ligado a la tradición; a él podía deberse el respeto con que en el Código gaditano se habla del Altar y del Trono. El otro, el que se llama liberal y partidario de las reformas, educado en el ambiente francés de la Enciclopedia y deslumbrado por la Revolución francesa, sería el introductor de las ideas revolucionarias.

Las Cortes en su conducta -dice Argüelles- ofrecían el primer ejemplo a la Europa moderna, de una metrópoli que concedía voluntariamente a sus colonias el mismo sistema práctico de Gobierno libre que establecía para sí, haciendo con ello el peligroso experimento de fiar solo a lealtad y agradecimiento la unión y obediencia de provincias distantes (42). Esta era la realidad frente a América, y otro el tratarse del primer Código político español que estaba a tono con el movimiento constitucionalista europeo contemporáneo, y debe ser tambien de admirar el esfuerzo de sacar a una Nación del letargo, sumida por los efectos del absolutismo. La Constituci'on de Cadiz logró un gran prestigio en Europa. En ello no cabe discusión.

Fernando Badía, Manuel Artola, Fernández Almagro, Suárez, Sanchez Agesta, Comellas, Ferrando y otros historiadores y juristas han ensalzado justamente la obra transcendental llevada a cabo por las Cortes de Cadiz, pero todo el proceso, constitucional gaditano lo resume magistralmente en su fecundo prólogo y notas, Enrique Tierno Galván (Actas de las Cortes de Cadiz. Edit Taurus, Madrid, 1964).

Para el profesor Tierno Galván, la pretensi'on de las Cortes de Cadiz fue la de hacer en España la Revoluci'on francesa "sin salir de los límites de la Asamblea Nacional Francesa; en otras palabras: quisieron hacer la revolución sin el pueblo, Y hay razones suficientes para admitir que en gran parte ocurrió asi y no de otro modo. Que pueda haber o no una revolución sin intervenci'on del pueblo, en el sentido global del proletariado, está en estrecha relación con, el concepto pseudoutopía... Los diputados de Cadiz no eran gentes del pueblo ni, propiamente hablando, representaban al pueblo. Quizá mejor a la "nación", palabra que repiten bastante y definieron en la Constitución. La nación admite una representación en cierto sentido teatral;, se puede representar a la nación desde una idea o arrogándose unas cualidades, pero representaci'on popular en el sentido juridicoparlamentario, no la hubo apenas en Cadiz."

E insiste Tierno Galván que las Cortes "representaban una idea, no una entidad jurídico -política, el pueblo. Nadie ignora que el proceso, posterior, incluso en el orden normativo constitucional, se encaminó en España, al igual que en Francia e Italia, a conjugar ambos supuestos, el matafisico de nación y el legal de pueblo. Hasta la Constituci'on republicana de 1931-dice, acertadamente el profesor Tierno Galván- es perceptible en España este proceso", proceso en marcha de transformaci'on social y económica iniciado en el siglo XVIII, y que encuentra su culminación en el texto de Cadiz.

Tierno Galván parte de la idea de que en la España de las Cortes de Cadiz no había revolucionarios, siquiera existiesen "conservadores con ideas mas o menos revolucionarias, y por eso las Cortes responden a una "mentalidad conservadora" que "cree en la revolucion sin violencia. Fueron en opini'on de Tierno

Galván unas Cortes que construyeron el futuro de España "sin modificar de hecho la situación económica y social en la medida inexcusable para que las reformas tuvieran arraigo, por medio de una revolución total y sangrienta. En ningún rincón de España se descubrió esta mentalidad con valor colectivo". Por eso las reformas incoadas en Cádiz no pasaron durante mucho tiempo de ser "reformas nacionales" y no "reformas populares", y de hecho, prácticamente, las Cortes gaditanas han dejado un programa que se ha realizado durante un siglo.

I) LAS CONSTITUCIONES IBEROAMERICANAS DEL SIGLO XIX Y SU MARCADA INSPIRACION INDIVIDUALISTA.

En el siglo XIX supone para las tierras de América la desmembración de la Metrópoli que se inicia por un azar imprevisto, por obra y gracia de la invasión napoleónica. El siglo XIX -como dice Zea- (43) hará el esfuerzo de estos pueblos por liberarse, no solo política, sino también culturalmente, de sus matrices iberas. Es el gran esfuerzo por arrancarse de hábitos y costumbres que consideran opuestos al nuevo espíritu occidental que había hecho posible el nuevo progreso del mundo. Es el momento que marcará el auge de la cultura inglesa y francesa y las instituciones políticas de Norteamérica.

Es también -en frase de Zea- el sueño de los Sarmiento, Mora, Luz y Caballero, Lastarria y otros muchos, hombres que no se conformarán con la adopción de técnicas occidentales, sino que también tratarán de adoptar el espíritu que ha realizado el progreso de los paises que les sirven de modelo. La preocupación se hará patente en las grandes luchas que ensangrientan la América hispana en la primera mitad del siglo XIX. Guerras intestinas que expresan el gran dilema planteado a estos pueblos: permanecer fieles a sus orígenes o transformarse.

La igualeae dada en Cádiz, la concesión a las colonias del mismo Gobierno libre no sirvieron para contener la oleada de la independencia. La Guerra va a consumir muchos esfuerzos en América. "Guerra -dice Zea- entre los que se empeñan en mantener el viejo orden heredado de España y los que se esfuerzan en realizar el nuevo orden cuyos modelos se alzan en la Europa occi-

dental y Norteamérica". "Lucha entre liberales y conservadores, federalistas y centralistas". El mismo drama y los mismos tiempos que marcarán en la Península; lucha entre la"civilización y la barbarie", como ha definido Sarmiento. Unos aspirando a realizar en Iberoamérica las libertades y derechos que se hacían patentes en la democracia norteamericana, así como el parlamentarismo inglés y el espíritu revolucionario francés; otros tratando de mantener el viejo orden colonial apoyado en el clero y las castas lilitares. "Republicanismo o catolicismo", es el dilema americano, dice el chileno Bilbao; "democracia o absolutismo", dice Sarmiento; "proceso o retroceso", dice el mexicano Mora. La segunda mitad del siglo XIX al triunfar los partidos liberales en la América Hispana y Lusitana, iniciará lo que se ha llamado la "occidentalización de Iberoamérica".

España había creado una clase social lo suficientemente culta. España durante cerca de cuatro siglos crea para América una legislación que marca decididos rumbos sociales y que en los primeros momentos intenta arrumbarse y desconocerse. Pero las nuevas ideas de la filosofía europea, los principios de la Revolución francesa, la realidad política estadounidense encandilaron la mente de los criollos con lo que se ha llamado "entusiasmo ingenuo". Y pasada la obra revolucionaria -y aun sin completarse- las nuevas Repúblicas se lanzan a un exuberante constitucionalismo. Desde los primeros actos revolucionarios que generan la Independencia, aparece, como impulso denodado de los próceres, el otorgamiento de Cartas Políticas que rijan el orden jurídico que van estableciendo. Presenta de este modo el movimiento constitucionalista iberoamericano, en la acertada opinión de Ariosto D'González, dos momentos extremos. En el primero dominó la idea de que sin una Constitución, sin un Código de normas positivas, articuladas por escrito en forma sistemática, no habría paz, organización, ni garantías posibles. Esta idea matriz -decimos en nuestra obra-(44) congrega y enfervoriza a voceros insignes. Por vía de ejemplo, Moreno, en "La Gazeta de Buenos Ayres" del 6 de noviembre de 1810, insiste en la imposibilidad de ser felices "hasta que un Código de leyes sabias establezca la honestidad de las costumbres, la seguridad de las personas, la conservación de sus derechos, los deberes del magistrado, las obligaciones del súbdito y los límites de la obediencia". Hay también expresiones categóricas, como la que Artigas expone ante el Congreso de abril de 1813: "Toda clase de precaución debe pro-

digarse cuando se trata de fijar nuestro destino ". Y añade: "Es muy veleidosa la probidad de los hombres; solo el freno de la Constitución puede afirmarla".

En Iberoamérica -decíamos en nuestra obra-(45) los congresistas ilustrados de las primeras Asambleas constituyentes se limitaron a transcribir con empuje, pero sin visión, la Carta Política de los Estados Unidos de América, arrebujada o entremezclada con doctrinas enciclopedistas, lo que conducirá en opinión de Ycaza Tigerino, a inculcar en la vida política iberoamericana un pernicioso y fatal dualismo entre la doctrina y la realidad, entre lo jurídico y lo vital, entre el Derecho y la Historia. Se da entrada en los siglos XIX y XX a un exuberante constitucionalismo, aderezado con "líricas e ineficaces declaraciones". Son su muestra retocados textos, son bonitas y preciosistas Cartas políticas las que surgen, quizá demasiado líricas e idealizadas para unos Estados nacientes que, no obstante, tienen ya mucha andadura en la Historia. Son, en su precisión y casuismo ideal, un toque de corneta, un fuerte aldabonazo de lo que "debiera hacerse en condiciones ideales". Se constituirán, no obstante, en Derecho teórico, que no tendrá vigencia, como expresa Mac Donald, hasta que tales condiciones ideales se hayan presentado; y así la juridicidad iberoamericana, que tuvo su origen en buena parte en la "manía abstraccionista del pensamiento de la época de la Ilustración", no pudo desasirse desde entonces de su carácter puramente formal, y por ello las Cartas Políticas de los paises de América hispana fueron productos de la intervención teórica que, lógicamente, nacieron con una aspiración a institucionalizarse, pero que solo de manera excepcional iban a conseguirlo.

El sentido individualista en los textos constitucionales -como afirma Sachica-(46) es la constante del siglo XIX en Iberoamérica. El sistema constitucional es así de marcado signo individualista, y lo fue debido a la imitación de las instituciones francesas, la inclusión sin reparos de instituciones extranjeras. Los Estados -dice Sachica- son atraidos, vehementemente impresionados y fascinados por los moldes de la democracia inglesa y la de Estados Unidos, sin desdeñar los principios liberales del mundo francés en su etapa revolucionaria. Todo ello contribuye a esa marcada orientación individualista. La Constitución fue así, en frase de Luis Carlos Sachica, "un guardián de derechos que se estiman naturales e inalienables".

El 15 de febrero de 1819 el Libertador pronunciaba en Angostura el discurso inaugural de la memorable Asamblea. Existe, frases que con el tiempo darían contenido a los principios constitucionales de las naciones de Iberamérica: "El sistema de gobierno mas perfecto, es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de felicidad social, y mayor suma de estabilidad política". Cuando se refiere a las bases de un Gobierno republicano, expresa que "sus bases deben ser la Soberanía del Pueblo; la división de los Poderes, la Libertad civil, la proscripción de la esclavitud, la abolición de la monarquía y de los privilegios". "La educación popular debe ser el cuidado primogénito del amor paternal del Congreso". "No aspiraremos a lo imposible -decía Simón Bolívar-, no sea que por elevarnos sobre la región de la Libertad, descendamos a la región de la tiranía. De la Libertad absoluta se desciende siempre al Poder absoluto, y el medio entre estos dos términos es la Suprema Libertad Social".

Ya tomaba en aquellos años de la formación de las nacionalidades iberoamericanas estas concepciones de la "libertad social" proporciones desusadas y desconocidas en Europa.

También Simón Bolívar tiene relevantes frases en el Congreso Constituyente de Bolvia en 1825. Cuando expresa las garantías que se han establecido en la Carta boliviana, dice:

> "Se han establecido las garantías mas perfectas: la libertad civil, es la verdadera libertad, las demás son nominales o de poca influencia con respecto a los ciudadanos. Se ha garantizado la seguridad personal, que es el fin de la sociedad, y de la cual emenan las demás. En cuanto a la propiedad, ella depende del Código Civil, que vuestra sabiduría debiera componer luego, para la dicha de vuestros ciudadanos. He conservado intacta la ley de las leyes -la igualdad- sin ella perecen todas las garantías, todos los derechos. A ella debemos hacer los sacrificios. A sus piés he puesto, cubierta de humillación, a la infame esclavitud".

Se ha hablado de la llamada "política social" de Bolívar que se manifiesta en sus ideas claves sobre la abolición de la esclavitud, la igualdad económica respecto a la propiedad privada y la reforma agraria (47). León Helguera, en un ensayo basado sobre las obras de Bolívar, informa sobre política fiscal por él empleada, cuyas respuestas a la cuestión económica tuvieron carácter de emergencia. Sostiene que la presi'on de las circunstancias obligaron a Simón Bolívar a dedicar a las personas competentes de su Gobierno a otras actividades con fatales resultados para la unidad de la

parte septentrional de América (48).

Sobre la enunciación de derechos y deberes en las Constituciones del siglo XIX, el mismo proceso que cita Biscaretti (49), se opera en las demás naciones hispanoamericanas. Para Biscaretti en el curso del siglo decimonónico la enunciación de derechos y deberes de los ciudadanos sufre una doble transformación, pasando al mismo texto de las Constituciones, imprimiéndo a sus formulas, hasta entonces abstractas, el carácter concreto de normas jurídicas positivas -si bien de contenido general y de principio- valederas para los ciudadanos particulares de los respectivos Estados -llamada subjetivización- y, muy a menudo se integró también con la intervención de otras normas encaminadas a actuar una completa y detallada regulación jurídica de sus puntos mas delicados, de modo que no necesitan ulteriormente, intervención del legislador ordinario, o sea su positivación. Este mismo proceso que cita Biscaretti, decimos que se opera en las demás naciones de Iberoamérica y perdura durante todo el siglo XIX.

En el segundo tercio del siglo XIX el pensamiento Iberoamericano tomó a su cargo el ajuste de las nuevas Cartas Políticas en conformidad a las realidades jurídicas, sociales y económicas. Por eso los primeros brotes del constitucionalismo Iberoamericano, según Víctor Alba en fundada opinión que asentimos, tienen una inspiración en las Cartas liberales de España, Francia y sobre todo en el modelo estadounidense. Pero resultaba difícil imponer el nuevo liberalismo al centralismo administrativo, los monopolios de comercio, las rígidas jerarquías sociales y el absolutismo político que fueran característicos del Gobierno de España.

Referente a la etapa intervencionista en Iberoamérica, se da en los años postreros del siglo pasado, en que se inicia lo que se ha denominado la recuperación de la ruta tradicional abandonando la etapa liberalizante, remozándose los viejos conceptos cristianos, reconociéndose a la Iglesia como "factor de orden social", prevalece el interés público sobre el privado, y se ensanchan las posibilidades de restringir el ejercicio inmoderado de ciertas libertades, tanto en lo político como en lo económico, sufriendo limitaciones el campo de la propiedad privada, se admite la expropiación por causa de utilidad pública, restaurándose el principio de autoridad y de orden que permitirá fortalecer el Estado para el nuevo intervencionismo que se avecina, y en algunos paises comienzan a aflorar los movimientos gremia-

les y sindicales.

J) EL SIGLO XIX Y EL SIGLO XX: TRIUNFO DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIOECONOMICO.- LAS FORMAS INSTITUCIONALIZADAS DE LO SOCIAL PRODUCTO DE LA VIDA CONTEMPORANEA EN IBEROAMERICA.

Para Manuel Fraga Iribarne el siglo XIX presenció el triunfo de las ideas liberales, y mantiene que en España desde la apertura de las Cortes de Cádiz hasta el Gobierno del General Primo de Rivera en 1923, prevalece en las Constituciones y en las Leyes un criterio desfavorable a la intervención del Estado y de los entes públicos en materia económica. En Iberoamérica hasta que irrumpe la Constitución de Querétaro en 1917, tampoco se abordan en las Constituciones criterios favorables respecto a la intervención del Estado en materia económica.

Y es que el siglo XX configura la vida social en el constitucionalismo. Los problemas han cambiado. La sociedad industrial con sus problemas, unidos a los problemas de la sociedad de masas, son -como dice Fraga- "muy diferentes de los que puso preveer el Derecho Administrativo del siglo XIX, con su teoría del servicio público. Las barreras que separaban la Sociedad y el Estado en el siglo XIX se han roto; el Estado configura la vida social, e interviene en la Economía, mientras que las fuerzas sociales se organizan como "grupos de presión", e interfieren en las decisiones políticas. Las dos Guerras Mundiales, y la gran depresión económica de los años treinta, han hecho asumir al Estado funciones nuevas, con el resultado de un gigantesco desrrollo del llamado sector público en los Estados Occidentales, mientras que han aparecido los Estados de Economía planificada de modo central" (50).

Consideradas las formas institucionalizadas de seguridad social desde un punto de vista cronológico, se nos presentan como un producto de la vida contemporánea, una vez superado el individualismo.

La seguridad social pasó por diversos estadíos, topó con ciertos obstáculos e inconvenientes por efecto de los diversos regímenes de explòtación que los sistemas sociales tuvieron en Iberoamérica desde la esclavitud al capitalismo. Por ello la idea de la seguridad social ha de concebirse como un sistema institucionalizado por los Estados Iberoamericanos que tienden

a la protección de todos sus miembros, y sobre todo en apoyo de las clases económicamente débiles de la Sociedad.

Arce Cano (51) dice: "La forma primitiva de resolver estos males es la caridad privada; después la beneficencia pública. El Estado, con sus recursos, sin cálculos ni bases actuariales, se encarga de proporcionar los auxilios indispensables al trabajador y a sus familiares. Pero estos no tienen derecho a reclamar su ayuda. El beneficio se concede discrecionalmente pues depende de la capacidad económica del Estado que es impotente para afrontar todas las exigencias del poder asalariado, en crecimiento constante debido a la concentración de capitales. La beneficencia pública no inspira afecto a la clase proletaria. Su naturaleza de socorro suscita en los trabajadores animadversión hacia ella. La caridad, ya sea de los particulares o pública, no es halagadora porque hiere el honor y la dignidad de las personas que la reciben y extingue el estímulo de éstas y convierte en permanente la indigencia".

En Iberoamérica -roto, arrumbado, al menos externamente, el Derecho español de las Leyes de Indias- las fórmulas de caridad se imponen en el pasado siglo. No fueron afrontados los problemas por el Estado de concepción individualista.

Los tiempos cambian y el Estado asiste a un fen'omeno contemporáneo que afecta a la misma función de ese Estado: el intervencionismo estatal, que ya en aquellos paises obraba en las Leyes de Indias como antes hemos visto, en los aspectos socioeconómicos, se hace presente en las Cartas Constitucionales si bien sea muy paulatinamente, porque el Estado contemporáneo -en nuestro caso los Estados Iberoamericanos- conciben que no pueden limitarse a ser simples guardianes del orden establecido. Se le exige mas y es precisamente proveer activa y eficazmente al bien común. Y así la seguridad social se encuentra vinculada -en expresión de Jaime Alvarez Soberanis-(52) "de modo indisoluble con la teología del Estado contemporáneo, con el problema de las finalidades de la comunidad política". "Si como atinadamente se señala en la obra, México y la Seguridad Social, del Instituto Mexicano de Seguridad Social, Tomo I, México, 1952 (citado por Soberanis), el Estado liberal y la sociedad que le dió forma y contenido fue abstencionista de manera general tanto respecto a los problemas de inseguridad social como a tantos otros, ante la problemática planteada por la revolución indus-

trial,por el surgimiento de agrupaciones profesionales y la aparición de ideologías socialistas preocupadas por el problema de la justa distribución de la riqueza, no quedó mas remedio al Estado liberal, contra su voluntad, que ir interviniendo en esa problemática aunque en forma discontinua y generalmente ineficaz, creando, por ejemplo, servicios de asistencia social mínimos que a la postre, por insuficiente o inadecuados, no pudieron evitar las sangrientas revoluciones que, en busca de reivindicaciones sociales, enseñorearon el panorama del siglo XIX". "En resumen, el socialismo y el movimiento social, los sindicatos de trabajadores, la presión de éstos sobre las empresas y los parlamentos nacionales, sitúan y encajan el problema en sus verdaderos términos".

K) EL IMPACTO DE LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917.

Francia legó al mundo la idea de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. México, con la Constitución de Querétaro de 1917, se presentó ante el mundo como un país que había dejado de ser púramente receptor de ideas jurídicas y que la democracia mexicana concebida por las Constituyentes de 1824, 1857 y por el pensamiento social de 1917, ya constituía una idea avanzada, con gran resonancia internacional. La Carta de 1917 sentó las bases legislativas de la nueva estructura política, económica y social del país, y estableció sobre todo la protección constitucional del trabajo. Dice Tannenbaum en "La Paz por la Revolución": "Hay que conceder y reconocer que México ha producido uno de los mas significativos e influyentes documentos constitucionales del siglo presente, y lo hizo antes que la nueva Constitución alemana, antes de la revolución bolchevique en Rusia y antes de que los resultados sociales de la Gran Guerra hallasen justificación legal de documentos".

Con esta nueva Carta se cerraba el ciclo liberal antiobrero abierto en la Constitución mexicana de 1857 y se inició una gozosa perspectiva para el desarrollo del movimiento social del país, y el gran influjo del movimiento sindical, ya que este último, comienza desde la promulgación de la Constitución de 1917.

Para Juán Arcos (53), la Carta "expresaba jurídicamente los anhelos de un pueblo que, através de innumerables alternativas, siempre de consecuen-

cias dramáticas para los trabajadores, comenzará a tener un destino propio y particular, que correspondía a la respuesta institucional que el nuevo y ya perfilado espíritu mestizo estaba ofreciendo como aporte principal para la conformación integral de la Nación". "Fué este duro batallar de los trabajadores lo que se plasmó en el contexto contexto constitucional de 1917; no fue el debate de los juristas quien redactó, fue la consecuencia de luchas de trabajadores en las empresas y el campo como, asimismo, la experiencia que aportaban el soldado en sus duras marchas y contramarchas en medio de las innumerables batallas". Y, concluye Arcos, sentado que "esta Constitución no fue socialista, como tampoco fue nacionalista, sino que fue esencialmente mexicana".

La Carta mexicana de 1917 rebasa el cuadro del liberalismo teórico de la de 1857 y exalta el papel que debe jugar el Estado en la vida del país, y por otra parte deja sentadas las bases para que los gobiernos revolucionarios impulsen el desarrollo mexicano. Se la ha denominado el "sustentáculo jurídico e institucional del progreso socioeconómico de México".(54)

Torres Gaitán (55) apunta que mientras otras Cartas con situaciones del momento cargaban el acento de su doctrina en la garantía de la propiedad, relegando al individuo a segundo plano o tomándole en cuenta en función de la propiedad, la Carta de 1917 estableció un equilibrio entre propiedad e individuo y dictó normas que permitieran el desenvolvimiento de ambas. Si antes -comenta el mismo- se hablaba de derechos abstractos e individuales, ahora se reconocen derechos concretos individuales y de clase. Por ello la fórmula feliz de la Carta Mexicana radica en que en ella se estableció una simbiosis de la libertad individual y social, lo que significó un cambio revolucionario al consignar derechos para los trabajadores hasta entonces no recogidos en la Carta de ningún país. Los Constituyentes de México -arguye el mismo autor- recogieron la experiencia histórica al tomar en cuenta las aspiraciones frustradas, interpretaron los problemas del momento e incorporaron los ideales y las necesidades de los grandes núcleos populares del país a su obra jurídica, y condensaron un saludable sentimiento nacionalista, al regular y proteger el interés social o sentimiento nacionalista, así como también el interés social e individual pero estableciendo el principio de que el interés público predomina sobre el interés particular.

Por lo que toca a reformas de índole sofial -afirma Lanz Duret-(56) dió un paso marcadamente revolucionario, procurando un beneficio indudable en bien de las masas, particularmente de los proletarios, a los que ha pretendido emancipar por medio de la legislación agraria y obrera incorporada a sus preceptos. Por eso el Derecho Publico Mexicano ha transformado radicalmente los conceptos de propiedad privada, libertad de contratación, individualismo, etc., obteniendo los primeros indicios de la socialización o nacionalización de algunos recursos naturales del país en provecho de la colectividad.

Y es que en la Constitución de 1917 resurge el proletario como una clase social y como factor real de poder. Mario de la Cueva (57) apunta que la historia de las luchas proletarias, se remonta a los principios de la vida comunitaria, pero nunca había logrado el trabajo que se reconocieran y garantizaran sus derechos, ni había alcanzado la categoría de un factor real de poder dentro de la Constitución y del Estado. Para Mario de la Cueva, los trabajadores de Francia lucharon por el reconocimiento de sus derechos, pero no lograron penetrar en la Constitución, la que continuó siendo el palacio de la nobleza y de la burguesía. En 1917, se ha dicho que la Constitución fue tambien la casa del proletariado. la Carta Política de 1917 y los que la formaron, se hicieron eco de los movimientos laborales de rei vindicación, y constitucionalizan garantías no incluidas hasta entonces en la Carta Fundamental de ningún país, garantías que como han señalado tratadistas mexicanos -entre ellos Guadalupe Rivera Marín- han constituido las aportaciones mas firmes de México al derecho constitucional.

La Carta mexicana tuvo una impronta en el campo del Derecho socioeconómico. Concibió las medidas que han de proteger la percepción del salario mínimo de los trabajadores y el impedimento de despido, la igualdad de trato laboral y la declaración tutelar del trabajador asociado y la sanción legal de la huelga. Abordó los conceptos de la asociación profesional como derecho de los trabajadores, y la contratación colectiva y las normas sobre declaraciones tutelares de la justicia obrera. Dió a la idea del riesgo profesional un nuevo concepto, extendiendo el nuevo principio de responsabilidad de las enfermedades profesionales y a la idea del riesgo una elasticidad no superada, y no dejó de abordar el tema de la extensión de los seguros sociales y la obligación del empresario de garantizar a los trabajadores un mínimo de condiciones humanas de vida.

México fue la gran avanzada del mundo en esta constitucionalización de Derechos Sociales y Económicos. México se adelantó a Europa en dar paso a la Carta Política de estos Derechos. Pero estos Derechos ya habían sido iniciados y plasmados en nuestras Leyes de Indias, que incluso llegaron a recoger el Derecho indígena. No era un brote inesperado, una floración espontánea del Derecho social. Llevaba cuatro siglos de vigencia en la etapa española, y su concepto estaba también vinculado al movimiento de insurgencia mexicana. José María Morelos y Pavón, al reunirse el Congreso de Chilpancingo en 1813, había expuesto un concepto de seguridad social:

> "La soberanía dimana directamente del pueblo; las leyes deben comprender a todos sin excepción de privilegiados; como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso serán tales que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte aumenten el jornal del pobre que mejoren sus costumbres y alejen la ignorancia".

Reflexivo trasunto de las disposiciones de Indias.

También Simón Bolívar -ya lo apuntabamos anteriormente- expuso la idea de la seguridad social como anhelo supremo para garantizar la libertad política y económica de los nacientes gobiernos americanos. En febrero de 1819, en Angostura, hizo un pronóstico que años después, en 1917, llegaría a plasmarse y posteriormente reconocido por todas las naciones: "El sistema de gobierno mas perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política". A esto argumenta Miguel García Cruz (58), que Morelos y Bolívar dan a la seguridad social un origen esencialmente americano y sus pensamientos llegan a florecer cien años después en la Constitución mexicana de 1917. El poso jurídico de las Leyes de Indias seguía manteniéndose. Venía de muy atrás y no se había perdido y por ello fue Iberoamérica, México, la que tuvo la primacía de la constitucionalización de los Derechos sociales.

La influencia de la Constitución mexicana en el constitucionalismo se hizo así profunda, especialmente en lo que atañe a la regulación estatal del salario y a la consideración de salario mínimo y el apoyo a la familia. Fué un documento avanzado, el primero en su género y adecuado para normar la vida moderna de una sociedad, y por eso justamente fué imitado.

L) LA CONSTITUCIONALIZACION DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LAS CARTAS DE IBEROAMERICA HASTA 1947, EN ESPECIAL DEL DERECHO DE TRABAJO.

La Carta mexicana de 1917 inció la Constitucionalización de los Derechos sociales. Chile se alinea en el año 1925 dentro del capítulo de las garantías constitucionales que declara en el artículo 10, inc. 14, principios genéricos de protección al trabajo. Perú, en el año 1933, en el título relativo a las "garantías constitucionales", dentro del cual se consigna un capítulo sobre "garantías nacionales y sociales", fija en los artículos 42 y 52, principios de legislación del trabajo y de orden social. La Constitución de Uruguay de 1934 consigna dentro del título denominado "Derechos, deberes y garantías", artículos 52 al 58, preceptos sobre la legislación del trabajo y de índole social. El Brasil incia en 1934 el proceso de la reforma constitucional consignando normas de trabajo que luego modifica la reforma constitucional en 1937 y vuelve a modificarla al dictarse la Constitución de 1946. En el año 1936 Colombia, dentro del capítulo denominado "De los derechos civiles y garantías sociales", consigna en los artículos 26 al 44, normas relativas al trabajo, a la economía y de índole social. El Salvador en el año 1939, en el capítulo denominado "Familia y Trabajo" determina bases normativas a estos aspectos. Nicaragua en el año 1939, en el capítulo titulado "De garantías sociales", en el artículo 91 al 105, fija amplios conceptos sobre el trabajo. En el año 1940, Paraguay solo consigna un principio normativo, el 22, dentro del capítulo denominado "Derechos, Obligaciones y Garantías". En el año 1940, Cuba, en un amplio capítulo titulado "Trabajo", a la legislación social, del artículo 60 al 86. Ecuador en el año 1945 en capítulo que denomina "Del trabajo y de la previsión social", consigna mediante los artículos 148 a 151 un amplio enunciado de los postulados relativos al trabajo y a la previsión. (59)

Todas las Constituciones a partir de 1936, en mayor o menor grado, van a establecer en su contenido grandes innovaciones en lo relativo al aspecto social. Así en Venezuela los reformadores de 1936 incorporaron al Constitucionalismo venezolano disposiciones a favor de un nuevo Derecho social para la protección y desarrollo de la pequeña propiedad rural y para la protección del obrero. En este sentido -dice Arismendi- (60) que "es innegable cómo un grupo de principios sociales completamente definidos se han incorporado a todas nuestras Constituciones a partir de la de 1936, dámdoles en esta forma un contenido profundamente social, que no es otra cosa que el producto de la nueva mentalidad renovadora, colectiva y de las aspiraciones e

ideales de nuestro pueblo, recogida por los Constituyentes patrios".

M) GRUPOS QUE PUEDEN ESTABLECERSE HASTA LA MITAD DE ESTE SIGLO, EN LAS CARTAS IBEROAMERICANAS.

El cuadro de Constituciones hasta la mitad de este siglo que vamos a sintetizar, los presenta Sevilla Andrés (61):

En un primer grupo señala a las que se refieren a una organización justa del trabajo sin tener en cuenta para nada los otros aspectos de la vida económica. Otro grupo -el segundo- lo forman aquellas Cartas que comprenden mas ampliamente el sentido de justicia social, llevándolo a toda la ordenación económica, sin limitación alguna, con un sentido análogo aunque no imitado de la ley fundamental alemana de 1919. Y en el tercer grupo, las que denomina Sevilla Andrés nuevas ordenaciones que cambian radicalmente el eje central de la convivencia social.

Cita en el primer grupo a las de Panamá, Ecuador y El Salvador. Panamá, por su Constitución de 1-3-1946, declara que la República está obligada a garantizar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales (art. 19), estimendo que la propiedad privada obliga a que su dueño cumpla la función social (art. 45) y que en el caso de que una ley de interés público o utilidad social, entre en conflicto con derechos particulares deberá ceder el interés privado al público social (art. 47). Declara el derecho y deber del trabajo (art. 63), y la garantía de salario o sueldo mínimo para todo trabajador al servicio del Estadp, empresas públicas, privadas o individuos particulares, cuyo salario se fijará de acuerdo con las necesidades del trabajador y las posibilidades de cada región (art. 65), manteniendo el principio de que a igual salario corresponde la misma remuneñación si el trabajo se presta en idénticas condiciones (art. 66), siendo nulas las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajo (art. 70).

La Constitución de El Salvador, 13-7-1886, enmendada en 20-11-1945, declara el derecho y deber del trabajo y su caracter social, y la obligación del Estado para que el trabajador lleve una existencia digna (art. 155). Ordena la promulgación de un Código de Trabajo que habrá de contener, entre otras disposiciones, las correspondientes para fijar una salario mínimo, determinado para cada zona por comisiones paritarias (art. 156). Siguiendo al

art. 5 de la Constitución de México se establece que no se puede obligar a nadie a que preste trabajo sin justa retribución y sin pleno consentimiento, salvo caso de necesidad pública o imposición legal, sin que la Ley pueda autorizar contrato alguno que tenga por objeto la pérdida o el orrevocable sacicrificio de la libertad del hombre (art. 15).

Y si en esta revisión constitucional llegamos a Ecuador la evocación ha sido paradójica. En la Constitución de 26-3-1929 se establece que el Estado garantiza la protección y libertad de trabajo, obligándose a una legislación para que los p incipios de justicia se lleven a cabo "en el orden de la vida económica asegurando a todos un minimum de bienestar compatible con la dignidad humana". La Ley en el Ecuador según esta Carta fijará la jornada máxima de trabajo y la forma de determinar el salario mínimo inembargable, de acuerdo con el coste de las subsistencias y la diversidad regional. La Carta de 6-3-1945 dedica el título XIII a exponer las garantías fundamentales, y en ellas se regulan los derechos individuales, la protección familiar, lo relativo a educación y cultura, y lo referente a economía y trabajo. En el mismo título se establece el derecho del Estado al encauzamiento de la vida económica, formando los planes que, sin daño para la propiedad privada, procuren el máximo aprovechamiento de la riqueza y su mejor distribución. Este régimen económico "debe responder a principios de justicia social y tender a liberar de la miseria a todos los ecuatorianos, proporcionándoles una existencia digna. La propiedad crea obligaciones sociales, y la utilización de la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la colectividad" (art. 146). Declara al trabajo como deber social cuya legislación tendrá caracter orgánico y sistemático que habrá de establecer, además de la libertad de ocupación, que todo trabajador "gozará de una remuneración mínima suficiente para cubrir sus necesidades personales y familiares, la que será inembargable, salvo para el pago de pensiones alimenticias", comprometiéndose el Estado a establecer el salario familiar utilizando preferentemente el sistema de subsidios infantiles (art. 148). En la Carta de 31-12-1946 se percibe un leve retroceso en relación con la regulación anterior. En su parte segunda, y bajo el título de normas de acción, se declara que el Estado protege, y las leyes regularán el haber familiar (art. 163), velando el poder público porque se observe la justicia entre patronos y obreros, respetando la dignidad del tra-

bajador para asegurarle existencia decorosa y justo salario. En legislación que aplique estos principios se establecerá por el Estado el salario mínimo, tendiendo al establecimiento del familiar (art. 185).

Esta tendencia (la mexicana de intervención estatal y determinación de mínimo salario), aparece por doquier, aunque no con laprecisión de los anteriores. En la Constitución de Chile de 1925 se establece el sometimiento del derecho de propiedad a las limitaciones que exija la permanencia y progreso del orden social (art. 10-I) y la protección del trabajo, especialmente en lo relativo a la vivienda sana y económica y la remuneración para conceder a cada habitante un minimum de bienestar para él y su familia (art. 10-14). Esta situación no ha sufrido cambio en la reforma de la Carta de 23-11-1943. Costa Rica en la de 7-12-1871, modificada por la de 11-7-1944, declara el deber social del trabajo, con cuyo cumplimiento tiene el individuo derecho a una existencia digna (art. 52), y el trabajador manual o intelectual, a un sueldo o salario mínimo, que se fijará periódicamente y cubra las necesidades de su hogar en el orden material, moral y cultural (art. 53).

La Carta peruana de 9-4-1933, reformada en 1947, encomienda al Estado la fijación legal de las condiciones de trabajo y sobre todo la determinación de los salarios ínimos, sin que haga referencia a su caracter familiar (art. 46).

La Constitución de la República Dominicana de 10-1-1947, establece que cuando lo requiera en interés general, se fijarán las condiciones de trabajo, y en especial los salarios mínimos, sin que tampoco haga referencia a su aspecto familiar (art. 6-2). La Carta de 27-3-1938 del Uruguay, reformada en 29-11-1942, encomienda al Estado el fomento social de la familia y el deber y derecho de los padres a la educación íntegra de los hijos, por lo que el Estado protegerá a la infancia y la juventud (art. 39-40). En su consecuencia, y declarada la obligación de todo habitante de la República de aplicar su energía intelectual o corporal en beneficio de la colectividad (art. 52), la Ley reconocerá la justa remuneración de todo el que se encuentre en situación de trabajo o servicio (art. 53).

En el grupo de Cartas Políticas que amplían la justicia social al campo económico están las de Bolivia y Brasil. La primera según la reforma de 20-4-1948, sigue la línea general de 1938, décima de las Constituciones del Estado Boliviano. Se mantiene el artículo 107 completándolo con otras dispo-

siciones, entre ellas la función social de la propiedad privada (art. 17), la protección al trabajo y capital como factores de la producción (art. 124), la regulación legal del salario mínimo (art. 125), la irrenunciabilidad de los derechos concedidos a los trabajadores en la Constitución (art. 131) y la promesa de una Ley que determine la participación de los beneficios (art. 129).

La Constitución brasileña de 1947 muestra el ejemplo típico de la justicia social aplicada al orden económico. El artículo mas destacado es el 145: "El orden económico debe ser organizado conforme a los principios de la justicia social, conciliando la libertad de iniciativa con la valorización del trabajo humano. A todos se asegura trabajo que posibilite una existencia digna. El trabajo es una obligación social". El artículo 115 es amplio en el Título V, revistiendo especial interés la declaración de que el Estado federal legislará sobre el derecho del trabajo, previsión social producción y consumo (art. 5-XV). Cuando se refiere al salario mínimo configura ciertas normas generales. Se destacan la de fijación del salario mínimo "capaz de satisfacer, conforme a las condiciones de cada región, las necesidades normales del trabajador y su familia", la participación de beneficios, la jornada máxima de ocho horas y el reposo semanal remunerado (art. 157).

En el tercer grupo de Constituciones, o sea las que llevan la justicia social al centro mismo de la ley fundamental del Estado, merece un examen especial. En algunos de los textos citados anteriormente se amplía el ámbito de la protección del trabajo, no limitándolo a los obreros. En la de El Ecuador de 1929 (art. 151-18), la de Chile de 1925 (art. 10-14), Uruguay reformada en 1942 (art. 53), habla de un mínimo bienestar, sin referirse expresamente a los trabajos. La de Cuba, Guatemala, Argentina y Venezuela, son mucho mas radicales y claras en la aplicación de los principios de justicia social. Hay en todas ellas -siguiendo la pauta que nos traza en este estudio D. Sevilla Andrés- un sentido auténtico de rebeldía respecto al orden establecido por el capitalismo. La prioridad en este caso corresponde a la Constitución guatemalteca de 11-12-1897, modificada en 20-12-1927. Declara que las autoridades de la República están instituidas para mantener la seguridad de la persona (art. 16), declarando punible la vagancia y estableciendo protección especial a obreros y trabajadores (art. 20).

Entre las Cartas políticas iberoamericanas que se incluyen en el tercer grupo, se agrupan la Carta de Cuba de 1940. En el preá,bulo se dice que el Estado debía ser "apto para asegurar la libertad y la justicia, mantener el orden y promover el bienestar general". En el artículo I, se señala como fin de la República "el disfrute de la libertad política, la justicia social el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana", declaración fundamental que, como dice Sevilla Andrés, tiene repercusión en el articulado, determinandose el salario mínimo. Se crea una sala del Tribunal Supremo, "Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales" (art. 182), y el Estado reconoce"la existencia y legitimidad de la propiedad privada en su mas amplio concepto de función social" (art. 87) y la obligación de proporcionar a todo ciudadano trabajo que le asegure existencia digna (art. 60)

La Constitución de Guatemala de 11-3-1945 declara que es "una República libre, soberana e independiente, organizada con el fin primordial de asegurar a sus habitantes el goce de la libertad, la cultura, el bienestar económico y la justicia social". El Estado habrá de proteger la existencia humana (art. 23) y conservar y mejorar las condiciones generales de la Nación (art. 22), comprometiéndose a proporcionar ocupación a quien carezca de ella (art. 57), proponiendo una legislación en la que se regulen los contratos individuales y colectivos de trabajo de cumplimiento obligatorio...(art. 58).

La Constitución de Venezuela de 5-7-1947 avanza aun mas en la primacía de la justicia social, y tambien el sentido de justicia social aparece vigorosamente en la Constitución argentina de 11 de marzo de 1949.

N) LA ETAPA ACTUAL. SIGNIFICACION DE LAS LEYES FUNDAMENTALES CUBANAS.

La República socialistá cubana, fruto de la revolución castrista, ha trastocado todo el proceso constitucional establecido en lo referente al orden económico. La primera Carta Política cubana fue la 21 de febrero de 1901. La última puede decirse que es la Ley Fundamental de 7 de febrero de 1959, que modifica determinados artículos acogidos en la Constitución de 1940. La Constitución se denominará Ley Fundamental. Hubo variantes formales y sustanciales en el artículado de la Constitución de 1940. Se ha tratado de adaptar la Carta Cubana a los nuevos postulados de la Revolución Cubana,

y estas modficiaciones han supuesto un cambio completo en el ordenamiento constitucional. Por consiguiente la Carta que en realidad está vigente, aunque con alteraciones importantes que la desfiguran por completo, es la firmada en Guáimaro el 1 de julio de 1940, promulgada el 5 de julio.

Entre las principales disposiciones en el aspecto social de la Carta de 1940 se encuentra la concepción de Cuba como un "Estado independiente y soberano, organizado como República unitaria y democrática para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana" (art. 1). El artículo 20 que fija como "ilegal y punible toda discriminación por motivo de sexo, raza, color o clase, y cualquiera otra lesiva a la dignidad humana".

La Carta de 1940, justifica la expropiación por causa de utilidad pública y previa la correspondiente indemnización (art. 24). Dice Lazcano y Mazón (62) que la función del derecho de propiedad en las Constituciones monarquicas, autonómica y republicana que rigieron Cuba se proyectaba única y exclusivamente en beneficio del propietario. Por tanto la confiscación de toda propiedad estaba prohibida en beneficio del propietario, por el artículo 304 de la Constitución Monárquica de 1812, el artículo 10 de la de 1876, el artículo 63 de la autonómica de 1897, el artículo 33 de la Carta de 1901, el artículo 34 de la Ley Constitucional de 1934, igual número de artículo de la de 1935 y los mantenía la Carta de 1940, en su artículo 24, aunque sujeto a condiciones y con proyecciones sociales. Por tanto todo el constitucionalismo cubano referente al derecho de propiedad giraba en torno a un carácter individualista, de tutela de la propiedad, tutela rígida que es levantada por la Carta de 1940 por "causa de utilidad pública o interés social". Si la Carta de 1901 era puramente individualista, la de 1940 se proyectaba en forma de protección social. Asimismo la Constitución de 1940, Sección IV del Título XVII, orienta su economía sobre el asegura-miento a cada individuo de una existencia digna y decorosa y, a tono con este principio, establece normas dedicadas a proyectar socialmente todos los beneficios de la Nación en favor del conglomerado social. Así declara que fomentará la agricultura e industrias nacionales, diversificandola como fuente de riqueza pública. También en esta Carta de 1940 el Estado se inmiscuye en los arrendamientos contrarios a la Constitución y a la Ley, cuando impliquen renuncias de derechos sociales; establece normas opuestas a los

monopolios privados; sienta que los servicios públicos nacionales o locales se consideran de interés social con la supervisión del Estado que puede dictar reglas y prohibe gravar con impuestos de consumo la materia prima nacional que destine a la manufactura o exportación.

La Constitución de 1940 revela por lo tanto un intérés por las reformas sociales y el deseo a un proteccionismo de los derechos del trabajador. Es mas realista que la Constitución mexicana de 1917, aunque se dijera que representó "un compromiso prudente" y que el tono moderado se comprende al constatar la índole social y política de los integrantes de la Asamblea Constituyente. Al propio tiempo de la proclamación detallada de los aspectos socioeconómicos, pone en orden la administración municipal, funda el Tribunal de Cuentas, una Corte de Garantías Constitucionales y Sociales y tuvo un singular influjo en otras Cartas del área del Caribe, como las de Venezuela y Guatemala.

Ramón Eduardo Ruiz (63) considera a esta Carta como fruto de las frustraciones de los años treinta y constituída por una mezcolanza de remedios liberales. Añade que"la Constitución era mas progresiva en filosofía general que acerca de cuestiones específicas. Con respecto a la autoridad del Estado sobre la propiedad privada era mas protectora que su predecesora, propugnando una indemnización en efectivo por la propiedad privada confiscada por el Gobierno, extremo que la Carta de 1901 -tímido documento sobre asuntos económicos- ho había hecho. Y termina diciendo que "la Constitución de 1940 fue el producto de este cuadro confuso y desordenado. Era supremamente nacionalista".

Sin embargo la Ley Fundamental de 7 de febrero de 1959, a la que en principio nos referimos, es especialmente liberal en materia de libertades públicas y de derecho a la propiedad y, según Hauriou (64) el artículo 26 establece un verdadero "habeas corpus"; se afirma el derecho de propiedad privada; se mantiene la huelga o derecho de huelga y el "lock-out". Sin embargo, según Hauriou, y ello es una realidad patente, la Ley de Reforma Agraria de 17 de mayo de 1959 y la Ley de 3 de octubre de 1963 han socializado progresivamente los bienes de producción.

García Regueiro (65) sostiene que el artículo 24 de la Carta de 1940 fueron modificados sustancialmente por la Ley de Reforma Agraria y el cambio operado en las garantías del patrimonio privado fue de gran alcance. En la

Ley Fundamental de 1959 la competencia es de la autoridad administrativa (INRA), y solo subsiste el procedimiento judicial con carácter revisor a fin de comprobar si ha existido ejercicio abusivo de tal potestad por incumplimiento de los requisitos señalados en la Ley de Reforma. En la Carta de 1940 para que proceda expropiación había de darse causa justificada de utilidad pública o interés social y en cambio, en la de 1959 la declaración previa de utilidad e interés social vienen dadas en la Ley de Reforma. En la Ley de 1940 se preveía la declaración judicial en caso de impugnación, sobre la certeza de la causa de utilidad pública, interés social y necesidad de expropiación y en cambio, en la Ley de Reforma Agraria, dada la declaración previa de la utilidad, interés social y necesidad, se arbitra un procedimiento judicial revisor en cuanto a si los bienes afectados están o no incursos en los preceptos de la Ley de Reforma. La Carta de 1940 marcaba justiprecio de lo que hubiere de ser enajenado y procedía la indemnización previa en efectivo, mientras que en la Ley de Reforma Agraria, si bien subsiste la indemnización, no se da el pago previo, y el pago en efectivo será mediante Bonos redimibles y no se establece la garantía de plena indemnización.

Comenta García Regueiro (66) el interés social que se trata de satisfacer con la expropiación solo atiende al daño emergente y su valoración no puede realizarse acorde con la Ley oferta-demanda cuando el Estado es el único comprador y la ejecución forzosa y por ello la cuantía de la indemnización ha de atenerse a la realidad político-económica determinada por el nuevo régimen de la propiedad rural (exclusión radical de la libre concurrencia, el lucro y el beneficio privado capitalista, sustituidos por la planificación económica estatal para la consecución del bienestar colectivo).

En definitiva Cuba, la Cuba castrista, acusa con caracter predominante en todas las leyes de rango institucional una orientación marcadamente socialista. Se ha terminado de este modo con las llamdas "supervivencias económicas privadas", marcándose nacionalizaciones en todos los campos de la economía y de la propiedad, barriéndose, como se ha dicho, con todo vestigio o huella del ideario liberal-burgués en este enfoque de llevar a ultranza los criterios radicales revolucionarios, afectando las reformas agrarias a la gran propiedad rural, y las nacionalizaciones a las potentes compañías extranjeras, en su gran mayoría norteamericanas.

García Regueiro ha trazado magistralmente las nuevas líneas del régimen

socialista cubano que pueden resumirse en los aspectos siguientes: a) Participación fundamental y dirección y composición del nuevo Partido Comunista. b) Mantenimiento del Partido Comunista Cubano de total independencia en el seno del comunismo mundial. c) El campesinado cubano queda adscrito al proceso económicosocialista. d) Los sectores urbanos quedan subordinados al desarrollo socioeconómico del sector agrario. e) Superación de las formas inferiores de socialización agraria (Cooperativas) por la aplicación de formas superiores (Granjas estatales). f) Humanización del ritmo de desarrollo económico. g) Humanización del trato otorgado a los sectores afectados por el proceso nacionalizador y expropiatorio.

El cambio constitucional emprendido resulta de un giro sorprendente, atendida las Constituciones anteriores. No dudamos que, sino en gran medida, las Leyes Fundamentales de Cuba puedan servir en un futuro para irradiar la modificación del transfondo constitucional de otros paises del área iberoamericana, emprendiéndose reformas de las Cartas. Difícil será que un futuro puedan dulcificarse las drásticas leyes constitucionales cubanas, a no ser que el régimen cubano se vea forzosamente obligado a la reforma, y atemperar sus enunciados altamente revolucionarios por la presión internacional o por acomodarse al progresivo proceso socializador de los demás paises de Iberoamérica. A nuestro juicio se avecinan cambios importantes en Chile, Perú y Argentina.

(1) Picón Salas, Mariano: De la Conquista á la Independencia. Fondo de Cultura Económica, 5ª Ed. pag. 41, México,D.F.1965
(2) Sierra, Vicente D.: Así se hizo América. Ediciones Cultura Hispánica, pag 349, Madrid, 1965
(3) Sierra, Vicente D.: Ob. cit. ant. pag 105.
(4) García Gallo, Alfonso: Prólogo al "Cedulario Indiano" de Diego de Encinas, pag 10, Madrid,1943
(5) Garcia Gallo, Alfonso: ob. cit. ant. pag.11.
(6) Pereyra, Carlos: Breve Historia de América. Edit. Aguilar, pag 216, México, D.F., 1958.
(7) Konetzke, Richard: América Latina.- La Epoca Colonial. Edit. Siglo XXI, pag 189, Madrid, 1971.
(8) Encinas, Diego de: Cedulario Indiano. Libro IV. Reproducción facsimil de la edici'on única de 1596. pag 307, Madrid, 1943.
(9) Encinas; Diego de: ob. cit. ant. Libro IV; pag 304 y 305.
(10) Encinas, Diego de: ob. cit. ant. Libro Iv, pag 304 y 305.y 298 y Sierra, Vicente D: ob. cit ant. pag 347 .
(11) Encinas; Diego de: ob. cit. ant. Libro IV; pag.298.
(12) Encinas; Diego de: Ob. cit. ant. Libro IV, pag 299.
(13) Encinas; Diego de: Ob. cit. ant. Libro IV. pags 294 y 296.
(14) Encinas, Diego de: Ob. cit. ant. Libro IV. pag.304. y Sierra, Vicente D: ob. cit, ant. pag 348.
(15) Sierra, Vicente D.: Ob. cit. ant. pag 348.
(16) Alvarez del Castillo (Enrique),Madrid Hurtado,(Miguel de la) y Cordero Knocker,(raúl): La Legislación Obrera, pag 228, México,D.F., 1956
(17) Levene, Ricardo: Historia de las Ideas Sociales Argentinas. Edit. Espasa-Calpe. Col. Austral, Madrid, 1947.
(18) Sevilla Andrés; D: ob. cit. ant. pag 43.
(19) Landázuri Soto, Alberto: El Regimen Laboral Indigena en la Real Audiencia de Quito. Prólogo de José María Codón, pag 14, Madrid, 1959.
(20) Prólogo a la obra de Landázuri Soto.ob cit ant. por José Maria Codón, pag 8.
(21) Encinas; Diego D: ob. cit.ant. pag 306;307 .Libro IV
(22) Encinas; Diego D: ob. cit.ant. pag 306,307 .Libro IV.
(23) Encinas, Diego D: ob. cit.ant. pag 351. Libro IV.
(24) Colección de Documentos Inéditos de Indias, Serie I. Tit.18, págs 505 a 509. Citado por Landázuri Soto. ob. cit. ant. pag 17,
(25) Documento num.14. Audiencia de Quito. Legajo 209.t.I. folios 110-11. A.G.I. Sevilla. Citada por Landázuri. ob. cit. ant. pag. 24.
(26) Audiencia de Quito, Legajo 209,t.I.,folio 38. A.G.I. de Sevilla, Citado por Landázuri. ob. cit. ant. pag 25.
(27) Audiencia de Quito, Legajo 209,T.I., folio 65.Doc.num 15.A.G.I. Sevilla. Citado por Landázuri, ob. cit. ant. pag 25.
(28) Audiencia de Quito, Legajo 209, t.I. Fol.80; A.G.I., Sevilla. - Citado Landázuri. ob. cit. ant. ,pag 25.
(29) Audiencia de Quito, Legajo S.A.G.I.,Sevilla. Citado por Landázuri. ob. cit. ant. pag 26.

(30) Audiencia de Quito, Legajo 69, Doc.num. 18.A.G.I., Sevilla. Citado por Landázuri, ob. cit. ant. pag 26.
(31) Eyzaguirre, Jaime: Historia de Chile. Edit.Ziz-Zag, pag 112, Santiago, 1965
(32) Lira, Andrés: El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano. Prólogo de Alfonso Noriega. Edit. Foldo de Cultura Económica, pagina XXXVIII, México D.F. 1971.
(33) Ots y Capdequi, José María: Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano. Edit Aguilar, pag 258, Madrid, 1968.
(34) Ots y Capdequi, José María: ob. cit. ant. pag.243. y Benavides, Hector: ob. cit. ant, pag 52.
(35) Argüelles, Agustín: La Reforma Constitucional de Cadiz.- Estudio, notas y comentarios de texto por Jesús Longares. Iter ediciones S.A. pags 164-165, Madrid, 1970.
(36) Argüelles, Agustín: ob. cit. ant. pag 166.
(37) Lafuente, Modesto: Historia General de España. Tomo V, pag 42, Barcelona, 188o.
(38) Sanz Cid, Carlos: La Constitución de Bayona, pag 443, Madrid, 1922.
(39) Ferrandis,(Manuel) y Beirao(Caetano): Historia Contemporánea de España y Portugal, Labor S.A., pag 91, Barcelona,1966.
(40) Prólogo de Jesús Longares, en La Reforma Constitucional de Cadiz, de Agustín Argüelles, ob. cit. ant,. pag. 10.
(41) Ruggeri Parra, Pablo:"Historial de los primeros proyectos constitucionales americanos", en la obra: El Pensamiento Constitucional de Latinoamérica 181o-183o, Tomo II, pag 224, ob. cit. ant. y Ferrandis, Manuel: ob. cit. pág 92.
(42) Argüelles, Agustín: La Reforma Constitucional de Cadiz, ob.cit. pag 386.
(43) Zea, Leopoldo: América en la Historia, pag 17o, Madrid, 197o.
(44) Belmonte Díaz, José: ob. cit. ant. Tomo I, pag 16.
(45) Belmonte Díaz, José: ob. cit. ant. Tomo I, pag 17.
(46) Sachica, Luis Carlos: ob. cit. ant. pag 211.
(47) Veasé la obra de Morgan, Juna Davic: El Pensamiento Social de Bolivar. "Loteria", XII, num 152, Panama, 1968
(48) HelgueraJ. León: Bolivar: Una interpretación de su política económica en la teoría y en la práctica. "Boletín Histórico". num 17, 167-183, Caracas, 1968.
(49) Biscaretti, Paolo: Derecho Constitucional. Edit. Tecnos, pag 671, Madrid, 1965
(50) Fraga Iriberne, Manuel: Política y Econom'ia . ob. cit. ant. pags 139-140.
(51) Arce Cano: Los seguros sociales en México, pag. 16. México,D.F. 1944
(52) Alvarez Soberanis, Jaime: El Problema de la definici'on de la Seguridad Social y el Derecho. "Revista Jurídica", pag 10, México, D.F., 1971
(53). Arcos, Juan: En sindicalismo en América Latina, Feres-Friburgo, pag. 165, Madrid, 1963.
(54) Robles, Gonzalo: El Desarrollo Industrial, en México,5o años de Revolucion, pag 32, México, 1963.
(55) Torres Gaitán, Ricardo: La Constitución de 1917 y la Economía mexicana. Varios autores. Univ. Nacional Autonoma de México, pag 34., México, 1958.

(56) Lanz Duret, Miguel: Derecho Constitucional Mexicano, pag 77, México, D.F., 1959.
(57) Cueva, Mario de la, y otros, en México, 5o años de Revolución, ob. cit. pag 261 y siguientes.
(58) García Cruz, Miguel: La Seguridad Social, en México, 5o años de Revoluci'on", ob. cit. ant.
(59) Tissembaum, Mariano R: La Jerarquía del Trabajo en las Nuevas Constituciones. Lima, 1947.
(60) Arismendi, Alfredo A: Contribución a la Bibliografía del Derecho Constitucional y su Historia. Pub. de la Univ. de Venezuela. Fac. de Derecho. Introducci'on, pag 13, Caracas, 1972
(61) Sevilla Andrés, D: Ob. cit. ant. pag 49 y sig.
(62) Lazcano y Mazón, Andrés María: Las Constituciones de Cuba, ob. cit pag, 22.
(63) Ruiz, Ramon Eduardo: Cuba, Génesis de una Revoluci'on. Edit. Noguer, pag 132, Barcelona, 1972.
(64) Hauriou, André: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. ob.cit. ant. pag 779.
(65) García Regueiro, Ovidio: Raices Frutos de una Revolución . Edit. I.E.P.A.L., pag 150, Madrid, 197o.
(66) Garcia Regueiro, Ovidio: Ob. cit. ant. pag 151.

VI

LAS CONSTITUCIONES Y LA REALIDAD SOCIOECONOMICA EN IBEROAMERICA

A) EL PROCESO CONSTITUCIONAL Y SU GESTACION

Hemos sostenido en anteriores párrafos que las Constituciones recogen en su contenido aspectos de la realidad. Las Constituciones Iberoamericanas son el fruto de una revolución o del asentamiento de unas ideas a veces convertidas en hechos sociales, a su vez, brotan de las tensiones conflictivas entre una realidad social opresiva para el mayor número de ciudadanos y las incontenibles aspiraciones de los grandes núcleos de población. La tecnificación, la sociedad industrial y la concentración laboral en las grandes ciudades y polos de desarrollo económico, constituyen estímulos para el reformismo de las Cartas en su aspecto socioeconómico.

Sobre la influencia del proceso revolucionario en la Constitución, el ejemplo mas claro es el de México, nación que no podía escapar a la ley de la Historia. En la nación mexicana puede afirmarse que todas las Constituciones han sido fruto de una revolución y en esa línea hay que contar desde la promulgada en Apatzingán hasta la de 1917 que marca los derroteros del constitucionalismo social en Iberoamérica. El movimiento justicialista con sus aspiraciones de justicia social, ampliamente enmarcadas en movimientos precedentes, fijaron tambien el nacimiento de la Constitución de la época de Juan Domingo Perón, aunque su movimiento viniese enmarcado con unos claros matices de totalitarismo. Las actuales Leyes Fundamentales Cubanas son una muestra del proceso revolucionario antecedente, aunque con una mezcla de sentido nacionalista y de captación de procesos foráneos.

En general y especialmente en el caso de México durante la lucha ramada son destruidos los obstáculos que impedían el desarrollo de una sociedad y la Constitución se nos muestra como el documento que acoge las normas jurídicas y sociales que responden a los nuevos ideales de las mayorías triunfantes (1). Su vigencia depende de que se aplique con propósito de satisfacer las necesidades materiales y espirituales del pueblo, de tal modo que puede sentarse de forma categórica que, en la medida de que los ideales de una Constitución son realizados, cubren la etapa constructiva.

B) TEORIA ABSTENCIONISTA Y CUESTION SOCIAL EN EL CONSTITUCIONALISMO IBERO-AMERICANO.

"La teoria abstencionista -dice Bidart Campos- no satisfizo las exigencias de la época" (2). Se refiere este escritor político hispanoamericano al constitucionalismo clásico con sus formulaciones normativas. Y añade: "El juego de las libertades y la supuesta armonía que de su competencia se esperaba, no se produjeron y encumbraron, como siempre, sobre el débil. Sectores mas o menos numerosos de población quedaron estancados en un nivel de vida indigno de seres humanos. Al plantearse la cuestión social hubo de apelarse a contenidos de justicia que no podían ser indiferentes al Estado. El fin no había de ser ya tutelar los contactos de las libertades; había algo positivo que hacer. De este modo -dice- el constitucionalismo social de la primera post-guerra -anticipado ya en México en 1917- marca otros rumbos en los que debe señalarse también el aporte de corporativismo, en cuanto incorpora representaciones funcionales a la órbita del Estado para defender mejor los múltiples intereses en actividad".

En Iberoamérica la teoría abstencionista puede considerarse relegada, y en su lugar cobra fuerza el sentido opuesto, es decir, no abstencionista del Estado frente a los problemas socioeconómicos.

C) CONSTITUCIONES IDEOLOGICO-PROGRAMATICAS Y UTILITARIAS.

Este planteamiento lo formula Loewestein (3), que establece como primera premisa una distinción entre Constituciones que denomina "cargadas ideológicamente" o con un "programa ideológico" y las que denomina "Constituciones ideológicamente neutrales o puramente utilitarias".

Creemos que en las primeras se refiere el autor a las puramente ideológicas o utópicas, sin relaciones concretas con simples frases enunciativas de principios. Las segundas, "las Constituciones ideológicamente neutrales" se proponen con ausencia de todo tipo de preferencia ideológica, "ofrecer un cuadro funcional dentro del cual las fuerzas sociales y políticas de la comunidad deberán enfrentarse en libre concurrencia...".

Para Loewestein muchas de las Constituciones son tan conscientemente ideológicas que casi podría decirse que una Carta no debe ser considerada completa cuando no está imbuida por todas partes de una determinada ideología,

siendo estas Constituciones con frecuencia auténticos catecismos políticos mas que indicaciones materiales para el desenvolvimiento racional del proceso gubernamental. Este punto, para el mismo autor, puede ayudar a explicar el empeoramiento del estilo contemporáneo en la formulación constitucional, cuya verbosidad no tiene nada en común con la concisión de la Constitución americana o la precisión de la belga.

Cita ejemplo Loewestein de Constitución "condicionada ideológicamente" y apunta a la mexicana de 1917, "con su expresa orientación hacia un orden socialista". Otros Estados -añade- conmemoran el nacimiento de la Ley Fundamental bautizando una calle o un plaza con dicha fecha (el ejemplo es bien palmario en la Historia Constitucional española hasta 1931); México es, sin embargo, aparentemente el único país que honra de esta manera un artículo de la Constitución, el 123, que proclama el principio del Estado social de bienestar. Cuando analiza Loewenstein la Constitución de Weimar la acusa de haber mezclado "con promiscuidad ideologías liberales y socialistas". Y termina diciendo: "Cada vez se completa y se amplia mas el catálogo clásico de las libertades individuales por medio de derechos sociales y económicos del pueblo, para cuya realización se hace necesario una acción positiva por parte de los detentadores del país".

Existen Constituciones en Iberoamérica que denotan cierta reserva ideológica, limitándose a enunciar los derechos y deberes del ciudadano. Otras hacen alusión ininterrumpida a proletarios, obreros, trabajadores y clases campesinas, e incluso dentro de estas últimas a las Comunidades Indígenas. En otras, en lugar destacado o preeminente de la introdución, estampan el principio ideológico de que tal República es, aproximadamente "estado federal, democrático y social", y se repite insistentemente el motivo, o la palabra social, e incluso añaden "Estado de Derecho". En estos casos, como dice Karl Loewestein, la estructura ideológica posee mas que un mero carácter declarativo, un completo sentido normativo y enfrenta a la práctica constitucional con la tarea completamente nueva de enjuiciar el proceso político en su conformidad con estos valores y premisas ideológicas.

D) CONSTITUCIONES ORIGINARIAS Y DERIVADAS.

En general el Constitucionalismo iberoamericano contemporáneo -a excep-

ción de México con su Constitución de 1917 y Cuba con sus Leyes Fundamentales- nos muestran Constituciones derivadas o calcadas, influidas o mediatizadas por otras Carta Políticas antecedentes, siquiera este Constitucionalismo iberoamericano se adelantará en la proclamación de los derechos y garantías sociales al Constitucionalismo europeo, a nuestro juicio, como ya hemos esbozado en la parte histórica, como fruto de un peso o vivencia jurídica, latente en aquellos paises por obra de las Leyes de Indias.

Karl Loewenstein (3) define la que llama "Constitución originaria" como documento de gobierno que contiene un principio funcional nuevo, verdaderamente creador, y por lo tanto "original", para el proceso del poder político y para la formación de la voluntad estatal. Y con el nombre de "Constitución derivada" o "derivativa" se"derivativa" se designa un tipo de Carta que sigue fundamentalmente los modelos nacionales o extranjeros, con la so la adaptación de sus principios a las necesidades nacionales. Estamos de acuerdo con dicho autor en que las primeras son relativa y absolutamente poco frecuentes y que ha existido a lo largo de los años poco espíritu inventivo en la creación de las Cartas Políticas, lo que para Loewenstein tiene una explicación en el carácter fundamentalmente conservador del hombre político. Este fenómeno se operó en el siglo XIX, en que el constituyente, adverso a "roturas violentas con el pasado", reprodujo incesantemente un modelo o tipo único de Constitución, salvo ligeras variantes. "Una especie de "vis inertiae" -dice Loewenstein- conduce a las reformas constitucionales, la mayoría de las veces, nuevamente a los "canales tradicionales" de la experiencia nacional.

Para Loewenstein los experimentos constitucionales suelen ser peligrosos. Solamente revolucionarios sociales en gran escala son apropiados para producir nuevas formas constitucionales. Estos "revolucionarios sociales" se dieron con intensidad en Oberoamérica, que pudo mucho antes de 1917 constitucionalizar los derechos sociales en las Cartas, pero para ello constituyó un gran obstáculo la tendencia individualista arraigada en el constitucionalismo iberoamericano, que fue producto de la imitación torpe de las Cartas foráneas.

Loewenstein mantiene que con frecuencia el carácter originario de una determinada Constitución, "se pone de manifiesto en la manera y frecuencia con que es imitada por otras naciones, que están a la búsqueda de la fór-

mula para la conformación constitucional de su destino".

En el caso de las naciones iberoamericanas, la Carta mexicana supuso un claro tipo de Constitución "originaria", y fue sin duda alguna imitada por la mayoría de las naciones, que efectivamente buscaban esta fórmula para la "conformación constitucional" a que alude Loewenstein.

E) CONSTITUCION PROGRAMA Y CONSTITUCION REAL.

Muchas normas de las Constituciones Iberoamericanas comenzaron siendo solamente letra muerta o utopías resplandecientes. En algunos Estados esta letra muerta adentrada en las normas constitucionales, fue paulatinamente haciéndose realidad. Pero para llegar a este estadio era preciso que la Constitución crease una conciencia social y económica y entonces las normas básicas llegaron efectivamente a ser programas de convivencia. Existe por tanto en muchos paises, en cuanto a los dictados de la Constitución, anticipación de las ideas y las hipótesis, para irse transformando paulatinamente, conforme a plan o por el avance de los acontecimientos, en realidad social.

Muchas Cartas de Iberoamérica descuidaron la realidad social, política o incluso económica de la Nación para la cual eran promulgadas: divergencia o antítesis entre el "país real" y el "país legal". Para Bidart Campos, la tradición, el pasado, la herencia de una comunidad, tienen que pesar en el contenido de la Constitución escrita que quiere adjudicársele, so pena de un claro divorcio entre el texto y la realidad, de una futira falta de vigencia del texto constitucional. A este propósito, dice Bidart Campos, "descuidar los antecedentes históricos, el gérmen material de la Constitución, es teorizar en desmedro de toda posibilidad de éxito y de eficacia Dar una Constitución que no tiene posibilidad de realizarse es frustrarla de antemano y condenarla a muerte, a la hoja de papel, privándola de vida anticipadamente"(4).

Este fenómeno de divorcio entre el texto y la realidad se dió en algunos paises de Iberoamérica. En otros, como México, si bien se aplicó la Constitución de 1917 siquiera fuese lentamente, no fué letra muerta, ya que el tiempo hizo realidad los preceptos constitucionales en el orden socioeconómico.

Decía Estrada que antes de emitir una Constitución es preciso una consulta previa, llevar a cabo un análisis de la situación histórica de la sociedad receptora, en otras palabras, como explica Bidart Campos, "hay que relacionar el valor con la realidad, en forma tal que el primero pueda incorporarse a la segunda".

Eustorgio Sarrió (5) especifica el contraste entre una concepción real de la la Constitución y una concepción ideal de la misma, haciendo cita del criterio de Stalin y el de la Asamblea de la Organización de las Naciones y un Programa, ya que este último hace formulación de supuestos aún no existentes, y una Carta Política "debe tratar de lo que existe, de lo que ya se ha alcanzado y conquistado". Un programa tiene un sentido futurista y una Constitución un sentido de presente. Y agrega citando a Stalin: "El proyecto de la nueva Constitución representa así un resumen del camino recorrido, un resumen de las conquistas alcanzadas ya. Es por lo tanto, el registro y consolidación legislativa de lo que se ha alcanzado y conquistado de hecho". Es lo que ha denominado Sachica (6) "la Constitución dispositivo para la protección jurídica de una situación social y política consolidada".

Sin embargo y pese a estos moldes definitorios, la mayoría de las Cartas de Iberoamérica, al menos las primeras en que se acomete el problema social, se expresan en futuro: "El Estado procurará", "El Estado velará...", "se tendrá..." o expresiones análogas. Y la propia ONU en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, "proclama la presente declaración de Derechos humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse".

En Iberoamérica se promulgaron muchas Cartas Fundamentales, que en este campo de los Derechos socioeconómicos, y también en los postulados políticos, no pasaron del calificativo de teóricas o parcialmente teóricas. Estas Cartas vienen a convertirse en Constituciones "programa". Existen muchas aspiraciones, se realzan y exaltan muchos ideales, se proclaman principios que deben ser, y si en el aspecto socioeconómico suelen ser Constituciones "programa" y sin embargo devienen en Constituciones reales en los aspectos de unidad nacional, cuestión religiosa, tradición republicana, régimen de partidos, en los cuales suele -en frase de Luís Carlos Sachica- fielmente la Constitución sociológica y política del país.

Tenemos el ejemplo de la Carta de Cuba de 1940. Realmente si se hubiera

estructurado y aplicado la Carta cubana, completa en sus formulaciones socio-económicas no se hubiera producido la revolución castrista. A los gobernantes de Cuba -comenta Ramón Eduardo Ruiz- se les permitía interpretar la Carta de una manera vaga, porque los arquitectos de la Constitución dejaron para completar la tarea, en gran parte, al Congreso cubano, que había de aprobar unas "Leyes complementarias" para ejecutar las cláusulas del documento, y por tanto -como expresa Ruiz- la Carta carecía mas bien de significado, a menos que el Congreso actuase; y el Congreso, aunque adoptó cierto número de medidas importantes, jamás obligó a cumplir la mayor parte del documento, debido a que la Segunda Guerra Mundial reanimó la economía, respaldando la demanda nacional de reformas, y porque los políticos que dictaban la política a seguir hicieron caso omiso de sus obligacione, y porque los Tribunales y la Autoridad suprema se desentendieron en general de las cuestiones (7).

Algunos tratadistas se han preguntado si debe abandonarse el aspecto programático de las Cartas. La respuesta debe ser negativa. Simplemente con el deseo, con el enunciado de un principio, se avivan las conciencias, y aquel moldea en la mayoria de las veces, en el futuro un comportamiento real, y la Constitución que se inició programa, deviene en Constitución real.

En este encuadre del capítulo podemos trazar los conceptos de Constituciones normativas, nominales y semánticas, que magistralmente expone Loewenstein. Cuando analiza la "normatividad" en la Constitución, expresa que el criterio del análisis ontológico radica en la concordancia de las normas constitucionales con la realidad del proceso del Poder, y su punto de partida es la tesis de que una Constitución escrita no funciona por sí misma, sino que una Constitución es lo que los destinatarios y detentadores del Poder hacen de ella en la práctica. Para Loewenstein, la cuestión fundamental sobre si hará realidad la conformación específica del Poder prevista constitucionalmente, depende del medio social y político donde la Constitución se adopte. La implantación de la misma sin una educación política, una democracia constitucional plenamente articulada en un Estado recién liberado de la autocracia tradicional o de la tutela colonial, es para Loewenstein casi un milagro que la Constitución opere. "Para que una Constitución sea viva, debe ser por lo tanto efectivamente "vivida" por destinatarios y detentadores del Poder, necesitando un ambiente favorable a su realización... y no es suficiente que sea válida en sentido jurídico", sino que para que sea

"real y efectiva" habrá de ser observada lealmente, y "tendrá que estar integrada en la sociedad estatal, y ésta en ella...". Y termina diciendo que "solamente en este caso cabe hablar de una Constitución normativa: sus normas dominan el proceso político o, a la inversa, el proceso de Poder se adapta a las normas de la Constitución y se somete a ellas".

Cuando afronta el sentido de la Constitución Nominal dice: "Una Constitución podrá ser jurídicamente válida, pero si la dinámica del proceso político no se adapta a sus normas, la Constitución carece de realidad existencial". "Lo que la Constitución nominal implica -para Loewenstein- es que los presupuestos sociales y económicos, en el momento actual operan contra una concordancia absoluta entre las normas constitucionales y las exigencias del proceso de poder...". "La función primaria de la Constitución nominal es educativa; su objeto es, en un futuro mas o menos lejano, convertirse en una Constitución normativa y determinar realmente la dinámica del proceso de Poder en lugar de estar sometida a ella".

Y concluye con el concepto de Constitución semántica: "Hay casos en los cúales, si bien la Constitución será plenamente aplicada, su realidad ontológica no es sino la formulación de la existente actuación del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores del poder fáctico, que disponen del aparato coactivo del Estado... La conformación del poder está congelada en beneficio de los detentadores fácticos del poder...".

Frente a estas definiciones encuadra determinados paises en que se pueden encasillar esta clase de Constituciones, e indican que las normativas tienen su vigencia en paises occidentales de larga tradición de gobierno constitucional y en los que existe un grado relativamente alto de homogeneidad social y económica. La nominal florece en aquellos Estados en los que el Constitucionalismo occidental se ha implantado, "sin previa incubación espiritual o madurez política, en un orden social de tipo colonial o feudal agrario...". Y para Loewenstein sigue siendo Iberoamérica, antes tanto como ahora, el terreno propio en que se asienta la Constitución nominal, aunque no deben desconocerse los procesos innegables hacia un proceso normativo en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay, México y Costa Rica en que persisten, aunque con interrupciones ocasionales, en un auténtico normativismo.

Sin embargo presenta a la Constitución semántica sin campo específico determinado, y como "tipo ideal" de una Constitución implantada con el fin de asentar en un grupo dominante, la Constitución de Cuba de la época de Batista (8).

Sobre los presupuestos de la Constitución: normatividad y normalidad, "Heller dice bien que la Constitución no conoce normatividad sin normalidad, porque en la realidad constitucional toda norma -para integrarse o integrar la Constitución real- tiene que ser vigente, tiene que aplicarse, tiene no solo que "debe ser", sino que "ser". Pero en el orden de las normas, hay normatividad legal que no llega a tener vigencia, hay normatividad sin normalidad, deben ser sin ser". (9) A este respecto Lucas Verdú (10) -citado por Bidart Campos- escribe que no se trata de reanimar la confianza racionalista en la capacidad conformadora de las prescripciones abstractas, generales, provistas de sanciones coercitivas sino que la cuestión estriba en analizar en qué medida la Constitución es capaz de suscitar un amplio consensus social, porque la Constitución no solo es expresión de una estructura político-social, sino que sus normas inciden sobre ésta de una manera determinada.

F) CONSTITUCIONES POLITICAS CADUCAS, CONSERVADORAS, CONCOMITANTES, REFORMISTAS, REVOLUCIONARIAS Y UTOPICAS.

En un extenso trabajo de José Chanes Nieto (11), se establece la clasificación de este título.

Define a las caducas como aquellas cuyas normas han sido superadas por la Constitución Social, en tanto no responde a las estructuras económicas y sociales existentes y, en oposición a las deseables. Las "conservadoras" tienen la tendencia u objeto a mantener la Constitución Social existente en el tiempo de su promulgación. Y en las "concomitantes", la Carta Política se adapta a la Constitución Social a medida que ésta se transforma, pero sin trans cenderla; las "reformistas" contienen normas encaminadas a facilitar la transformación de la Constitución Social en la medida que és lo permita, sin que estabelzcan los instrumentos para transformarlas, y en caso de establecerlos, sin hacerlos obligatorios para gobernantes o gobernados; las "revolucionarias" se independizan de la Social, aun cuando parte de ella no la abandone, para

ir en pos de conseguir una nueva Constitución Social que sea una respuesta ajustada a los ideales y aspiraciones, a la filosofía política, económica y social, que pugna por la implantación de un orden social, diferente al existente, considerando mas justo, y para llegar al orden social anhelado se establecen los instrumentos y el contenido de la actividad de gobernantes y gobernados, con el carácter de preceptos obligatorios. Para Chanes Nieto, en congruencia con sus objetivos, la Constitución Política revolucionaria no coincide con la Social. Las que denomina "utópicas" olvidan a la Constitución social, y parten sus normas de moldes teóricos divorciados de la realidad que pretende regular o que nacen de una actitud emocional y que conducen, indefectiblemente, según el mismo autor, a la frustración y al fracaso, o al autoritarismo, ya que solo será obedecida por el imperio de la fuerza, y no cuenta con el consenso popular.

En el vasto campo del constitucionalismo iberoamericano pueden encasillarse a través de los tiempos, con los enunciados antes expuestos.

G) LEYES CONSTITUCIONALES Y LEYES EXTRACONSTITUCIONALES.

Existe la Constitución o Ley Fundamental, de rango supremo y características específicas. Y también las Leyes fuera de la Constitución, que revisten una jerarquia y rango análogo a la Carta Fundamental, en cuanto tienen una importante contenido o materia constitucional, y Leyes Fundamentales dictadas fuera de la Constitución, aunque formanado parte integrante de la misma. Es el caso típico de las Leyes Fundamentales Cubanas de la época actual.

También puede considerarse a las Leyes Constitucionales como extraconstitucionalidad, en cuanto están fuera de la Constitución escrita y podría compararse con lo que Hauriou define como "superlegalidad constitucional", o conjunto de principios integrantes de una legitimidad constitucional colocada por encima de la propia constitución escrita.

En este aspecto y por lo que respecta a Iberoamérica podría descubrirse cierta extraconstitucionalidad en ciertas declaraciones o principios sin formalidad de Ley, promulgados antes o después de la Carta correspondiente y sin inclusión en la misma. Por vía de ejemplo, en la Argentina, con anterioridad a la reforma constitucional de 1949, el régimen peronista dió categoría de extraconstitucionalidad a los derechos del trabajador, proclamados

por Perón, y luego incluidos en el texto constitucional.

Y hemos de abordar el tema de las leyes y disposiciones de diverso rango que se anticipan a la declaración de principios constitucionales. A veces la legislación de los paises iberoamericanos en la formulación de un principio de contenido socioeconómico, precede a la propia Carta Fundamental y ésta es ya tardía o retrasada en la declaración de derechos y garantías, ya proclamados aunque no consagrados contitucionalmente.

Este fenómeno se ha dado muy a menudo en Iberoamérica. En la Constitución salvadoreña de 1841 se establece por primera vez con rango constitucional la abrogación de la esclavitud (art. 91). Sin embargo ya anteriormente la esclavitud había sido abrogada en Centro-América por el Decreto de 17 de abril de 1824 y en el Estado de El Salvador por Orden Legislativa de 25 de mayo de 1824. Y sin embargohasta 1841 no es recogido este precepto en forma constitucional. Hay ejemplos mas abundantes y numerosos entre esta prelación de disposiciones antes de asentarse en las Cartas Políticas.

Existen preceptos socioeconómicos que están ya en vigor dentro de la legislación que pudieramos llamar secundaria o inferior en rango. Los legisladores en estos casos no desean suplantar en forma alguna la reglamentación que siempre es indispensable para conferir eficacia y vitalidad a los principios jurídicos, como sostiene Gallardo (12), y en estos casos su intención es -al erigir en precepto constitucional estos antiguos principios que se encuentran diseminados o esparcidos en otras disposiciones legales de menor rango o de carácter secundario- es establecer una pauta para que el Gobierno pueda desarrollar posteriormente y realizar en un futuro los preceptos que pasan a ser principios o normas constitucionales.

Sobre estas leyes sociales que se anticipan a la Constitución tenemos sobradas muestras de su pervivencia, jurídicamente las instituciones sociales de la Argentina fueron consagradas por una legislación obrera copiosa anterior a 1949. Hasta ese momento puede decirse que en la Constitución no han sido proclamados los principios socioeconómicos que en su mayoría tenían existencia legal en la Argentina.

La lista de los decretos-leyes dictados por el Poder Ejecutivo entre fines de 1943 y principios de 1946 sirve para darse una idea de la transformación laboral-social producida en el país: creación de la Secretaría de Trabajo, decreto de jubilaciones, creación de Tribunales de Trabajo, decre-

to de Asociaciónes Profesionales (que posibilitará la posterior "estatitación" del sindicalismo). Estatuto del Peón del Campo, regulación del aprendizaje profesional de los menores, prevención de accidentes laborales, mejoras al servicio doméstico y a los trabajadores a domicilio, intangibilidad del salario, decreto 33.302/45 (vacaciones pagadas, generalización de las indemnizaciones por despido, aumento general de salarios, aguinaldo, etc.), "obras sociales", convenios colectivos, estabilidad en determinadas ocupaciones regidas por "estatutos" especiales, recurso jerárquico contra funcionarios del Estado, sanciones para quienes obstruyen la labor de la Secretaría, y el decreto de congelación de alquileres. El peronismo o justicialismo con sus concepciones sociales introduce en la Constitución el artículo 37, sobre los derechos del trabajador, dando así a los derechos carta de naturaleza constitucional. En México la legislación social aparece primero en las provincias con carácter federal. En 1904 se promulga en el Estado de México una Ley de Accidentes de Trabajo; en 1914, Veracruz establece la primera Ley del Trabajo de todo el país, seguida por las de Yucatán y Coahuila que reconocen, reglamentandolo, el derecho de huelga. He aquí otros casos calros de proclamación de principios socioeconómicos anticipados a la Constitución.

En la Constitución de Cuba de 1940 se aborda de una mamera completa y detallada la tutela del trabajo, pero ya en leyes antecedentes se establecieron las cuestiones fundamentales para la tutela del trabajo, antes de que llegase el precepto constitucional.

Así en Cuba existía la Ley de 23 de junio de 1909 (pagos a trabajadores) a no ser en moneda de curso legal, que la Constitución de 1940 recoge en el artículo 64. Las imdemnizaciones por accidente de trabajo están establecidas por Ley de 12 de junio de 1916 (Gaceta del día 16), que tiene posteriormente diversas modificaciones y complementos, y que se recoge en la Constitución de 1940 en el artículo 65 sobre las viviendas para trabajadores en Cuba, se iniciaron los primeros balbuceos con la Ley de 18 de julio de 1910, 6 de agosto de 1910 y decretos posteriores numerosos, y Leyes de 22 de marzo de 1915 etc. y la Constitución de 1940 se recoge en el artículo 79.

Así, podriamos extendernos en otros aspectos, tomando por vía de ejemplo a Cuba, tales como desocupados, jornal mínimo, trabajo de la mujer, trabajo de los menores, sindicación, contratos de trabajo, jornada de trabajo, descanso dominical, descanso retribuido, nacionalización del trabajo, exceden-

cias, escalafones, derecho social, etc., que fueron precursoras a los artículos de la Constitución de Cuba de 1940.

De esta misma forma se operó en otras naciones iberoamericanas, siendo adelantada la Ley o el Decreto a la Carta Política en cuestiones socioeconómicas.

En otras, la Constitución marcó la pauta, y después se desarrollaron ampliamente los esquemas constitucionales con una abundante legislación. Los ejemplos son numerosos y por su extensión no vamos a citar.

H) CONSTITUCION SOCIAL, CONSTITUCION POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA.

De forma esquemática, Chanes Nieto traza los linderos entre lo que ha de entenderse por Constitución Social, Constitución Política y Administración Pública y sus entrecruzamientos o incidencias en el área política y las relaciones de la Constitución Social con la Constitución Política y con la Administración Pública.

Empieza por sentar que la Constitución de México, al igual que la de todos los Estados, muestra un carácter polifacético en el orden real como en el orden conceptual, pudiéndose efectuar su estudio desde diversos puntos de vista: filosófico, jurídico, económico, histórico, sociológico, político, administrativo, sin que ninguno de ellos agote el análisis de la Constitución.

Para el autor del estudio, tradicionalmente se ha otorgado una mayor jerarquía al estudio de la Constitución Política, aun considerando que preeminentes tratadistas como Maurice Hauriou han considerado que "desde varios puntos de vista, la Constitución Social de un país es mas importante que su Constitución Política" (Maurice Hauriou).

La expresión Constitución Social para Chanes parece nueva en esta discusión en virtud, principalmente, de que cuando se piensa en la Constitución de un Estado se hace referencia generalmente a la Política (André Hauriou: "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", París, Ed. Montchrestien, 1967, pag. 264), y de ahí, según el autor comentado, el olvido de la distinción entre ambas Constituciones y de sus relaciones posibles, terminando por sentar que en cada país existe una "Constitución Social", fundada en el medio social que es propio a ese país: la estructura y evolución de ese medio

condicional, a la vez que es condicionado, a la Constitución Política. Y da un ejemplo sobre ello. Y nos presenta a México que tiene una "Constitución Social", que resulta de la actividad, del ingenio, de las aptitudes, de los ideales, de la manera de ser individual y colectiva de los mexicanos y la combinación de estos factores dan lugar a una constitución de la sociedad mexicana, que la distingue de las restantes sociedades humanas.

Chanes Nieto establece que la Constitución Social comprende en frase de Georges Burdeau (Traité de Science Politique, tom. IV, París, Ed. L. G.D.J. 1969, pag. 10), "las tendencias, tradiciones, usos morales, sociales, económicos" de los individuos y de los grupos, pero en este orden de cosas y condicionando su estudio en particular a la Constitución de México hace constar que se integra por las reglas sobre el fundamento, la organización y ejercicio del poder público, las relaciones entre éste y los gobernados, así como las de éstos entre si, y muy especialmente, la filosofía que gúía y que da contenido a los actos de gobernantes y gobernados, presentándose la Carta Mexicana como el instrumento capaz de permitir a los mexicanos alcanzar el orden social apetecido, desprendiéndose de ello como conclusión que la Constitución Política es tambien Constitución Social.

Admitir que la Carta Política de México sea Constitución Social, implica admitir asimismo que, en cierta medida el fundamento, la organización y el ejercicio del Poder, las relaciones entre gobernantes y gobernados, así como las relaciones entre estos, tal y como se contienen en la Constitución Política, no corresponde ni siempre, ni totalmente a las prácticas, tendencias económicas y sociales actuales, individuales y de grupo. Reconocer esta discrepandia, para el mismo autor, no conlleva a considerar que la Constitución Política no sea una respuesta a la problemática social y económica de México actual y la previsible en el futuro; por el contrario, significa que la Constitución Política, como expresión de la filosofía pol'itica, económica y social de los mexicanos supera a la Constitución Social al transcenderla mediante las posibilidades que abre para establecer una nueva Constitución Social que supere a la actual, en la que la democracia sea plenamente una realidad en lo político, en lo económico, en lo social y en lo cultural.

Y por ello la Constitución Política recoge los valores a que aspira el mexicano y establece los instrumentos entre los que se encuentra la Administración Pública, para superar la Constitución Social existente, evitando la catástrofe a la que la subsistencia de ciertas relaciones sociales y económi-

cas en práctica llevarían al país; por ello, la Constitución Política es una Constitución Política Revolucionaria, en punto que busca la transformación de la Social, con vista a un orden social en que sean con mayor grado una realidad los valores que los mexicanos han considerado como fundamentales.

Se plantea el estudio de unas aclaraciones a esta última conclusión, tratando de dilucidar si la Constitución Social y la Política y con ella la Administración Pública, estan necesariamente condicionadas, o lo que es lo mismo si a cada Constitución Social corresponde necesariamente una concreta Constitución Política es independiente de la Constitución Social. Sus conclusiones las resuelve así: En primer caso, la Constitución Política estaría determinada por la Social; en el caso segundo, la Política podía transcender a la Social.

Es normal que por los sociólogos se postule la correlación entre ambas Constituciones, y aun se admita la prioridad de la Constitución Social, hasta el punto que se considere utópica la Constitución Política que no se adecúa a la Constitución Social. Este punto de vista no es tan evidente ni cierto, si se tiene presente que, a pesar de las diferencias entre las sociedades que corresponden a cada país, es decir, entre la Constitución Social propia a cada uno, existe un acercamiento entre las diversas Constituciones Políticas en cuanto a algunos aspectos generales: acrecentamiento de las atribuciones del ejecutivo que se traduce en una administración mas compleja; intervención del Estado en las actividades económicas; consagración de los derechos humanos, extensión del sufragio, etc. Por lo cual llegamos a la conclusión que es imposible una Constitución Política que, sin ser totalmente independiente de las estructuras sociales que le darían un contenido particular, contenga sus propias características y escape al condicionamiento de la Constitución Social, consagrando el orden social deseabel y no meramente el existente.

No hay duda en destacar la influencia de la Constitución Social sobre la Política y por tanto, la existencia de tipos de Constitución Política en función de la Constitución Social.

(1) La Constitución de 1917 y la economía mexicana. Cursos de Invierno 1957, Universidad de México, México, 1958.
(2) Bidart Campos. ob.cit ant. tomo I, pag.25.
(3) Loewenstein,Karl: Teoría de la Constitucion. ob. cit. pag 110.
(4) Bidart Campos: ob. cit. tomo I, pag.59.
(5) Sarrió, Eustorgio: La Democracia y el Poder Militar. Edit Iqueima, Bogotá.s.f.
(6) Sachica: Ob. cit., pag.49
(7) Ruiz, Ram'on Eduardo: Cuba,génesis de una Revolución, pag.135, Barcelona, 1972
(8) Loewenstein: ob. cit.
(9) Bidart Campos: ob. cit. tomo I, pag 131.
(10) Lucas Verdú, Pablo: Introducción al Derecho Político, pags 141, 142 y 150.
(11) Chanes Nieto, José: Constitución social, Constitución Pol'itica y Administración Pública" "Revista Mexicana de Ciencia Política. Univ. Nac. Autonoma de México.Fac. de Ciencias Pol.y Sociales, num 66, oct-dic 1971, México.D.F.
(12) Gallardo, Ricardo: Las Constituciones de El Salvador, Tomo II, pag.225, Madrid, 1961.
(13) Chanes Nieto, José: ob.cit. pag 81-85.

VII

LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL EN IBEROAMERICA Y SU REPERCUSION EN LA ESTRUCTURA SOCIAL

A) LA NORMA CONSTITUCIONAL VA CONFORMANDO A LA ESTRUCTURA SOCIAL

La estructura constitucional tiene una repercusión mas o menos mediata sobre la estructura social, de tal forma que la norma constitucional va conformando a la estructura social de los paises. Este principio general tuvo acusada realidad en Iberoamérica donde los movimientos políticos, sociales y económicos determinaron la irrupción de la norma constitucional o la conformaron. Bidart Campos sostiene que la Constitución como vigencia requiere normatividad, porque la vigencia aparece cuando "lo que es", se torna "debiendo ser". Abundando en este aspecto de la estructura constitucional, para García Pelayo (1) "la norma jurídica solo puede tener sentido incorporada a una conducta real, no solo en cuanto a tal es orden jurídico positivo, pués el derecho no solo vale, sino que también rige, de manera que si al orden jurídico, se le vacía de contenido sociológico queda un sistema de proposiciones, pero no de normas jurídicas. Por otra parte el orden jurídico, sociológicamente considerado, no es una mera formalidad o regularidad, sino, una normalidad o regularidad normativamente exigida, es decir, no solo rige, sino que tambien vale". Por ello, para García Pelayo, "contenido y efectividad social, por un lado, y pretensión normativa, por otro, son momentos integrantes necesarios de un orden jurídico. En consecuencia, una estructura jurídico-constitucional significa la unidad entre un complejo normativo y una situación real efectiva".

Y en este punto entra en función lo que se ha denominado "sentimiento constitucional". Para Loewenstein (2) toda Constitución escrita no solamente es en si incompleta sino que aquí la deficiencia es mayor ya que cada Constitución no supone mas que un compromiso entre las fuerzas sociales y los grupos pluralistas que participan en su conformación. El mismo autor sostiene que si se cambia la situación de equilibrio tambien se hace preciso la reforma de la Carta, y por ello establece la conclusión de que "una Constitución es tanto mejor cuanto con mas facilidad se puedan efectuar cambios en

la estructura social sin modificación de la mecánica del proceso político". Para Karl Loewenstein "con la expresión "sentimiento constitucional" (Verfassungsgefühl) se toca unos de los fenómenos psicológico-sociales y sociológicos del existencialismo político mas difíciles de captar", y añade que se podría describir "como aquella conciencia de comunidad que, transcendiendo a todos los antagonismos y tensiones existentes político partidistas, económicosociales, religiosos o de otro tipo, integra a detentadores y destinatarios del poder en el marco de un orden comunitario obligatorio, justamente la Constitución, sometiendo el proceso político a los intereses de la comunidad". En expresión del mismo tratadista, la formación de este sentimiento constitucional depende ampliamente de los"factores irracionales, de la mentalidad y vivencia histórica de un pueblo, especialmente si la Constitución ha salido airosa también en épocas de necesidad nacional" (3).

En general existe una alarmante indiferencia de los ciudadanos o masa de los destinatarios del poder frente a la Constitución. Este fenómeno resalta como patente realidad en Iberoamérica. Es la actitud que llama Loewenstein "actitud psicológica" que puede conducir, finalmente, a una atrofia de la conciencia constitucional.

B) LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL Y LA ESTRUCTURA SOCIAL.

Bidart Campos sostiene que hablar de "estructura" es mentar una disposición sistemática, una organización, una ordenación en los componentes, y agrega que ella es algo así como "una disposición de los elementos que integran la realidad y normatividad constitucionales, de los ingredientes que con determinada modalidad conforman el sistema constitucional. Esa disposición, esa ordenación, esa forma de ubicarse en lo constitucional, está condicionada por numerosos factores que, a su vez, organizan la estructura social. Las distintas fuerzas que actúan en una estructura social repercuten en la estructura constitucional, como que ésta no es algo divorciada de aquella. Estructura constitucional y estructura social guardan vinculación recíproca". (4)

Y efectivamente tambien en Iberoamérica se da el fenómeno que apunta Bidart Campos: "Toda estructura constitucional, al igual que la estructura

social que podíamos llamar subyacente, se localiza en el espacio, con un elemento humano determinado. La coexistencia humana, social y política, se vive en un lugar y una época, en constante tensión y movimiento". Esto significa para dicho tratadista que todo cuanto se relaciona con esa comunidad, asentada en un sitio, y mas o menos limitada por una edad histórica y un tiempo vital, tiene singular importancia para la estructura constitucional.

Y al hablar de la época que, lógicamente, da su tónica o características peculiares a las estructuras constitucionales y en nuestro caso referido a Iberoamérica, también en el cambio del horizonte histórico, se formulan "declaraciones revestidas de solemnidad e intangibilidad, con lo que la tabla de derechos incorporada a la dogmática del estado liberal, es una estructura constitucional totalmente distinta a las formaciones constitucionales de los siglos anteriores". Iberoamérica no pasó, como otros paises, por la etapa o "tipo político-constitucional del medievo". Entró de lleno en el constitucionalismo moderno con la "cartilla de libertades", que difundió dicho constitucionalismo moderno, con la tabla de derechos incorporada a la dogmática del estado liberal.

La economía también ejerce su destacada influencia en la esctructura constitucional del cuadro iberoamericano. Para Bidart Campos, el "derecho constitucional de las sociedades capitalistas, en las que el mando político y el poder económico están separados y distanciados, tiene una modalidad propia, diferente de las estructuras sociales pretéritas o contemporáneas fundadas en una concepción colectivista u obrerista". "Además -concluye Bidart- de estas transformaciones operadas por la estructura económica, se añade el ejemplo de ciertos estados federales; o bien la pobleza de algunas regiones ha sido óbice a la adopción del federalismo (recuérdense ciertos argumentos en oposición a esta forma de Estado esgrimidos en los debates de la Constituyente argentina de 1824, y la réplica de Dorrego), o la regulación de la economía ha producido mutaciones en el funcionamiento constitucional..."

C) LA DESCONSTITUCIONALIZACION.

Existe en la estructura constitucional un fenómeno que Bidart Campos llama

ma "desconstitucionalización" (5) y que para dicho autor consiste en la oposición entre las previsiones del texto y la realidad constitucional, o lo que es lo mismo entre la norma legal y su vigencia.

Sobre el fenómeno de la "desconstitucionalización", cita el profesor Lucas Verdú en su obra Curso de Derecho Político, Vol. 1, pag. 147, ob. cit., al insigne profesor Pietro Virga: "No puede negarse que en el Derecho Constitucional se produce de modo mas intenso que en otras ramas jurídicas el fenómeno de divergencia entre el Derecho escrito y la realidad constitucional; a tal fenómeno, que en nuestro campo se denomina desconstitucionalización, el funcionamiento de los órganos constitucionales en la realidad práctica no corresponde al que debería ser según el esquema de las normas jurídicas, sobre todo porque en ese funcionamiento se inserta la acción de órganos o instituciones (por ejemplo, partidos políticos) no disciplinados suficientemente por las normas constitucionales. En estos casos, si bien las desviaciones respecto al Derecho escrito en el campo del Derecho Constitucional, a diferencia de otros Derechos, no siempre pueden captarse eficazmente por sanciones sobre actos u órganos. Al jurista solo compete registrar la divergencia de la realidad constitucional con el Derecho escrito o viceversa. Al hacer así no se aleja, en definitiva, de la aplicación del método juridicodogmático, limitándose a comprobar la incongruencia del tipo concreto respecto a la norma abstracta (Pietro Virga, "Diritto Constituzionale, Settima edixione interamente rifatta, Milano, Dott A. Giuffrè Editore, 1971, pas. 7-8).

Vigencia y norma constitucional fueron en constante divorcio en Iberoamérica. Existió en muchas circunstancias una real oposición entre las previsiones del texto o entre la norma legal y su vigencia.

Muchos movimientos revolucionarios lograron el Poder arropados en un prometedor programa, alentando y lograndose la reforma constitucional, adecuada al programa, pero sin llevarse a cabo las previsiones del texto.

En Iberoamérica ha existido en muchas ocasiones este antagonismo

entre las previsiones del texto y la cruda realidad. No todos los artículos constitucionales de matiz socioeconómico establecidos como normas legales han llegado u obtenido la vigencia. En algunos casos nunca alcanzaron vigencia y en otros, como hemos apuntado anteriormente, se impusieron de modo paulatino. Primero se creó la norma, norma escrita que fue haciéndose realidad a través del tiempo, y a veces cuando iba llegando esa realidad efectiva de la aplicación de la norma, el tiempo y la modificación de las estructuras o los cambios sociales o económicos impulsaban a la variación o cambio constitucional.

En el campo socioeconómico del constitucionalismo iberoamericano asistimos con inusitada frecuencia al fenómeno de la "desconstitucionalización", es decir a la incongruencia total entre la norma escrita y la realidad o concretamente, a lo que se ha llamado divorcio entre la norma escrita y la práctica constitucional. Para Cánovas del Castillo "la realidad de los hechos, no está de acuerdo siempre con los preceptos de las leyes escritas". Manuel Linares Quintana habla de la existencia de "abismos insondables, entre la teoría y la práctica". Mucho se ha especulado sobre el contraste entre lo escrito y lo real, fenómeno muy peculiar en los paises de Iberoamérica. Ello hizo decir a Nicolás Matienzo, refiriendose a la historia constitucional argentina, que: "La Constitución escrita suele ser diferente de la práctica....". "Cada pueblo elabora gradualmente su Constitución peculiar, formándola con sus hechos con su conducta, con su vida real, ajustándose o no a los hechos escritos". Y concluía diciendo que "una Constitución escrita no es mas que un programa de conducta política, pero lo que vale en el mundo no son los programas sino los hechos, la realización práctica" (6).

D) LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION.

La vigencia sobreviene -en expresión de Bidart Campos- en un medio social cuando una conducta se socializa y que por eso en la realidad constitucional la vigencia surge rápidamente con uno o pocos comportamientos, porque tales

actos se socializan enseguida (7). En efecto, el impulso que les da el titular del poder, torna ejemplar ese hecho, lo normativiza, lo hace vigente. Es el caso -cita Bidart- del dictador que al coartar la libertad cumple una conducta individual, pero que en razón de la función que desempeña en la vida política, convierte esa misma conduta en una pauta colectiva. Y cita a Recasens Siches que dice que el pensamiento o la decisión de un gobernante que monopoliza el máximo de poder social, se socializa casi de un modo automático, transformandos e en norma jurídica. Claro que esa efectividad -replica Bidart- deberá ser compartida por el núcleo determinante que da la tónica a la comunidad y que, con su asentimiento, revela su propósito de incorporar al resto de la población en esa participación en el criterio de eejmplaridad; o bien, deberá ser mantenida coactivamente. Pero el origen aparece, siempre, en el uso del poder político y resulta entonces explicado como en el ámbito de la constitución las conductas se socializan con prontitud y se transforman en vigencias, en normatividad, como aclara Bidart Campos. A veces la teónica de la Constitución escrita encubre regímenes autoritarios. Es un cómodo disfraz para la instalación de una concentración de poder en las manos de un detentador único, como ha ocurrido muchas veces en Iberoamérica.

"La Constitución escrita se ha convertido -dice Loewenstein- en la tapadera del nudo poder. Aunque el documento constitucional proclama solemnemente las formas externas del proceso democrático, las reclamaciones internas no afligen a nadie, a excepción del pueblo al que se le ofrece la forma y se le priva de la sustancia".

Muchos tratadistas de Derecho Constitucional afirman el principio de la supremacía de la Constitución como fuente del poder legal. El corolario debe ser, lógicamente, que toda la ley emana del Parlamento deba conformarse a la Constitución. En estricto derecho ninguna Ley o Decreto administrativo pueden producir alteración en la Carta Política y los cambios de la Ley Constitucional exclusivamente pueden ser llevados a cabo por el Poder Constituyente (8).

A la vista está que todo el constitucionalismo iberoamericano contiene reglas para emanar o revisar sus disposiciones, habiendo sido llevado a cabo este proceso de una manera efectiva, siguiendo los cauces constitucionales, pero en otros casos han sido alterados como fruto de estados de excepción, revueltas, motines, inadaptándose a las normas constitucionales. To-

das las Constituciones de México -dice Cereceda- por viá de ejemplo, han sido revolucionarias en su origen y arguye que en sociedades políticas bien organizadas las modificaciones constitucionales, parciales o totales, se hacen de acuerdo con el procedimiento establecido en la misma Carta, no ocurriendo lo mismo en sociedades políticas en evolución -como conceptuamos a los paises Iberoamericanos- en que el principio de juridicidad no es llevado a la práctica.

Cereceda afronta el problema de la "juridicidad", y señala que este problema en ciertas Constituciones, adoptadas durante el periodo revolucionario ha sido muy discutido, habiéndose adoptado en Iberoamérica Constituciones de esta manera; pero, en teoría, ha sido combatida la idea de un "poder constituyente" con potestad ilimitada y arbitraria. Al menos -dice el mismo autor- la permanencia de la "Constitución social" y el respeto a los principios de la ley natural no pueden se puestos en discusión por ningún poder constituyente.

En Argentina esta materia fue ardientemente debatida por los adversarios del justicialismo al promulgarse la Constitución de 1949. En 1955 fue derribado Juán Domingo Perón por una revolución que dirigió todos sus esfuerzos a borrar los vestigios de aquel régimen totalitario, para restaurar lo que se denominó el imperio de la Ley, la moral, la justicia, la libertad y la democracia, y una de las medidas que emprendió la llamada "Revolución Libertadora", fue derogar la Carta Política de 1949 y poner en vigor, bajo ciertas condiciones, la vetusta de 1853 que estaba abrogada.

F) DERECHO POLITICO Y DERECHO CONSTITUCIONAL.

En la obra de Lucas Verdú (9) se cita a Sánchez Viamonte que sostiene que "toda pretensión de hacer un claro y neto distingo en Derecho Político y Derecho Constitucional se frustra en un empeño imposible. Podríamos decir que el Derecho Político es el Derecho Constitucional anterior a las Constituciones escritas y que Derecho Constitucional es el Derecho Político ulterior a ellas" (Carlos Sánchez Viamonte, Manual de Derecho Político. "Los problemas de la Democracia". B. Aires 1959, pag. 15). Y como conclusión de su postura Lucas Verdú expresa que el Derecho Político debe ser en América algo así como el coronamiento teórico y doctrinal del Derecho Constitucional objetivado, enseñado hasta ahora en las Universidades americanas, y no debe convertirse en Historia de las Instituciones o Historia de las Ideas Políti-

cas. Debe ser Ciencia Política sin dejar de ser Derecho.

"Por su parte -sigue diciendo Sánchez Viamonte, ob. cit., pag. 30- el Derecho Constitucional, en América, debe exceder el análisis y la interpretación de los textos y utilizar las enseñanzas del Derecho Político o de la Ciencia Política, sin descuidar el Derecho Positivo, que es el punto de arranque de sus razonamientos y conclusiones, incluso de aquellas que sirven parqa modificar el Derecho Positivo y para crear uno nuevo".

Nosotros subrayamos tal interpretación del profesor Sánchez Viamonte. Iberoamérica tuvo una fluidez constitucional sorprendente en los momentos claves del surgimiento de las nacionalidades. Los hombres del constitucionalismo iberoamericano, la inmensa gavilla de constituyentes -y los hubo con personalidad destacada y méritos innegables- eran hombres que por lo general vivían el Derdho Político, a veces calcado de fuentes foráneas, sirvió de base, con la herencia histórica española, para la formación del constitucionalismo iberoamericano que en el campo que abarcamos en esta tesis primero fue en forma de concreción de derechos individuales y en el siglo XX la plasmación en las Cartas Políticas de los derechos socioeconómicos, derechos que tuvieron en muchas ocasiones una realidad efectiva en las Leyes Políticas o Administrativas, antes de constitucionalizarse.

Y en este aspecto también aparece una dicotomía entre lo político-constitucional y lo social, de que habla Fraga (10): "... a raiz de la Independencia, incrustada en la Independencia misma, hay ya una dicotomía entre lo político-constitucional, atento a ideales, teorías y radicalismos, y lo social, palpitante de vida, de contradiciones y de realismo, que exigen un tiempo y un proceso para encontrarse en la Historia de un modo natural y efectivo". "Lo cual no empece para que las contraposiciones, paralelismos y ocasionales encuentros de lo político-constitucional y lo social, hayan sido en el pasado eficientes. Porque, en efecto, toda Constitución si plasma principios y directrices políticas, originales o copiadas, también de un modo latente expresa una realidad social a la que unas veces quiere servir, otras modelar y otras orientar".

G) EL AFAN REVISIONISTA EN LAS CONSTITUCIONES IBEROAMERICANAS. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.-

Asistimos en siglo y medio de vida política iberoamericana, a una profu-

ción escandalosa de textos constitucionales idealizados, prodigándose las Cartas Políticas del tipo mas liberal y democrático. En contrasentido, la realidad ponía de manifiesto un poder absoluto de tiranos y dictadores que de manera deliberada hacían caso omiso de sus artículos aunque se amparasen en su actuar bajo el velo del principismo constitucional (11).

Los paises de América Ibérica, en su celo por alcanzar a través de la cuidada redacción de las Cartas la solución a todos los ingentes problemas nacionales, se entregaron a un rebosante optimismo constitucional. De ahí el crecido número de textos políticos que se prodigan sin cesar. No extrañe pués que en siglo y medio se registren entre ciento ochenta o ciento noventa constituciones, sin abundar en las enmiendas, muchas de las cuales mutaron de hecho la naturaleza de los propios textos. Sin embargo, Jacques Lambert puntualiza que esta inflacción de constituciones requiere dos observaciones. En primer lugar tal inflacción tuvo lugar, en parte, en el período anterior a 1850, cuando los paises iberoamericanos inciaban su existencia nacional y se dedicaban a la afanosa búsqueda de sus instituciones. En segundo lugar, y con abstracción de este inevitable período, se observa que de las ciento veinticocho constituciones registradas desde 1850 hasta 1962, solamente nueve pertenecen a los tres grandes paises: Brasil, Argentina y México, que representan entre los tres los dos tercios de la población de Iberoamérica, mientras que sesenta y seis corresponden a solo cinco paises: Bolivia, República Dominicana, Haití, Nicaragua y Venezuela, que apenas alcanzan, sumada toda su población, los veinte millones de habitantes.

Esta desaforada carrera en la redacción de textos constitucionales indica a las claras -como acertadamente expresaba Murillo Rubiera- que este siglo y medio largo de Independencia iberoamericana presenta al exterior la realidad de unas comunidades vacilantes sobre un cuerpo social fuertemente desequilibrado y desprovisto de la necesaria homogeneidad e integración; y junto a la exuberancia de textos incumplidos la mayor parte de las veces, letra muerta en la mayoría de los casos, se evidencia uno de los hechos mas significativos y decisivos del acontecer político de la América hispana: el recurso a las revoluciones para introducir un cambio de dirección en la vida política. Hay, efectivamente, "factores regresivos" de subversión, hay un despotismo cuartelero que no es otra cosa que un militarismo inconstitucional.

Una compilación de textos publicada en 1948 -aproximada porque las dificultades para determinar el número exacto de Cartas políticas iberoamericanas son múltiples- recoge ya doscientas leyes básicas, haciendo caso omiso de las adiciones y referido este número solamente a veinte paises. Para algunos este fenómeno político, que es a la vez prolífico en este redactar incesante de Cartas, pone de manifiesto la abundancia de pensadores entre los criollos y la admiración ferviente por el mundo político intelectual francés "con su arquitectura, simbolismo y simetría; incluso hay un cierto juego entre los dictadores y los pensadores, como revela el ejemplo Melgarejo-Egaña".

Se saca la conclusión de que los cambios han sido frecuentisímos en el orden constitucional, y la perdurabilidad que a veces tuvieron las Cartas obedece a que no se cumplieron. Así se da lugar a la quiebra, quiebra de instituciones, uno de los síntomas, al menos aparente, de la revolución americana. El tema ha sido bien expuesto por Bryce (James) en su obra "Les Republiques sud-americaines" (París, 1915) y "Observations and Impressions" del mismo autor, Nueva York, 1917.

Hay en efecto, una inestabilidad vertiginosa en la variación de textos. Según Fraga Iribarne, ni siquiera las tres décadas (la Constitución uruguaya de 1829, que logra sostenerse ochenta y ocho años; la chilena de 1833, que perdura a lo largo de noventa y dos, y la argentina de 1853, que se alargó noventa y seis) han logrado alcanzar el siglo, mientras que el resto del cuadro institucional iberoamericano desborda, por su vertiginosidad, los cuadros técnicos ordinarios de investigación e información.

Decíamos en nuestra obra que los paises iberoamericanos tienen una pasión obsesiva por el cambio de Car as políticas. Se da en la vida iberoamericana una continua e impune violación de las Cartas. Muchas de ellas se modificaron de acuerdo con el interés o los caprichos políticos o bien fueron arrumbadas sin consideración a los medios de revisión previstos en las propias Cartas.

Karl Loewenstein (13) dice que "el número total de las Constituciones que desde el final del siglo XIX han estado en vigor no han sido jamás fijado con exactitud no existiendo hoy tampoco ningún registro constitucional completo.... Iberoamérica detenta el record en el número de Constituciones..."

Iberoamérica ha tenido un afán revisionista de las Constituciones. Con frecuencia y en periodos a veces cortos se producen enmiendas constitucionales. En este campo socioeconómico han sido abundantes los cambios y las mo-

dificaciones. A veces estas reformas son coetáneas con el turno partidista en el Poder. Se prescinde por ello de una mayor estabilidad constitucional en términos generales. La lucha partidista alcanza al campo constitucional, como si la Carta, en frase de Sachica (14), fuera parte del botín electoral, perdiendo a veces la fisonomía nacional que debe tener el Estatuto Fundamental del Estado. La política de partido incide en la interpretación y aplicación de las normas constituconales según se esté alineado en el Poder o en la oposición, y sigue existiendo una influencia en los intereses de la política de partido en la órbita del derecho constitucional y máxime en la consagración de los derechos socioeconómicos.

Sobre los cambios o reformas constitucionales se ha expresado en esta forma Loewenstein (15):

> "Las reformas constitucionales son absolutamente imprescindible como "adaptaciones a la dinámica constitucional, a las condiciones sociales "en constante cambio; pero cada una de ellas es una intervención, una "operación, en un organismo viviente y debe ser solamente efectuada "con gran cuidado y extremada reserva".

Y en otro párrafo el mismo autor dice (16):

> "... las modificaciones que experimentan las relaciones sociales, eco- "nómicas o políticas son las responsables de que una norma constitu- "cional, que aparecía razonable y suficiente en el momento de crear "la Constitución, haya perdido su capacidad funcional y tenga por tan- "to que ser completada, eliminada o acoplada de alguna manera a las "nuevas exigencias en interés de su desarrollo sin fricciones del pro- "ceso político. Pero de una casuística no se puede deducir teórico-cons- "tirucionalmente una lista de categorías generales sobre la causalidad "de la reforma constitucional".

Y finalmente en otro párrafo el citado autor expresa (17):

> "... toda Constitución debe por lo menos tener para su pueblo una va- "lidez superior a la del producto diario de sus ruedas legislativas... "Vista desde esta atalaya toda reforma constitucional, aunque sea de "naturaleza púramente técnica y no afecte en absoluto a los intereses "del pueblo propiamente dichos, significa una depreciación de lo que "se podría designar como el sentimiento constitucional de un pueblo. "Reformas constitucionales emprendidas por razones oportunistas para "facilitar la gestión política desvalorizan el sentimiento constitu- "cional".

Las expresiones de este autor son aplicables a Iberoamérica, aunque hay que hacer constar que aquellos pueblos para ponerse a la altura de otros mas avanzados en sus instituciones políticas, tuvieron que emprender en muchos momentos una carrera desaforada en busca del equilibrio, a que los im-

pulsaba la marcha de los acontecimientos, los hechos sociales y económicos, y la propia Historia.

H) DIVORCIO ENTRE TEORIA Y PRACTICAS CONSTITUCIONALES EN IBEROAMERICA. LA APLICACION REAL DE LAS PROMESAS DE LAS CONSTITUCIONES EN EL CAMPO SOCIOECONOMICO.

Existe un desajuste entre lo que pudiéramos llamar teoría contenida en las Leyes Fundamentales, y sus consecuencias de hacho, entre lo que se ha llamado "formulación en abstracto" y su "realización objetiva" y a veces, como afirma Sachica (18) la magistratura encargada de su ejecución y cumplimiento obre en forma que no corresponde al principio institucionalizado. Hay en definitiva una disparidad entre teoría y práctica constitucional, entre Constitución real y Constitución ideal del país, entre -según Sachica- "las Constituciones como protección de los hecho sociales y las Constituciones-programa".

Arguye Bidart Campos que "leyendo el texto de la Constitución escrita conocemos normas, previsiones, fórmulas que imperan un deber ser, pero que muchas veces no se cumplen; y no solamente no se cumplen -dice el mismo autor- sino que se violan, que se desplazan mediante conductas opuestas. El fenómeno ha sido de uso diario en Iberoamérica, donde la violación de la Carta en general, y el incumplimiento y a veces la inaplicación de los postulados socioeconómicos de la Constitución ha sido una norma acusada de conducta. Por eso se ha dicho que el Derecho Constitucional no puede contentarse con las normas legales, sino que debe recurrir a la realidad, a las conductas.

Este incumplimiento de la Constitución que es habitual en Iberoamérica ha sido reiteradamente denunciado. Traemos a colación por vía de ejemplo lo que se contiene en la denuncia que se hace en el Plan de San Luís de Potosí (5 de octubre de 1910), firmado por Madero:

> "La libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo "existen escritos en nuestra Carta Magna; pero, de hecho, en México "casi puede decirse que reina constantemente la Ley Marcial".

En un artículo de Luís Cabrera (19), resumía el problema político mexicano con estas frases:

"Las Leyes Constitucionales y sus derivaeos, garantizan para todos los "habitantes de la República una suma igual de libertades personales, "civiles y políticas; esas leyes, en teoría, son todo lo avanzadas que "pudiera desearse y están a la altura de las que pudieran existir en "cualquier país civilizado. Pero esas leyes no se ajustan con igualdad, "sino que su aplicación se había venido dejando al arbitrio del Pre- "sidente de la República, de los Gobernadores de los Estados y aún de "pequeñas autoridades locales".

Escribe Ciro Félix Trigo (20) que el examen mas superficial de la teoría y la realidad constitucional lleva a patentizar un notorio desequilibrio entre ambas y que es ostensible la distancia que media entre lo que dice la Ley y lo que se hace en nombre de ella o se ejecuta sin invocarla. Se refiere el autor citado a las viejas prácticas, los hábitos inveterados y la baja o ninguna cultura cívica que conspiran contra la aplicación recta y veraz de las normas fundamentales. Y señala asimismo, adentrándose en este problema, que la lucha por implantar un régimen constitucional admite en Iberoamérica una generalizada clasificación: Los gobernantes que ven o encuentran en la Carta un obstáculo a sus designios de Poder incontrolado, infringen y conculcan sus normas para mantenerse en el mando; los gobernados que reclaman la vigencia efectiva de la Constitución, frecuentemente van mas allá de los límites lícitos y plantean exigencias desmedidas y provocan situaciones de hecho, que significan nuevas infracciones constitucionales. Y refiriendose el mismo autor a Bolivia, cita la frase de René-Moreno: "Diez veces juradas, y mil perjuradas estas Constituciones, estos perjuicios de la autoridad y del pueblo forman la historia de Bolivia". El cuadro no hay sin embargo que generalizarlo.

No es solo la protección formalizada e institucionalizada de los derechos socioeconómicos. En este aspecto las Cartes de Oberoamérica los reflejan y los estampan. No solo las llamadas "grandes palabras", sino que los mecanismos socioeconómicos actuén de modo efectivo para la virtualidad o realización de estos derechos. Ahí está la quiebra por lo general del proceso constitucional Iberoaméricano: La Estampación y no realización o realización parcial de los enunciados de las Cartas Políticas.

Por ello se ha dicho que "las declaraciones entre el sistema económico realmente operante y las Declaraciones de Derechos han sido frecuentes en la historia, impidiendo la realización práctica y, a la vez, la protección jurídica de esos derechos humanos" (21).

Sin embargo, haciendo un balance general en la vida de Iberoamérica y aun teniendo en cuenta los múltiples fallos o quiebras o incumplimientos de la Constitución, los principios constitucionales socioeconómicos proclamados en las Cartas Políticas en general se han desarrollado. Las promesas de las Constituciones o los compromisos de llevarlos a cabo, bien sea por el impulso o la exigencia de los destinatarios, o para el logro de clientelas partidistas, no han sido completamente defraudados. En todos los paises se han desarrollado con una legislación muy progresiva. Han florecido Códigos de Trabajo en Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Haití... El año 1962 se encontraban en estado de gestación dichos Códigos en el resto del área iberoamericana. ¿Hubo superación?. ¿Hubo equiparación con los otros paises occidentales?. En general admitimos que hubo superación. Así tenemos el caso de la jornada máxima de trabajo en que Iberoamérica -aparte de los dictados precedentes e insólitos de las Leyes de Indias que ya lo establecieron- fue la adelantada sobre la tendencia europeista, bien en la previsión de la Carta Fundamental o realmente llevada a cabo anticipándose a dicha Ley. Lo mismo puede decirse de las vacaciones de las vacaciones retribuidas y de otros alcances y logros sociales.

Dice Lambert (22) que: La práctica del salario mínimo prescrita por las Constituciones se realiza, generalmente, por medio de comisiones pero, en las condiciones económicas de la América Latina, el mínimo es muy reducido, existiendo a menudo importantes diferencias regionales: de doble a sencillo. A diferencia de lo que sucede en los paises desarrollados, el salario mínimo, en lugar de representar una base por debajo de la que no se puede descender, pero generalmente excedida, constituye para la mayoría de los trabajadores urbanos, el salario realmente aplicado. La frecuencia de las inflacciones obliga a modificaciones brutales del salario mínimo: el caso de que haya de duplicarlo no es excepcional".

Revisten extraordinaria aplicación y sobre todo en la declaración de principios, referentes a las especiales condiciones del trabajo de los menores y trabajo femenino.

No se descuidan en las declaraciones la atención a los accidentes de trabajo, funcionando en todas las naciones de Iberoamérica sistemas de seguridad social.

Los derechos de la familia están contenidos en la mayoría de las Constituciones de Iberoamérica. Dice Lambert que: "Cualquiera que sea su legitimidad, desde un punto de vista de justicia social y por débiles que sean las cantidades concedidas, esta forma de protección de la familia no carece indudablemente de inconvenientes en unos paises en que con excepción de la Argentina y Uruguay, la fecundidad excesiva de la población representa un auténtico problema. Podría pensarse -dice Lambert- que los métodos de servicios sociales en beneficio de la familia inspirados en el modelo sueco, estarían mas de acuerdo con la situación demográfica latinoamericana que los estímulos a la fecundidad, consecuencia de inspirarse en el modelo francés".

Para Jacques Lambert -muy acertadamente- las disposiciones mejor aplicadas en Iberoamérica, en el dominio de la legislación social, son las que se refieren a las indemnizaciones por despido y a la estabilidad del empleo, en que se destacan las Constituciones de Argentina, Brasil, Cuba, Guatemala y México en la protección de estos derechos. Al despido se acompañará una indemnización, pero a través de un complicado procedimiento de despido.

Hay un fallo en la realidad de la aplicación de los principios o declaraciones constitucionales. Nos referimos a la participación en los beneficios y la igualdad de salarios de ambos sexos. La previsión está efectuada constitucionalmente, aunque no desarrolladas o "no han sido utilizadas eficazmente por la legislación".

Otro tema que preveen las Constituciones es el de la libertad sindical. Las promesas no han tenido efectividad plena en la mayoría de los paises. No se ha prodigado mucho el sistema de contratos colectivos en la práctica.

I) LA READAPTACION CONSTITUCIONAL EN IBEROAMERICA

Colin Clark y Fourastié (cita de Fraga) (23) han sentado la base de que el progreso económico viene a alterar la estructura social. El progreso técnico impone a su vez una readaptación constante del sistema económico y el sistema constitucional o Ley Fundamental tambien se verá, naturalmente implicado en el cambio por efecto precisamente del progreso técnico que incide sobre el sistema económico y obliga a los elaboradores de los textos políticos iberoamericanos a la readaptación de los mismos, para ponerlos en consonancia con los nuevos modos.

Pero la readaptación de las Constituciones, la mutación o modificación de las mismas, dando entrada a estos factores o principios socioeconómicos incidirá a su vez en el planteamiento de serios problemas políticos, que se presentarán a los Estados.

Y es que el desarrollo económico y social y la implantación en los textos de nuevas fórmulas y nuevos principios, acontecen cuando hay transformación.

Esta transformación en los paises de Iberoamérica puede calificarse de "estratégica" cuando -como dice Fraga- "representa el paso de un sistema social primitivo, a los de base industrial, caracterizados por un proceso continuo de cambio tecnológico".

(1) Garcia Pelayo: Derecho Constitucional Comparado, pag 117.ob cit
(2) Loewenstein, Karl: ob.cit, pag 170.
(3) Loewenstein, Karl: ob. cit,pag 200.
(4) Bidart Campos: ob. cit; tomo I; pags 23 y sig.
(5) Bidart Campos: ob. cit, tomo I, pag 25
(6) Matienzo, José Nicolás: Lecciones de Derecho Constitucional, pag 9. Buenos Aires.
(7) Bidart Campos: ob.cit,tomo I, pag.148
(8) Cereceda, Raúl: Las Instituciones Políticas en América Latina, Edit. Feres -Friburgo, Madrid, 1961.
(9) Lucas Verdú, Pablo: Curso de Derecho Político, Vol I,pag 18,Madrid,1972
(10) Fraga Iribarne,Manuel: Prólogo a "Las Constituciones de Venezuela", de Luis Mariñas Otero, pag X, Madrid,1965.
(11) Belmonte Díaz, José: ob. cit, tomo I, pag.18
(12) Belmonte Díaz, José: ob.cit. tomo I, pag 21.
(13) Loewenstein, Karl: ob. cit,
(14) Sachica: ob. cit, pag 23.
(15) Loewenstein:ob. cit, pag. 199.
(16) Loewenstein: ob. cit; pag 170.
(17) Loewenstein: ob. cit, pag 200.
(18) Sachica: ob. cit, pag 37 y 38
(19) Cabrera, Luís: La solución del Conflicto, publicado en abril de 1911.Contenido en "Obras Políticas" de Blas Urrea. Imprenta Nacional, pags 176-18o, México, 1921.
(20) Trigo,Ciro Felix: Las Constituciones de Bolivia, pag 48, Madrid, 1958.
(21) Días, Elías: Estado de Derecho y Sociedad Democrática, ob cit, pag 41.
(22) Lambert, Jacques: América Latina, pag 453, Barcelona, 1969
(23) Fraga Iribarne, Manuel: Política y Economía, pag 38, Madrid, 1962

VIII

LAS CARTAS POLITICAS EUROPEAS Y LAS IBEROAMERICANAS EN CUANTO A LA CONSTITUCIONALIZACION DE LOS DERECHOS SOCIALES

A) DOGMATICA DE LA CONSTITUCION

Para Sampay el aspecto formal, la ideología que anima a la estructura constitucional, es lo que llama con acierto "dogmática de la Constitución" (1). En expresión de Georges Burdeau (2) las Declaraciones de Derecho y las Constituciones de 1789 y siguientes tenían un tinte marcadamente individualista, igualitario y liberal; las leyes constitucionales de 1875 tenían inspiración en las ideologías liberal y burguesa. Sin embargo las Constituciones de 1914-19 admitían la legitimidad de la intervención del Estado en los dominios en que se puede reclamar la solidaridad social. Y puede agregarse que las Constituciones Iberoamericanas de 1940 en adelante están inspiradas en los principios de la justicia social, mientras que las Constituciones de 1918, 1923 y 1936 de Rusia y la de los paises que están a ella sometodos están nutridas por lo que denomina "materialismo histórico o, lo que es lo mismo, por el comunismo".

B) DIFERENCIAS ENTRE LAS CARTAS POLITICAS EUROPEAS DE LAS IBEROAMERICANAS EN CUANTO A CONSTITUCIONALIZACION DE DERECHOS SOCIALES.

No se puden negar las diferencias que en un estudio comparativo se dan entre estas Cartas de los dos Continentes. Las diferencias que ha encontrado Gallardo (3) estriban en que los Derechos Sociales tal y como se manifiestan en el constitucionalismo contemporáneo de Iberoamérica, han adquirido una gran extensión, tanto en forma cuantitativa, como cualitativa, y en este sentido señala Gallardo que, las Cartas de Iberoamérica se diferencian de las europeas en que prescriben reglamentaciones particulares a las Comunidades nacionales del Contienente americano. Y efectivamente en aquellas áreas iberoamericanas en que predominan, por vía de ejemplo, las Comunidades Indígenas, no puede silenciarse el amparo o protección de éstas por las

Cartas respectivas, a los derechos de estas Comunidades en el orden social e incluso económico. Mas adelante, en el estudio singular de las Cartas Políticas del Perú, veremos que se atiende reiteradamente a los problemas socioeconómicos de estas Comunidades Indígenas, que por su sola realidad y vigencia, no pueden quedar desligados de las Constituciones.

C) EL CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORANEO

El nacimiento del Constitucionalismo neocontemporáneo o Constitucionalismo económico-social, puede fijarse tras la profunda crisis mundial, crisis política, social y económica que para los pueblos supone la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Los factores que contribuyen en forma inmediata a caracterizar con acusada innovación los nuevos rasgos del Constitucionalismo son diversos.

Aparece en primer término la transformación industrial del mundo que había llegado en los primeros momentos del siglo XIX a una etapa superior de su desarrollo. El sistema económico-liberal se hallaba en su máximo cénit y agudizaba la cuestión social y los afanes reivindicatorios de las clases trabajadoras. La Gran Guerra va a actuar como gran revulsivo, rompiendo el equilibrio y los moldes del sistema edonómico tradicional, y produciendo una honda crisis. Los efectos inciden sobre todo en las clases proletarias. El cuadro económico (encarecimiento desmesurado, escasez de productos alimenticios, preludios o síntomas de bancarrota, las deudas de guerra, desvalorización de la moneda, etc.), se agudizó, originándose la rebelión del proletariado, ya auspiciado por los movimientos socialistas del siglo pasado, abriéndose un clima de agitación social interna que se hace eco en la de los paises intervimientes en la guerra, destacándose entonces la importancia o preocupación por los problemas económico-sociales, que pasaban a una realidad plena, arrumbando los meros textos teóricos y los programas enunciativos de reivindicaciones. Esta revolución social produce el derrumbe de las viejas dinastías, rectoras de la política europea, y el régimen monárquico se troca por el republicano. Los ejemplos de Austria, Rusia, Hungria, etc dan la pauta. Cobró caracteres especiales la revolución rusa en el terreno social, al crear una nueva concepción del hombre y pregonar la conquista del Poder por el proletariado. "La Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado" (enero, 1918) abre en Europa una nueva concepción social. El comunismo emerge a la vida política y Rusia inaugura

una etapa de abolición de la propiedad privada sobre los medios de producción y los instrumentos, y se transfiere la propiedad al mismo Estado. Los hechos que relatamos agravan la cuestión social en el seno de los paises de Europa, en afán de resistir los esfuerzos del expansionismo soviético. Las masas proletarias comtemplaron la irrupción del comunismo con alborozo, ya que el sistema representaba un duro golpe para la democracia, y suponía la destrucción de un régimen configurado para ellas en unplano de esclavitud y miseria.

Los gobiernos frente a esta crisis tangible y amenazadora hubieron de aprestarse a una preocupación real sobre la situación social. Alcanza entonces la legislación laboral un desarrollo no esperado. Es el momento en que la concepción social del Derecho, se hace realidad, viéndose influído todo el Derecho por la corrientes innovadoras.

Las causas de este transformismo habían sido históricas y sociológicas, pero había que sopesarse un factor de transcendencia internacional, que impulsaría el nuevo orden jurídico-social: Los acuerdos emanados del Tratado de Paz de Versalles, crea un título especial, el Título XIII, la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), en concepto de entidad autónoma dentro de la Sociedad de las Naciones. Cuando la Sociedad de Naciones se desintegra, única y exclusivamente la parte titulada "Organización del Trabajo", logra su vigencia. El objetivo de la O.I.T. se centraba entre otros conseguir gradualmente un derecho social común de protección en todos los paises a las clases trabajadoras.

Destaquemos que el vasto programa de Derechos Sociales elaborado por el O.I.T. tuvo amplia resonancia e influencia en el nuevo Derecho Público, al incidir sobre la transformación social del Derecho.

Y en el campo de este cuadro histórico-social de la postguerra nace la obra constitucional, espoleada por las nuevas concepciones jurídicas, tratando de dar una solución realista a la crisis social y política, derivada de la guerra y la infiltración del ideal soviético con sus reivindicaciones proletarias. De este modo, recibiendo directamente la influencia de los nuevos fenómenos políticos, económicos y sociales, la Constitución alemana, de 1919, inicia la transformación de las Cartas del mundo neocontemporáneo, y en su ejemplo se inspira en parte la Constitución de la República Española.

Se hace consagración del intervencionismo estatal y el dirigismo jurídi-

co, la previsión social, los derechos del trabajador, los derechos de huelga, etc. La teoría de Duguit "de la función social de la propiedad" es aceptada por casi todas las Cartas Políticas de la primera postguerra, y nacen de esta forma los estados social-demócratas, en los que se intenta buscar afanosamente un compromiso entre los derechos sociales y la propiedad privada.

Por lo tanto una nueva concepción política se afrimaba con este constitucionalismo de la primera post-guerra, al establecer una auténtica planificación económico-social en los Estados.

Mientras estos acontecimientos ocurrían en Europa, otra Constitución, la de 1917 mexicana, se había adelantado al mundo en la proclamación de esta nueva concepción social, que había sido retardada en Europa respecto a Iberoamérica, pese al gran avance y desarrollo de la vida europea.

D) MOMENTOS CULMINANTES EN EL CONSTITUCIONALISMO EN ORDEN A DOS PUEBLOS

En la Historia Constitucional Contemporánea existen momentos culminantes en relación a dos pueblos -Francia y 1789 y Alemania y 1919. La "Declaración de los Derechos del Hombre en 1789 condensó todo el pensamiento y sentir políticos-sociales de una 'epoca.

La Carta de Weimar marcará la ideología social y política de estos tiempos, y servirá de fuente inspiradora de las novísimas constituciones, de igual modo las del siglo XIX se inspiraron en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Biscaretti (4) mantiene que la Constitución alemana de 1919 (con sus 57 artículos de la parte II, relativos a los "derechos y deberes fundamentales de los alemanes"), sirvió de modelo en la cual se inspiraron los que denomina Biscaretti "Estados de democracia clásica" en la primera postguerra.

Al comentar Loewenstein (5) las realizaciones de este constitucionalismo de Weimar, destaca sus logros mas destacados. La formulación de la Constitución de Weimar (art. 153, párrafo 3) reza: "La propiedad obliga. Su uso debe sevir, al mismo tiempo, para el bien de la comunidad". Y si bien la propiedad está garantizada por la Constitución, se establece que "su contenido y sus límites están determinados por las leyes...". "La nueva idea -dice el mismo autor- del "controle sociale", de la vida del hombre en in-

terés de la totalidad de la comunidad, penetra también en otros campos de la autodeterminación individual celosamente guardados. El resultado visible de este proceso es que las exigencias de una mayor seguridad económica y justicia social quedan concretadas en los Derechos Fundamentales de contenido social y económico. Estos nuevos "Derechos Fundamentales" se diferencian esencialmente de los recogidos por el antiguo catálogo liberal. No están destinados a garantizar la libertad frente al Estado y la protección contra el Estado. El Estado tiene primero que actuar para satisfacer estos Derechos Fundamentales. No son Derechos en el sentido jurídico, ya que no pueden ser exigidos judicialmente del Estado, antes de que no hayan sido institucionalizados por acción estatal".

Para Loewenstein, como postulados expresamente formulados, los Derechos Fundamentales socioecónómicos, no son absolutamente nuevos: algunos de ellos como el derecho del trabajo, fue recogido en la Constitución francesa de 1793 y 1848. Pero es solo en nuestro siglo -afirma el mismo autor- tras la primera y en mayor grado todavía, tras la Segunda Guerra Mundial cuando se han convertido "en el equipaje standard del Constitucionalismo". "Fueron proclamados por primera vez -reafirma Loewenstein- en la Constitución mexicana de 1917 que con un salto se ahorró todo el camino para realizarlos: todas las riquezas naturales fueron nacionalizadas y el Estado asumió completamente, por lo menos en el papel, la responsabilidad social para faranti-zar una digna existencia a cada uno de sus ciudadanos". Al referirse a la Constitución de Weimar dice que contribuyó esencialmente a popularizar y extender los derechos sociales, y que su catálogo de Derechos Fundamentales es una curiosa mezcla de entre un "colectivismo moderno y un liberalismo clásico".

La Constitución de Weimar orientó la estructura política del mundo contemporáneo, e incorporó principios referentes a toda la vida social e institucional, que reviste en este documento una gran transcendencia. Se ha dicho, que nacida de una revolución de inspiración socialista, lleva en su texto, el tesoro inmenso de la experiencia política y del profundo espíritu jurídico de las clases dirigentes del pueblo alemán (6). Benavides reafirma que sus disposiciones sociales son la resultante tanto del ambiente doctrinal imperante, como de una exigencia natural del momento histórico en que la Constitución vió la luz. Dada la gravitación que los partidos de la social

democracia tenían en la Asamblea, no es de extrañar que su Carta Política contuviera grandes concesiones en su programa. De ahí -dice Benavides- que las ideas de Marx y la influencia del socialismo, contrariamente a lo aseverado por Mirkine Guetzevitch, se reflejen en la Carta alemana. Es muy completa pespecto al estudio de la Constitución alemana la obra de René Brunet "La Constitución Allemande du 11 Aout 1919, editada en París en 1924 y la obra de Paul Gentizón "L'Allemagne en Republique".

E) LAS GARANTIAS SOCIALES EN LA CONSTITUCION DE WEIMAR.

El capítulo designado "Vida Social", se inicia en el artículo 19, avanzada disposición sobre el matrimonio "base de la vida de la familia y de la conversación y aumento de la Nación" y que "descansa en la igualdad jurídica de ambos sexos", se coloca bajo la protección especial de la Constitución. Se determina en el mismo artículo la protección que el Estado debe a la familia. Se consagra en el 121 la protección a los hijos nacidos fuera del matrimonio. La protección a la juventud está consagrada en el artículo 122.

En el capítulo "Vida Económica" enumera una serie de disposiciones que, al tiempo de constituir las reglas de carácter económico para las Empresas, son normas de conducta para con las clases trabajadoras. De este modo el artículo 153, consagra el principio de la propiedad privada, pero se le da el carácter de función social, subordinandola al"interés común". Avanzada social constituye tambien la regulación de la Expropiación. No se acomoda a la plena indemnización propugnada por el derecho clásico, sino solamente a la adecuación de la indemnización.

La protección al trabajo se consigna en los artículos 157 y 158: "Las energías del trabajo están bajo la protección especial del Reich". "El Reich creará un derecho obrero homogéneo".

La libertad sindical se establece con gran amplitud en el artículo 159, garantizándose a todo obrero y todas las profesiones.

El artículo 161 consagra la creación de un régimen global de seguros para la protección de la maternidad y la previsión relativas a las consecuencias económicas de la edad, insuficiencia física, etc.

El artículo 162 interpreta en todo su sentido y como disposición programática, la internacionalización del derecho laboral. "El Reich gestionará una regulación internacional de las relaciones jurídicas de los trabajadores que tienda a proporcionar al conjunto de las clases trabajadoras un mínimo general de derechos sociales". Esta avanzada disposición supone una innova-

ción audaz en el constitucionalismo de la primera post-guerra al incorporar por vez primera en su texto fundamental una norma internacional de derecho social.

El espíritu doctrinal de la Constitución de Weimar, para Benavides (7) se halla reflejado con claridad en la disposición general del artículo 163 al establecer en ambos incisos un deber recíproco del trabajador con la sociedad y de esta con el trabajador. Por una parte el inciso primero establece que "todo alemán, sin perjuicio de su libertad personal, tiene el deber moral de invertir sus energías espirituales y corporales de forma que redunde en beneficio de la colectividad. El trabajo así concebido constituye un deber moral de cooperación con la sociedad. En el inciso segundo, se determina la obligación que la sociedad tiene para con el grave problema de la desocupación.

Estos, a grandes rasgos, son los planteamientos de la Constitución de Weimar en sus postulados socioeconómicos.

F) EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO ADELANTADO EN LA CONSAGRACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES.

Si la Carta de Weimar constitucionalizó los derechos socioeconómicos y tuvo su gran transcendencia para el Constitucionalismo, sobre todo para el europeo, la adelantada a ésta, la Constitución Mexicana de Querétaro, lo fué para la consagración de estos derechos en el ámbito iberoamericano.

Antes hemos aludido a unos hechos históricos condicionantes. La preocupación en algunas Cartas de Iberoamérica -Argentina y Uruguay- y de los propios constituyentes, y algunos proyectos que no llegaron a ser realidad, en calar hondo en este problema de lo "social" en algunos textos del siglo XIX, cuando todavia aparecían estas tendencias en Europa, y los hemos calificado como el poso jurídico que permanecía latente por el influjo de Legislación de Indias. Declaraciones de espíritu social, que sirvieron de complemento a las declaraciones de tipo individualista del siglo XIX, han sido la constante de las Cartas Políticas Iberoamericanas. Ellas han introducido, siquiera fuera tímidamente, principios de contenido social.

La revolución mexicana tendría su destacada influencia. Ella supuso para el mundo, en frase de Lambert, "la primera Revolución triunfante y duradera

que se haya inspirado en la ideología socialista" (8). La Constitución de Querétaro, redactada en 1917 fué, para Lambert, el logro mas destacado de la revolución mexicana, iniciada en 1910, es decir precediendo en siete años a la revolución rusa. La Carta Política de Querétaro fue antecedente de la Constitución de Weimar (en mas de dos años) y anterior en un año a la primera Carta de la R.F.S.R., siendo aquella de marcada inspiración socialista.

Para Lambert parece sorprendente el que los paises de Iberoamérica que conservan tantas estructuras sociales arcaicas, hayan introducido garantías de orden social con la rapidez y la primacía con que lo han hecho en sus Cartas. Nuestro punto de vista ya lo hemos expuesto reiteradamente: los basamentos están en la herencia jurídica española. Señala el mismo autor (9) que "es la consecuencia, en parte, del dualismo social que dividía y divide todavía, tan profundamente a la sociedad urbana y a la rural. En la medida en que los elementos conservadores guardaban una gran influencia política, estaban constituídos por los aristócratas terratenientes y no por el patrono industrial. Estos aristócratas -para Lambert- no se oponían a unas legislaciones sociales cuya aplicación se efectuaría exclusivamente en las ciudades y que no suponían sacrificios sino a la gran industria y al comercio importante, con frecuencia en manso de inmigrantes o de sociedades extranjeras. De este modo los gobiernos contaban con la ventaja de asegurarse una clientela urbana, y los notables rurales daban prueba de amplitud de miras".

El planteamiento de Lambert no es acertado. No dudamos que pudieran influir las determinaciones que apunta, pero estimamos que el calco de las Cartas Políticas del XIX sobre Constituciones no afines con la indiosincrasia, el carácter y la juridicidad ya existente y latente en estos paises, produjo una gran quiebra en el sistema constitucional americano, que se vió cabalgando sobre un Derecho no acomodado a unas estructuras sociales no propicias. En definitiva, se produjo en Iberoamérica una regresión en el Derecho. Se produjo una ruptura, aparente al menos con el Derecho que había tenido una vigencia de siglos, y que resultaba imposible destruir con un constitucionalismo importado. Por eso en general el Constitucionalismo iberoamericano, y en especial el mexicano, logró volver grupas, y encontrar sus basamentos en un Derecho anterior, que aunque oficialmente había sido eliminado, seguía en la conciencia de los pueblos, y era el gérmen de las ins-

tituciones de aquellos. Y aquella pervivencia del Derecho, el mas avanzado social del mundo, simplemente fue estructurado porque los principios de justicia social, tan ampliamente enmarcados, no habían desaparecido con el proceso emancipador.

G) EL INFLUJO DE LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917 EN OTRAS CARTAS IBEROAMERICANAS.

El nuevo Constitucionalismo encontró abierta su ruta con la Constitución de Querétaro de 1917. Fue efectivamente un producto específico de la situación política mexicana, como se ha dicho; pero el documento abrió los cauces del actual constitucionalismo, y tuvo la suficiente fuerza y vigor para borrar la clásica Constitución basada solamente en la protección de los derechos individuales, al margen de los aspectos sociales. Por ello, indiscutiblemente, logró el interés de todos los paises del área iberoamericana. Las reacciones inmediatas a la promulgación -como dice Cereceda- no tuvieron un carácter de uniformidad en todas las naciones del mundo Ibérico, pero es indudable que abrió la brecha y ejerció una influencia marcadamente positiva en los que aspiraban a reformas políticas, sociales y económicas. Dice Cereceda que "existen pocas Constituciones escritas después de 1917, que no sean deudoras a la mexicana en algún aspecto" (10).

Y en el terreno práctico, vemos como sus audaces previsiones ejercieron una profunda influencia sobre Constituciones posteriores en Chile, Colombia, Bolivia y otras Repúblicas.

La Constitución de México desvió con impulso destacado la orientación del Constitucionalismo iberoamericano. Durante el siglo XIX se había orientado en dos grandes direcciones. La primera inspirada en el tipo noeteamericano. Todo el Continente, salvo el Canadá, no resistió la influencia de la Constitución norteamericana. Conquistada su independencia y consolidada su libertad, los teóricos y doctrinarios (11) de Iberoamérica imitaron muchas de las Constituciones de Estados Unidos, y esta influencia es, para Pareja y Paz-Soldán, fácilmente explicable. Los Estados Unidos habían conquistado su independencia y habían creado un régimen ordenado, libre y próspero. Iberoamérica ofrecía cierta semejanza -al menos ilusoria- con América sajona: territorios inmensos, población poco densa, medios de comunicación escasos, regiones por explorar o colonizar y necesidad de un ejecutivo fuerte para

la prosecución, triunfo y consolidación de la Emancipación. Al lado de esta influencia, favorecida por la irradiación política de sus tribunos, por la vecindad geográfica y por ciertas analogías naturales, se destaca la influencia de Francia. No hay que olvidar que los directores políticos -como dice Pareja Paz-Soldán- de la Revolución Emancipadora se formaron en el pensamiento de los enciclopedistas franceses y algunos participaron como Miranda y Bolívar, en las jornadas iniciadas en 1789. Copiaron los gestos de sus caudillos, tradujeron y repitieron sus proclamas, esgrimieron con invencible certidumbre -en frase de Pareja- las frases de sus teóricos. Esa influencia se traduce en nuestras Constituciones -dice el mismo autor- en su concepción de la soberanía nacional, en su desconfianza al régimen monárquico, en su entusiasmo por la República, en los extensos capítulos que dedican a las garantías individuales.

Pero como esas influencias de importación no eran afines con la mentalidad Iberoamericana, tuvieron que transformarse. Se había arrinconado la mentalidad social, y pasado a la mentalidad individualista. Por eso la aparición de la Constitución mexicana supuso para los pueblos de Iberoamérica, el gran replanteamiento de sus aspiraciones sociales. Y la Carta de México fue como la antorcha recogida ininterrumpidamente por los otros países, marcando nuevos derroteros constitucionales en el campo socioeconómico.

No hay que olvidar tampoco las <u>influencias del Catolicismo social</u> de las Encíclicas como impulsor o redescubridor en el proceso constitucional iberoamericano. El llamado "catolicismo social", contenido en las Encíclicas "Rerum Novarum" (1891) de León XIII y Quadragessimo Anno (1931) de Pío XI, entre otras, que buscó la conciliación entre patronos y obreros, para alejar a estos del liberalismo, el socialismo, y el comunismo soviético, ha tenido, siquiera en forma menos destacada, una influencia remota en el nuevo constitucionalismo iberoamericano contemporáneo.

H) LA CONSTITUCIONALIZACION DE DOS DERECHOS SOCIALES EN IBEROAMERICA.

Tuvieron su impulso en la Constitución de México de 1917. En Europa, como antes hemos esbozado, marcarían la pauta las Cartas de la época post-bélica, como la alemana, austriaca o checoslovaca, que trataron con mayor o menor amplitud los derechos sociales de la Constitución.

La tendencia marcada por la Constitución de 1917, y por las Constituciones europeas citadas, tiene a partir de la Segunda Guerra Mundial una expansión e influencia grande en el resto del constitucionalismo tanto hispanoamericano como europeo. Factor determinante de esta Constitución ha sido la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. También hemos de citar la Carta Internacional de Garantías Sociales de la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en 1948 en Bogotá.

Ricardo Gallardo señala que los Derechos Sociales, tal y como se manifiestan en las Cartas de Iberoamérica, han adquirido una gran extensión, tanto en forma cuantitativa como cualitativa. Muestra su aparición en este constitucionalismo el interés social y el intervencionismo económico del Estado en lo referente a los monopolios y a la utilización de los recursos fundamentales (minas, aguas, etc.), así como el control de las industrias básicas y su tenencia por el Estado (12).

I) LAS CONSTITUCIONES DE IBEROAMERICA DESDE 1917. INNOVACIONES MAS SIGNIFICATIVAS EN EL CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORANEO DE IBEROAMERICA.

Podíamos iniciar este título, como ha denominado el profesor Lucas Verdú "La Neojuridificación de lo político después de la Segunda Guerra Mundial" (13). Lo hace referido al Derecho Constitucional Europeo. Dice Lucas Verdú que "las tendencias incoadas en el período de entreguerras se replantean, a partir de 1945, intentando juridificar las estructuras político-sociales". Y añade que, fruto de esos esfuerzos son "la configuración del Estado de Derecho como Estado Social de Derecho", "la constitucionalización de realidades económico-sociales siguiendo la línea de la Constitución de Weimar, de manera que pueda hablarse de un Derecho Constitucional económico". Apunta que "en el nivel socioeconómico se asiste a la aplicación de las técnicas socialistas planificadoras por los movimientos demoliberales y aún conservadores. En algunas partes se lleva a cabo una política económica neoliberal que instituye el mercado social libre". Y termina diciendo: "La neojuridificación de lo político se concibe como defensa de la democracia liberal y en cuanto concreción de los Derechos económico-liberales en un

orden democráticoliberal".

En Iberoamérica y principalmente en México, con la Constitución de Querétaro, adelantada a la de Weimar, juridifica lo que denomina Lucas Verdú las estructuras políticosociales y llega a configurar el Estado de Derecho como "Estado Social de Derecho". Estos sucesos se produjeron en Iberoamérica antes de la Segunda Guerra Mundial, aunque se generalizaron en el constitucionalismo de aquellos paises, también a partir de 1945.

Desde 1917 el pensamiento político-social en Iberoamérica derivó fundamentalmente hacia moldes socioeconómicos. En los comienzos de la vida constitucional de aquellas naciones se marcaron tendencias individualistas. Los redactores del nuevo constitucionalismo tienden a un punto mas realista acorde con las vivencias actuales, y hacen ingentes esfuerzos para que las Cartas reflejen las estructuras políticas y sociales de cada país.

Raul Cereceda (14) cita que un jurista cubano, Juán Clemente Zamora, analizando las teorías políticas que han inspirado las Constituciones Iberoamericanas de reciente elaboración, afirma que en los últimos cien años, el sistema legal que garantizaba la inviolabilidad de la propiedad privada y prohibía la intervención del Estado en las actividades económicas, sirvió para asegurar en manos de unos pocos la casi totalidad de la fortuna y el poder económico. Pero ahora, agrega, en el concepto del Estado como una entidad esencialmente jurídica, se ha vigorizado el nuevo concepto por el que el Estado y la Ley gozan de justificación racional en cuanto contribuyen a facilitar, garantizar y mejorar las condiciones del cuerpo entero social y político. Así, dice, el constitucionalismo contemporáneo en Iberoamérica trata de asegurar el mayor grado de justicia en las relaciones sociales y tutelar en cada individuo las mejores oportunidades para el alcance de su felicidad.

Las tendencias que imperan en el Constitucionalismo Iberoamericano en el período 1945-1946, pueden reducirse a las siguientes:

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

b) Tendencias generales que obedecen a las circunstancias políticas de Iberoamérica.

c) Tendencias particulares que obedecen a circunstancias políticas en ciertos paises iberoamericanos.

En el primer grupo, según José Miranda (15) se indican las siguientes:

1.- Constitucionalización de los Derechos Sociales.

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

3.- Captación de la Economía.

4.- Incorporación del Régimen de Hacienda.

Las innovaciones mas significativas de los últimos tiempos han sido las siguientes:

a) Reconocer la propiedad privada atendiendo esencialmente a su función social. Elo presupone que los derechos individuales vinculados a la misma, se encuentren sometidos a limitaciones, incluidas la expropiación por causa de utilidad pública. Se excluyen generalmente las confiscaciones. Este planteamiento ha sido incluido en casi todas las Constituciones del continente americano. Se han desbordado estos presupuestos, en Cuba -Leyes Fundamentales- y de hecho en Perú y Chile con el vigente programa de nacionalizaciónes.

b) En lo referente al trabajo han limitado -en cuanto a la protección y organización del trabajo- el derecho tradicional de la libertad de contrato. En todo el constitucionalismo iberoamericano hallamos disposiciones que consagran el derecho inalienable al trabajo, duración máxima de la jornada, salarios mínimos, accidentes de trabajo, y seguro cóntra los mismos, cesantía, prohibición del trabajo de menores, reconocimiento del derecho de huelga y paro. Estas cláusulas no están aisladas sino que van insertas entre otras que derivan a la protección de la familia, establecen la seguridad social y promueven la habitación del obrero y empleado. "La idea que todo hombre es deudor a la sociedad -dice Cereceda- que está implicado en la obligación del trabajo, trae la responsabilidad recíproca de la sociedad, de procurar el bienestar de cada uno de sus miembros."

c) Otro aspecto que ha sido abordado es el del nacionalismo político y económico que se manifiesta en diversas formas. Así encontramos medidas proteccionistas en favor de la producción y restricción de la inmigración extranjera, tanto de capitales como de mano de obra. Este nacionalismo se halla expresado en limitaciones de las actividades de los intereses y empresas extranjeras. No tienen otro objeto tales medidas que procurar una suficiente independencia económica en aras de la independencia política.

d) Sin embargo se ha obtenido relativamente escaso progreso en el establecimiento de una administración pública eficiente, honesta e independiente de la política.

J) DERECHOS Y GARANTIAS EN LAS CONSTITUCIONES DE IBEROAMERICA.

Hemos asistido en los últimos tiempos a una serie de previsiones esenciales, que se encuentran incluidas en todas las Cartas de Iberoamérica contemporánea. Los términos con que se designan estas "garantías constitucionales" son diversos: "Derechos, obligaciones y garantías de libertad personal" en Argentina. Simplemente "garantías individuales" en México y Costa Rica y "Derechos y garantías" en Bolivia.

En todas las Constituciones de la post-guerra mundial, al tiempo de los llamados derechos políticos tradicionales, que son la esencia de la Constitución, tienen consagración las garantías sociales y económicas que hacen referencia a la familia, salubridad pública, bienestar y educación, y lógicamente los derechos laborales o del trabajo, derecho de huelga, derecho de sindicación, garantías sindicales, etc.

Sobre la libertad de asociación, las Constituciones de Iberoamérica en términos generales siempre mostraron una tendencia a inhibirse de este tema o constitucionalizar los derechos o libertad de asociación. Las dictaduras o los regímenes de escepción no podían refrendar la libertad de asociación que pudiera ser entorpecedora para la subsistencia. Por eso se dió en los procesos constitucionales iberoamericanos una cierta hostilidad al reconocimiento de esta libertad, como se ha dicho, por un afán de mediatizarla, alegando la defensa de la libertad individual, disminuida por la disciplina social impuesta por las agrupaciones intermedias.

Argumenta Luís Carlos Sachica, que se advierte cierto recelo del Estado, una especie de rivalidad con las organizaciones sociales, que han llevado a la abolición de las corporaciones, gremios, asociaciones, o a la incorporación de esos organismos en el Estado, convirtiéndolos en órganos suyos, oficializándolos como en el corporativismo del Estado.

La enumeración de los derechos y garantías en las Constituciones de Iberoamérica no suelen constituir un "numerus clausus". La mayoria de las Constituciones enumeran y garantizan una serie de derechos socioeconómicos o

de otro tipo, pero casi todas ellas acaban sentando en el correspondiente artículo que la enumeración de los derechos garantizádos expresamente por la respectiva Carta Política no hace exclusión de otros, y tal y como dice la Constitución Cubana de 1935, "que se deriven del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno" o expresiones análogas.

K LA CARTA FUNDAMENTAL Y OTRAS LEYES

La totalidad del Derecho Constitucional y en nuestro caso del "socioeconómico" no está comprendida en la Constitución política de una nación. En el texto de ésta existen normas positivas manifestadas expresa y formalmente, que abarcan todos los principios inspiradores de sus instituciones políticas, del cual, en frase de Luís Carlos Sachica, ese sistema normativo es, apenas, resumen parcial, reflejo incompleto. De este modo una Carta Política puede marcar una tendencia o unos principios de tipo socio-económico y ello es frecuente en Hispanoamérica, pero el texto en la mayoría de los casos no abarca el conjunto de Leyes y de realidad socioeconómica existente. (17)

Karl Loewenstein, refiriendose a este tema comenta: "Todos los Estados con un documento constitucional poseen además Derecho Constitucional en forma de Ley, así como una gran cantidad de usos constitucionales y reglas convencionales no formuladas por escrito. Esta circunstancia condujo al Estado europeo continental, a la teoría de la útil distinción entre Derecho Constitucional formal, que está reunido en un único documento llamado Constitución y Derecho Constitucional material, formado por leyes individuales y normas constitucionales consuetudinarias".(18)

L) COMPLEMENTACION DE LOS PRINCIPIOS O GARANTIAS CONSTITUCIONALES POR LEGISLACION POSTERIOR.

La Carta Política a veces marca la pauta, constitucionaliza los derechos socioeconómicos, en una serie de principios o garantías que estampa en las Cartas. Viene mas tarde la tarea de realización material de legislación posterior complementaria.

Los ejemplos abundan. Citamos el caso de México. La legislación social de la revolución puede resumirse en las siguientes fechas: Constitución de 1917, con el artículo 123, que será la base de las leyes subsiguientes; 1931 es la fecha de publicación de la Ley Federal del Trabajo; 1939 publícase el Estatuto Jurídico de los Empleados del Estado. Tiene singular importancia la Ley Federal del Tabajo citada, al afirmar la libertad de sindicación y rpohibir toda coacción para obligar a los obreros a ingresar en el Sindicato, concediendo ventajas a los obreros sindicales y estableciendo la cláusula de exclusión por separación; el sindicato puede pedir al patrono el cese del obrero que ha sido separado del sindicato o que lo ha abandonado, si esta cláusula de exclusión existe en el contrato de trabajo, cosa frecuente. El objetivo inspirador de esta Ley -que supone un indudable avance social en el progreso mexicano- fue explicado por el Presidente de México Emilio Portes Gil: "La noción jurídica de la propiedad ha cambiado; el jus fruendi, el jus utendi y el jus abutendi han sido sustituidos por el concepto de función social de la propiedad. De igual modo implícito, la Ley prohibe el sindicalismo revolucionario". Al reconocer estas dos evoluciones -dice Victor Alba, en Historia del Movimiento Obrero en América Latina, México 1964, pag. 442-, el C'odigo del Trabajo tiende a equilibrar los factores de la producción, pero para llegar a esto, fue desde luego necesario la existencia de sindicatos relativamente fuertes y, sobre todo, coaligados para aumentar su fuerza por la unión o centralizados con el fin de aumentar la eficacia de su acción (19).

M) INSUFICIENCIA DEL TEXTO CONSTITUCIONAL PARA AFRONTAR EL PRESENTE Y FUTURO SOCIOECONOMICO EN IBEROAMERICA.

Las estructuras y los condicionamientos socioeconómicos se transmutan por el paso del tiempo y las normas permanecen a veces estáticas en las Cartas de Iberoamérica, hasta la llegada del momento de la modificación constitucional, o de la enmienda.

Por eso se ha dicho que, en suma, no resulta suficiente el texto constitucional para afrontar el presente y el porvenir, siendo indispensable la actuación de sus normas por autoridades y gobernados, porque las instituciones existen por el hombre y para el hombre, y sin su colaboración del hombre

las instituciones fracasan o fenecen. Esto no es imputable a la institución o a los principios constitucionales, sino a los hombres que no los han acatado y actuado.

(1) Sampay: Introducción a la Teor'ia del Estado, pag 412.
(2) Citado por Pablo A. Ramella, Derecho Constitucional, Buenos Airees 1960.
(3) Gallardo, Ricardo: Estudios de Derecho Constitucional Americano Comparado, pag 152, Madrid, 1961.
(4) Biscaretti, Paolo: Derecho Constitucional, pág 671, Madrid,1965
(5) Loewenstein, Karl: Teoría de la Constitución, Madrid, 1965
(6) Benavides; Héctor: ob. cit; pag 57
(7) Benavides, Héctor: ob. cit, pag 61.
(8) Lambert; Jacques: América Latina; ob cit;
(9) Lambert, Jacques: América Latina, ob cit, pag 455
(10) Cereceda, Raúl: Las Instituciones Políticas en América Latina, ob. cit, pag.99.
(11) Pareja y Paz Soldán, José: Comentarios a la Constitucion Nacional pag.5 y 6, Lima, 1939.
(12) Gallardo ,Ricardo: Estudios de Derecho Constitucional Americano Comparado, pag 152, ob. cit.
(13) Lucas Verdú, Pablo: Curso de Derecho Pol'itico, Vol I, pag 32. ob. cit.
(14) Cereceda, Ra'ul. : Ob. cit, pag 98
(15) Miranda, José: Reformas y Tendencias Constitucionales de la América Latina (1945-1956), México, D.F., 1957
(16) Sachica; Luis Carlos. ob. cit; pag 427.
(17) Sachica, Luis Carlos: ob. cit, pag 54.
(18) Loewenstein, Karl: Teoria de la Constitución ob. cit.
(19) Alba, Victor: Historia del Movimiento Obreros en América Latina, pag.442, México, 1964

IX

LA CARTAS INTERNACIONALES Y EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL EN IBEROAMERICA

A) EL INDIVIDUO EN EL DERECHO INTERNACIONAL AMERICANO Y SUS REPERCUSIONES EN EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO.

La introdución de los Derechos Sociales en las Cartas Internacionales de Iberoamérica, ha tenido una marcha ascendente, que va, desde una rúbrica de los mismos a un complejo articulado enunciativo y ha servido para marcar pautas en muchas Constituciones. De este modo podemos decir que en los últimos tiempos el constitucionalismo iberoamericano, tiene un marcado aspecto internacional o que la influencia de estas Cartas es extraordinariamente manifiesta. Las Cartas Internacionales tienen de este modo una repercusión acusada sobre las Cartas Nacionales, y en algunas de ellas se plasma casi íntegramente, todo el texto articulado de garantías y derechos sociales.

Hay que partir de la existencia de un cuerpo de Leyes, denominado Derecho Internacional Americano, que respeto al europeo tiene matices y distinciones peculiares.

Uribe Vargas sostiene que dadas las condiciones particulares de los Estados del Nuevo Mundo, "no se puede afirmar la existencia de un Derecho Internacional Americano los cuales consignados y repetidos en diferentes acuerdos internacionales mas o menos generalizados sobre asuntos de interés universal, han sido incorporados al Derecho Internacional". Cita esta frase recogiéndola del autor brasileño Sa Vianna.

En 1899 se reunió la Conferencia Panamericana en Washington. Pero ni en Washington, México o Río de Janeiro, donde se celebraron las tres primeras Asambleas Panamericanas en 1889, 1901 y 1906, se analiza la situación del individuo, al que se desconoce, ni tan siquiera en frase de Uribe Vargas considerándole "como objeto de relaciones jurídicas entre los pueblos".

En Buenos Aires tiene lugar en 1910 la IV Conferencia que sigue ritmo similar a las anteriores. Destaca sin embargo la V Conferencia de Santiago de Chile en 1923 en que ya se destaca una preocupación hacia los derechos

del individuo, si bien fueran tímidamente esbozados o planteados, y sin que se llegase aún al tipo de convenciones internacionales sobre esta cuestión. Se aprueba en esta Conferencia una Resolución sobre los Derechos de la Mujer. Por su artículo 3 recomendaba "a los gobiernos la revisión de la legislación civil, a fin de modificar las disposiciones que no correspondan al estado actual de la cultura de la mujer americana y que mantienen una injustificada desigualdad de derechos en razón del sexo".

En 1928 la VI Conferencia de La Habana, aprueba recomendaciones en el sentido de otorgar a la mujer la plenitud de sus derechos civiles y políticos, una sobre emigración y en forma mas destacada: el Código de Derecho Internacional Privado y la Convención sobre condición de extranjeros. Poco a poco ya va apreciéndose el reconocimiento de la categoría de objeto de Derecho Internacional para el individuo, aunque solo sea desde el punto de vista de las recomendaciones.

En la VII Conferencia de Montevideo de 1933, sigue abundándose en las recomendaciones. Se exhorta a los gobiernos en defensa del trabajo de la mujer y el mejoramiento de sus condiciones económicas, la creación del Instituto Interamericano de Protección de la Infancia, y en plano mas destacado la proposición en favor del mejoramiento de las condiciones de vida de la clase obrera (Acta final de la Conferencia Panamericana de Montevideo, pags 74, 78, 122, Montevideo, 1933), en la cual se aconseja el establecimiento del Seguro Social obligatorio.

Tiene singular importancia la VIII Conferencia Panamericana celebrada en Lima en 1938, que aprobó una proposición en defensa del individuo y de los grupos minoritarios, que ha sido calificada por muchos autores como antecedente próximo de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Conferencia de Bogotá. Era en defensa de los sentimientos comunitarios en caso de guerra.

Otros actos de la Conferencia de Lima fueron: la Declaración en favor de los Derechos de la Mujer, la protección a los núcleos indígenas y otros. Todos ellos -en frase de Diego Uribe Vargas- confirman para el individuo la calidad de objeto de Derecho Internacional en visible retraso con el movimiento universal, que ya proclamaba los derechos y deberes internacionales del hombre por encima de la soberanía territorial.

En 1945 se reune en México la Conferencia Interamericana, sobre los pro-

blemas de la guerra y la paz. Esta Conferencia muestra una gran preocupación por el individuo, aprobando la resolución XL: "1º.- Proclamar la adhesión de las Repúblicas americanas a los principios consagrados en el Derecho Internacional para la salvaguardia de los derechos esenciales del hombre y pronunciarse en favor de un sistema de protección internacional de los mismos. 2º.- Encomendar al Comité Jurídico Interamericano, la redacción de un anteproyecto de declaración de los derechos y deberes internacionales del hombre".

De esta forma el Comité Jurídico Intermaericano, cumplimentando lo ordenado en la Conferencia de Chapultepec, procedió a elaborar un proyecto de Declaración de Derechos del Hombre.

En 1948 se reunió en Bogotá la IX Conferencia Panamericana. Allí se logra la resolución enunciativa sobre los Derechos del Hombre y la aprobación de un pacto de los derechos humanos, y se llegaba a crear un Tribunal Internacional para garantizar la vigencia de los mismos. En el proyecto que presentaba la IX Conferencia, el Comité Jurídico Interamericano no presentaba fórmulas concretas ni medidas coercitivas para garantizar el ejercicio de estos derechos. La Conferencia de Bogotá aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Así se adelantaba a las Naciones Unidas que hasta el día 10 de diciembre del mismo año 1948 aprobaban el texto sobre la Declaración Universal en las sesiones de la Asamblea de París.

Hay que significar la importancia enorme de esta Conferencia de Bogotá. "No se puede negar -dice Diego Uribe Vargas-(3) que este paso reviste transcendencia en la historia de las relaciones americanas y en especial en lo que se refiere a la persona humana. Pero por muchos aspectos alcanza una importancia superior la llamada Carta Internacional Americana de Garantías Sociales. Este documento no suficientemente divulgado, contiene el mínimo de derechos que les corresponde a los trabajadores en el continente, en aras de la redención económica". En ella se estipula, por su artículo 1, lo siguiente: "La presente Carta de Garantías Sociales tiene por objeto declarar los principios fundamentales que deben amparar a los trabajadores de toda clase y constituye el mínimo de derechos de que ellos deben gozar en los Estados Americanos, sin perjuicio de que las Leyes de cada uno puedan ampliar esos derechos o reconocerles otros mas favorables..." Contiene disposi-

ciones relativas al contrato individual de trabajo, a las convenciones colectivas, al salario, a los descansos y vacaciones, al derecho de huelga, a la seguridad social, etc. En realidad constituyen una recopilación de muchos acuerdos y recomendaciones aprobados en anteriores conferencias panamericanas, y muestran la concreción del sentimiento común de los pueblos iberoamericanos en favor de las clases obreras y campesinas.

La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales constituye un desarrollo concreto de uno de los derechos mas sagrados del hombre, "el derecho al trabajo y a una justa remuneración", consagrado en el artículo 14 de la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre, en la forma en que fue redactado: "Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo. Toda persona que trabaja tiene derecho a recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza, le asegure un nivel de vida conveniente para sí mismo y su familia".

También hay que señalar la importancia de la Convención Interamericana sobre concesión de los derechos civiles a la mujer, y esta Convención aprobada en Bogotá recoge todos los anhelos de las Conferencias Panamericanas anteriores.

En definitiva el conjunto de estos tres documentos, en su orden: la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales y la Convención Iteramericana sobre Concesión de Derechos Civiles a la Mujer, constituyen instrumentos destacados del Sistema en lo relativo a la protección de los derechos y garantías inalienables de la persona humana. (4)

Un ambiente de innovaciones predominó durante los trabajos preparatorios de la Segunda y Tercera Conferencia Interamericanas Extraordinarias que se celebraron en 1965 (Rio de Janeiro) y 1967 (B. Aires). De ellas nació el "Protocolo de Buenos Aires", ya que era preciso acoplar el artículo de la Carta de Bogotá a nuevos hechos económico-sociales del área iberoamericana. Se refuerza el compromiso de los Estados para crear condiciones favorables al bienestar y dignidad humanas, y a la creación de macanismos de tutela. Se destacan los artículos 31 y 32 que materializan lo relativo a la colaboración indispensable para que los derechos económicos y sociales puedan llegar a tener una real vigencia. El artículo 31 expresa que los

Estados Miembros "convienen en dedicar sus máximos esfuerzos al logro de las siguientes metas básicas: a)Incremento sustancial y autosostenido del producto nacional per capita. b) Distribución equitativa del ingreso nacional. c) Sistemas impositivos adecuados y equitativos. d)Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines. e) Industrialización acelerada y diversificada, especialmente de bienes de capital e intermediarios. f)Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social. g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos. h) Erradicación rápida del analfabetismo y ampliación para todos de las oportunidades en el campo de la educación. i) Defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica. j) Nutrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidades de alimentos. k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población. l) Condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna. m) Promoción de la iniciativa y la inversión privada en armonía con la acción del sector público, y n) Expansión y diversificación de las exportaciones".

En el artículo 32 se dice:

> "A fin de alcanzar los objetivos establecidos en este capítulo, los "Estados Miembros se comprometen a cooperar entre si con el mas amplio espíritu de solidaridad interamericana, en la medida en que sus "recursos lo permitan y de conformidad con sus leyes".

Como comenta Uribe Vargas, en la parte concreta, referente a algunos derechos individuales, el Protocolo de Buenos Aires amplía lo relacionado con las condiciones de trabajo y tanto los artículos 42 y 43 le otorgan un ámbito mas dilatado a los preceptos contenidos en los artículos 28 y 29 de la Carta de Bogotá, lo mismo podría decirse respecto a la educación, aunque lo mas transcendental del protocolo de Buenos Aires sea la institucionalización de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos creada en la Quinta Reunión de Consulta.

Para algunos comentaristas, en sus orígenes el Panamericanismo, respondiendo a las directrices del Libertador, se orientó hacia una franca mancomunidad de hombres y naciones, dentro de la cual el individuo ocupó un lugar destacado; la lucha contra la esclavitud y el reconocimiento de la ciudadania contienetal son las muestras objetivas de esta tendencia. Señala Uribe Vargas que en el curso de las primeras Conferencias Panamericanas el Sistema se resiente de estatismo, precipitándose por los problemas de soberanía, y el ejercicio pleno de la jurisdición, sin reparar en el individuo, cuyas necesidades y urgencias fueron motivo de atención. Es decir, que en franca inclinación humanitaria que se aprecia en el Congreso de Panamá, se frena algo diluyéndose la actividad panamericana en asuntos de incremento comercial y de defensa colectiva. Vuelve -para Uribe Vargas- a precisarse un ligero viraje hacia los problemas del individuo a partir de la Conferencia de Santiago de Chile de 1923, proceso que culmina en la Conferencia de Bogotá. Este período concuerda claramente con el criterio europeo, ya reseñado, del individuo como objeto del Derecho de gentes. Se caracteriza por un interés relativo de las asambleas continentales hacia los problemas del hombre, su salud física y moral, pero no hay un solo acto durante tal período que reconozca al individuo la calidad plena de sujeto de Derecho Internacional. Para Uribe Vargas (6), el proceso del individuo como objeto del Derecho de gentes culmina en la IX Conferencia, porque allí se adoptó la Declaración de los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, lo mismo que la Carta de Garantías Sociales, documentos de claro valor enunciativo, aunque en ellos no se concedan de manera específica los medios jurídicos para la salvaguardia de las garantías individuales.

El Convenio Económico de Bogotá abarca también aspectos de protección del individuo, garantizándole mejores condiciones de vida y trabajo.

En Caracas y en su X Conferencia se detiene el proceso evolutivo y los derechos humanos son tratados tímidamente. Nuevamente vuelve a demostrarse interés en la Quinta Reunión de Consulta y en especial en la III Conferencia Interamericana Extraordinaria de Buenos Aires de 1967.

Todas estas Conferencias y Convenciones de área internacional iberoamericana, a partir sobre todo de la IX Conferencia de Bogotá en 1948, dieron el toque de alarma a los constitucionalistas, y se aviva en las Cartas Políticas de Iberoamérica un deseo hecho realidad de subrayar, al menos los

principales enunciados de las Conferencias Internacionales sobre Garantías Sociales y Derechos Económicos. Por tanto su influencia en el sistema Interamericano fue muy señalada por la recepción en las Cartas de los Derechos económico-sociales.

Y así llegamos a la Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos celebrada en San José de Costa Rica. Fue convocada por el Consejo de la O.E.A. en cumplimiento de la Resolución 24 de la Segunda Conferencia Interamericana Extrarordinaria de Río en 1965.

A esta Conferencia de San José acudieron delegaciones de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Fue muy decisiva la importancia de las resoluciones adoptadas en San José entre el 7 y el 22 de noviembre de 1969; ceñido el Pacto de San José de Costa Rica fundamentalmente a los derechos civiles y políticos, aunque tenga alusión a los derechos económicos, sociales y culturales.

Los derechos consignados en la primera parte del Tratado son: Reconocimiento a la personalidad jurídica del individuo, derecho a la vida, derecho a la integridad personal y prohibición de la escalvitud y la servidumbre, derecho a la libertad y a la seguridad personales, derecho a las garantías judiciales, derecho de reunión pacífica, derecho a la libertad de asociación, derecho a la protección de la familia, derecho a la propiedad privada etc.

Los artículos principales que señalamos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica adoptados en la misma (7 al 22 de noviembre de 1969) son los siguientes:

"Artículo 6.- Prohibición de la esclavitud y servidumbre. 1. Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres, están prohibidas en todas sus formas."

"Artículo 15.- Derecho de reunión. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o del orden públicos o para proteger la salud o la moral públicas o los deredhos o libertades de los demás".

Artículo 16. Libertad de Asociación. 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole".

"2. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral publicas o los derechos y libertades de los demás".

/3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía".

"Artículo 17. Protección a la familia. 1. La familia es elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegido por la sociedad y el Estado".

"2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia..."

"Artículo 19. Derechos del niño. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado".

"Artículo 21. Derecho de la propiedad privada. 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La Ley puede subordinar tal uso y goce al interés social".

2. "Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley".

3. "Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre, deben ser prohibidas por la ley".

Capítulo III. Derechos Económicos, sociales y culturales.

"Artículo 26. Desarrollo progresivo".

"Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".

B) LOS DERECHOS SOCIALES Y ECONOMICOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORANEO.

Jenks sostiene (7) que la Declaración Universal de los Derechos Humanos anuncia, además de las clásicas libertades civiles y de determinados derechos económicos y sociales relacionados con ellas (libertad de trabajo, asociación, prohibición de discriminación...), otra serie de derechos económicos y sociales, entre los que se incluyen el derecho al trabajo, el derecho

al ocio, el derecho a la seguridad social y el derecho a una especial protección de la maternidad y la infancia, indicando que respecto a estos derechos, el Convenio de las Naciones Unidas sobre los Derechos económicos, sociales y culturales obliga a las partes a partir del momento en que entre en vigor. El reconocimiento de los mismos a través de este cauce es una de las manifestaciones mas sorprendentes de la transformación del Derecho de las naciones en un Derecho común de la humanidad. Y se pregunta. ¿Qué relación existe, entonces, entre el Código Internacional del Trabajo y esta tendencia en el desarrollo del Derecho contemporáneo?. ¿Es, a través de este Código, que estos derechos adquieren un contenido específico y se hacen obligatorios?. Expresa Jenks (8) que los derechos directamente relacionados con las libertades civiles, con la libertad del trabajo, la libertad de asociación y la prohibición de discriminación están recogidos y detallados en los convenios que han sido objeto de mayor número de ratificaciones, siendo el tema fundamental de la mayor parte de las experiencias desarrolladas en los procesos cuasijudiciales y de averiguación de los hechos de la O.I.T.

Ante el avance de las Cartas Internacionales, acogiendo principios económicos y sociales y la ratificación unánime de estas Cartas por los paises Iberoamericanos -con excepción de Cuba- podemos vaticinar cual va a ser el futuro del Constitucionalismo socioeconómico en Iberoamérica. La proliferación de estas Cartas internacionales suscritas por todos los paises miembros, el avance en las mismas de los Derechos socioeconómicos que debe marcar la pauta en los paises que lo suscriben, abonan para que en un futuro quizá próximo, la protección de los derechos individuales y socioeconómicos, que ya van garantizando plenamente las Cartas Internacionales, serán desgajados de la Constitución, al menos en sus casuísticos articulados, siendo de obligado cumplimiento por el solo hecho de su adhesión de los Estados a las Cartas Internacionales, y las Cartas Políticas, si bien marcarán rumbos y directrices para los pueblos respectivos, los Derechos socioeconómicos quedarán vigentes por el solo hecho de la adhesión a estos Convenios Internacionales por los Estados miembros. Los derechos socioecónómicos se constituirán así en un derecho no constitucional, sino supranacional, deslindados de toda configuración o prefiguración por estar estampados en las Cartas Internacionales, y la Constitución o Carta Política de cada

Estado eliminará o reducirá el catálogo de dichos Derechos, y se centrará única y exclusivamente en la organización del propio Estado, y de sus poderes. Primero derechos individuales, mas tarde derechos socioeconómicos y después derechos exclusivamente políticos. He aquí la trayectoria que parece seguirán las Cartas en Iberoamérica.

C) IX CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA. LA CARTA DE LA O.E.A.

La Carta de la Organización de los Estados Americanos, Carta de Bogotá de 2 de mayo de 1948, reafirma los principios de los Estados americanos, proclamandose los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, sexo, credo o condición social, tienen el derecho de alcanzar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad e igualdad de oportunidades y seguridad económica (art. 29 a). Esta Carta se adelantó a la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas de 18 de diciembre de 1948.

Asimismo la Carta Internacional de Garantías Sociales (Bogotá 2 de mayo de 1946), supuso un gran avance en lo que pudiéramos llamar la internacionalización a escala de Iberoamérica de los Derechos Sociales, respecto a los paises miembros, con gran influencia en el constitucionalismo.

En esta Carta, "los Estados americanos, deseosos de dar efectividad a la persistente y generosa aspiración de las Conferencias Interamericanas; Convencidos de que los fines del Estado no se cumplen con el solo reconocimiento de los Derechos del ciudadano, sino que también el Estado debe preocuparse por la suerte de hombres y mujeres, considerados no ya como ciudadanos, sino como personas; Adoptan la siguiente Carta Internacional Americana de Garantías Sociales como Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador. Considérase como básico en el Derecho Social de los paises americanos el siguiente principio: A trabajo igual debe corresponder igual remuneración, cualquiera que sea el sexo, raza, credo o nacionalidad del trabajador. Prohibe en general a las mujeres el trabajo nocturno en establecimientos industriales, públicos o privados y en labores peligrosas e insalubles".

D) EL PROYECTO DE CARTA DE LOS DERECHOS Y DEBERES ECONOMICOS DE LOS ESTADOS.

En la actualidad y por representantes miembros de 40 paises, se está elaborando en Ginebra un proyecto de "Carta" en la que tengan su enunciado los derechos y los deberes de los Estados miembros.

Como partes que podrían incorporarse a esta Carta, los documentos preparatorios señalan las siguientes, entre otras:

a). Todos los Estados tienen el derecho soberano de adoptar libremente el sistema económico y social que crean mas conveniente.

b). Tienen derecho para fijar las leyes que administren la propiedad en función del interés público.

c). Deben abstenerse de ejercer presiones por medio de medidas económicas.

d). Cada Estado tiene el derecho de disponer libremente de sus recursos naturales.

e). La participación del capital extranjero debe adaptarse a los objetivos del desarrollo económico de los paises beneficiarios y con subordinación a las decisiones y prioridades nacionales.

f). Ningún Estado estará obligado a dispensar a los súbditos extranjeros garantías superiores a las que concede a sus propios.

g). La nacionalización o la expropiación deben estar justificadas por razones de utilidad pública. Si la cuestión de la indemnización es objeto de diferencias, estas deberán ser solucionadas por los Tribunales del Estado en que se produzcan.

h). Los Estados desarrollados deberán acordar para los paises en vías de desarrollo un régimen preferencial sin cláusula de reciprocidad y sin discriminación.

i). Cooperación financiera, desarme, protección del medio ambiente, colaboración científica y técnica son también algunos aspectos que puedan ser incorporados a esta "Carta".

(1) Uribe Vargas, Diego: Los Derechos Humanos y el Sistema Iberoamericano, pág 15, Madrid, 1972
(2) Uribe Vargas: ob. cit; pag 129
(3) Uribe Vargas: ob. cit; pag 130.
(4) Uribe Vargas: ob. cit, pag 132.
(5) Uribe Vargas: ob. cit. pag 143.
(6) Uribe Vargas: ob cit. pag 143.
(7) Jenks, C.W: La Justicia Social en el Derecho de las Naciones, pag. 110, Madrid, 1972.
(8) Jenks, C.W: pag. 111. ob. cit

X

LA CONSTITUCIONALIZACION DE LOS DERECHOS DEL TRABAJADOR EN IBEROAMERICA

A) EL TRABAJO EN LAS CARTAS CONSTITUCIONALES IBEROAMERICANAS.

Las Repúblicas americanas organizadas en el siglo XIX y a principios del XX, acostumbradas al coloniaje, con índices bajos de cultura en la masa -aunque muy superiores en las élites directoras- y sin las complicaciones de la gran industria, no captaron el desequilibrio entre el capital y el trabajo hasta muy avanzada la presente centuria.

Dice Víctor F. Goytia que la incorporación del trabajo en el conjunto de las garantías sociales se debe, en mayor grado, a un tratado de paz que a la influencia de la sociología o del Derecho Político.

La Carta de Querétaro fué la gran adelantada en el reformismo social, o en el compromiso para realizarlo.

Las Cartas que suceden a la Constituión mexicana incluyen desde aquel impacto los derechos y garantías del trabajador. Podemos señalar que las mismas fueron introducidas por el siguiente orden: Uruguay, 1932; Perú 1933; Brasil, 1934; Colombia, 1936; El Salvador, 1939; Nicaragua, 1939; Paraguay, 1940; Honduras, 1957; Panamá, 1940; Cuba, 1940; Bolivia, 1945; Ecuador, 1946; Venezuela, 1947; Costa Rica, 1949; Guatemala, 1954; República Dominicana, 1960.

Los derechos sociales estaban muy atrasados en el aspecto constitucional, en Chile. Su Carta Política de 1925 contiene disposiciones muy escasas y parcas sobre los derechos sociales, a pesar de la avanzada legislación que tenía Chile. Haití puede considerarse como el único país retrógrado, y constituye en opinión de Jacques Lambert una excepción en el movimiento general, y, en la Constitución de 1950 se ha limitado a declaraciones de derecho de tipo individualista.

"Las disposiciones constitucionales de las respectivas Cartas que aparecen desde principios de este siglo, trasuntan el pensamiento social que se le asigna al trabajo, el que ha ido variando en diversas épocas en punto a su valoración, para adquirir en la actualidad un contenido no solo de indo-

le jurídica, sino también de carácter ético-moral". Así se expresaba Tissembaum (1), que subraya: "El interrogatorio que plantean estos autores -se refería a E. Borne y F. Henry- surge en modo incuestionable no solo de las circunstancias objetivas de los procesos históricos, sinó también de la evolución que se observan en la doctrina política. Desde Aristóteles que afirmaba en su libro "Política", el siguiente concepto: "La Constitución perfecta no hará jamás un ciudadano de un obrero manual", hasta la Constitución dictada en España en 1931, que imponía como condición inherente a la ciudadanía, el ser trabajador, o las actuales y últimas Constituciones que establecen que el trabajo es un deber o una obligación de la ciudadanía, el proceso evolutivo acusa de modo evidente un cambio fundamental que se trasunta en el contenido social e institucional del valor humano del trabajo, y que adquiere caracteres de conciencia social e impulso de gravitación histórica".

Las nuevas Cartas de Iberoamérica no pudieron permanecer mudas ante el impulso de vida social, y por ello han tendido a la constitucionalización de estos nuevos valores y de modo específico el del trabajo. Este proceso de constitucionalización del Derecho del Trabajo, surgido nítidamente a principios de este siglo, se debe a un documento importante: La Carta mexicana de 1917.

Pero en esta constitucionalización del derecho de trabajo se había adelantado Colombia, que en su Carta de 1886 establece el trabajo como "obligación social", y con ello se anticipaba en muchos años al desarrollo de este concepto. También se consignarán por vez primera en la Constitución Política dada en Managua en 27 de agosto de 1898, el capítulo de "Derechos y garantías sociales" siendo la primera vez que en una Carta de los Estados Unidos de Centroamérica, se habla de "garantías sociales". Lo hace en el Título III.

Sin embargo, como afirma Tissembaum (2) dos orientaciones se destacan en esta corriente constitucionalista, y distingue a la de México, que se limita a consignar preceptos de carácter imperativo dentro de una concepción meramente objetiva, y en contraposición la de U.R.S.S. y Alemania, etc., que consignan principios doctrinarios que imponen una determinada orientación ideológica a sus preceptos.

B) VALOR CONCEPTUAL DEL TRABAJO

No todas las Constituciones, refleja Tissembaum, han coincidido con respecto al valor conceptual del Trabajo. Y a este efecto habría que trazar un análisis comparativo que sería muy complicado y dificultoso hacerlo hasta nuestros días.

Puede afirmarse que hata llegada la primera mitad de nuestro siglo, las Constituciones en general muestran diversas acepciones:

a). El trabajo es un deber (Constitución de Uruguay de 1934, art. 52)

b) El trabajo es un deber moral (Constitución de Weimar).

c). El trabajo es un deber y una honra (Constitución de 1936 de la U.R.S.S., art. 12)

d). El trabajo es un deber impuesto al hombre por Dios (Fuero del Trabajo de España, Código Social de Malinas)

e). El trabajo constituye un noble atributo de jerarquía y de honor (Fuero del Trabajo de España).

f) El Trabajo es una obligación social (Constitución del Brasil de 1946, art. 45; C lombia de 1936, art. 40 y España 1931, art. 46)

g). El Trabajo es una obligación para ganarse la vida (Constitución de Paraguay de 1940, art. 22)

h). El Trabajo es un derecho (Constitución de la U.R.S.S. de 1936, art, 118; Fuero del Trabajo de España, cláusula 8; Cuba en 1940, art. 60).

i). El Trabajo es una función social (Constitución de Portugal de 1933, art. 25)

j). El Trabajo no es una mercancía (parte XIII del Tratado de Versalles relativa a la organización internacional del trabajo y ratificación de modo expreso en la XXVI Conferencia Internacional del Trabajo reunida en Filadelfia en el año 1944, que aprobó la denominada "Carta de Filadelfia".

Tienen por lo tanto los paises iberoamericanos la primacía en la concepción social de trabajo.

C) SENTIDO PROGRAMATICO EN LAS CONSTITUCIONES DE LAS CUESTIONES DE TRABAJO

Las referencias que hacen las Constituciones a las cuestiones relacionadas con el Trabajo, en general son programáticas, y muchas veces sin conte-

nido determinado. No obstante es innegable que abren nuevos caminos, nuevos cauces para la jurisprudencia y la doctrina, en el sentido de actualización de los conceptos tradicionales del derecho público o del derecho privado, debiendo advertirse que esta legislación representa una tendencia para librarse de la Constitución.

Esa apertura en el Constitucionalismo social, con la consagración de los principios programáticos, va a permitir que instituciones y materias consideradas antes de carácter púramente civil, reguladas por el Derecho Privado, asuman jerarquía constitucional, pasando a ser integradas en las relaciones de orden público. El Trabajo, la Familia, la Propiedad y la Educación pasan a ser consideradas, según Casiello, desde ese ángulo (3).

En la apreciación del sentido de los principios constitucionales programáticos, relata Machado Horta (4): " O legislador ordinàrio adota, no caso, posiçâo de resistència aos propositos de aprimoramento e de alargamento dos horizontes do régime político, operando verdadeira e desconhecida revisâo tácita e silenciosa, incompativel com texto constitucional rigido, para dèle extrair as normas programáticas".

Biscaretti di Ruffia al hablar de los derechos cívicos y sociales, hace constar que muchas de las declaraciones constitucionales referentes a los derechos sociales, tienen un carácter púramente programático, que requieren, para convertirlos en realidad jurídica posterior, la intervención legislativa" (5).

Las Constituciones que aparecen después de 1918 muestran tendencias a introducir y reglamentar el trabajo, y como se ha dicho por tratadistas brasileños, "com acrèscimos sôbre o ordenamiento económico e social"(6).

D) LA PARTICIPACION DEL TRABAJADOR EN LOS BENEFICIOS DE LAS EMPRESAS.

Diversos Estados procuran acoger en sus Cartas, como indudable avance social, el régimen de participación en beneficios. Mario de la Cueva ha analizado el artículo 123 de la Constitución mexicana (7). Para dicho autor, en México en 1924 con la Ley General de las Sociedades Mercantiles se da un paso muy avanzado, y tambien se destacan las reformas constitucionales mexicanas de 1962 que fijan a las empresas cuando y en qué medida están obligadas a repartir beneficios. También la Constitución española de 9 de diciem-

bre de 1931, Capítulo II, Título III, revela las nuevas tendencias sociales y las nuevas fórmulas del Derecho Constitucional consagrando la protección del Estado sobre el Trabajo, asegurando a todos los trabajadores existencia digna, a través de una legislación social, y aplicando las normas de participación en los beneficios. Esta Carta Republicana de España, refleja un avance importante en este aspecto. En los Estados de Iberoamérica tiene decidido carácter obligatorio la participación social, considerada ésta como un instrumento de justicia social: Código del Trabajo de Chile (1931); Colombia en el Código del Trabajo (1950); Perú por Decreto Ley de 2 de diciembre de 1948 que dispone que los trabajadores participan en las utilidades de las respectivas empresas. El Código de Trabajo de Chile establece tambien en 1931 la participación obligatoria en los beneficios (arts. 146 a 153).

La Junta Consultiva Nacional Argentina, creada por Decreto Ley num. 2011-55 emite una larga declaración de derechos sociales y encarece la necesidad del Estado de promover la elevación económica y social del trabajador en armonía con las necesidades de la producción. La reforma constitucional argentina de 1957 admite la participación en los beneficios y tiene al efecto establecida una legislación específica.

El sistema de participación en los beneficios, no obstante ser de origen contractual o meramente voluntaria, ha sido impuesta en muchos paises de Iberoamérica y plasmado en sus Cartas Políticas, con carácter de garantías fundamentales, aunque su reglamentación especial esté sometida a las leyes especiales.

Se ha consagrado este sistema de participación entre otras Cartas en la de Perú de 9 de abril de 1933 (art. 45); Venezuela en su Constitución de 5 de julio de 1947 (art. 63,12), Ecuador en su Carta de 31 de diciembre de 1946 (art. 185, n), Brasil en la Carta de 18 de setiembre de 1946 (art. 157, IV), Bolivia en la Constitución de 30 de octubre de 1938 (art. 127) y otras.

E) TENDENCIAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS AL PROBLEMA DEL TRABAJO.

El comportamiento del Estado liberal, se caracteriza por su actuación restringida y limitada, y la escasa interferencia en lo que toca al dominio económico y social.

El sistema se refleja directamente en el pensamiento jurídico y político con la elaboración de varias constituciones que pasan a regir la vida de los Estados europeos del siglo XIX y que fueron imitadas o calcadas por los países iberoamericanos tras la Independencia. Se trata de la doctrina política del liberalismo, que fue denominado la del "Estado burgués de Derecho". Georges Burdeau, ha calificado ese régimen político de "democracia gobernada", fundada o basada en el poder de la Nación.

Aunque se delimitan las funciones del Estado no se impide que la democracia gobernada admitiese en su organización jurídico-formal, la consagración del trabajo. Así la Constitución francesa de 1848 consagra el principio de la protección del trabajo. La Constitución francesa de 1791 consagró antes el principo asistencial del derecho del trabajo en los menores.

Con la misma orientación la Constitución francesa de 1793, proclama en el artículo 21 la Declaración de Derechos, los socorros públicos, el asegu ramiento de los medios de subsistencia a aquellos que se encuentran en estado de no poder trabajar. En estos textos constitucionales franceses que hemos señalado se inscribe ya estampado el derecho del trabajo, aunque será en textos posteriores donde se asegure su protección. Por eso el reconocimiento de las garantías de los trabajadores fué empresa lenta.

La extensión progresiva de las obligaciones del Estado ocurre de manera empírica, y tiene como finalidad no solamente igualar las oportunidades en la vida social y económica, dentro de un clima de libertad, sino a favorecer la emancipación de una clase trabajadora, a través de una legislación social.

Georges Burdeau, tras reflejar la importancia del trabajo en el derecho político contemporáneo, dice:

"Politiquement, les societès modernes sont des societès d'ouvriers; l'homme s'y efface derrière le travailleur; l'idée de droit qui s'y forme se dégage des représentations de la conscience ouvriére. Les gouvernants croiraient trahir leur mandat s'ils ne se réclamaient de la volunté des travailleurs. Assurément, je ne prétends pas que c'est elle qui, partout et toujours, fait la loi. Je constate simplement un fait d'évidence, á savoir que, dans la pensée aujourd'hui dominante, l'inspirateur et destinataire de toute activité politique est le travailleur"(8).

Los analistas de los problemas que interesan al Estado y a la política,

en su inmensa mayoría destacan la posición predominante que el trabajo tiene dentro de los diversos regímenes políticos.

El Estado contemporáneo, tiende como idea fundamental a la instrucción de un orden económico y social positivo, y procura superar las determinaciones de los límites negativos impeditivos de su realización.

Al pasar la democracia política a la democracia social y económica se opera la consolidación de las fórmulas constitucionales clásicas, con expresivos criterios intervencionistas.

Como parte fundamental del Derecho Público, el Derecho Constitucional para asumir una nueva orientación. Como fuente directa de todas las ramas del Derecho, que las Constituciones no podrán silenciar o dejar de tocar, se encuentran los problemas sobre la protección constitucional del trabajo.

La legislación del trabajo, constituye una de las mayores conquistas del proceso democrático, que ha hecho escribir a André Demichel: "Le progrés de cette législation a été une de plus grandes et des plus heureuses conquêtes de la démocratie depuis un siécle" (9). En este mismo o similar sentido se mantiene y afirma Pierre Lavigne, cuando subraya que las Constituciones democráticas son unánimes en reconocer el deber que tienen los Estados de proteger el trabajo.

En las Constituciones se ha recogido así los derechos sociales reconocidoscidos a los individuos, que posibilitan a éstos a exigir prestaciones positivas del Estado.

Los "Derechos sociales" están adscritos a un orden distinto de las libertades tradicionales, y en este sentido se estampan en las Constituciones,, hasta el punto que se ha hablado de un Derecho Constitucional del Trabajo, ampliando el campo del derecho constitucional precedente y clásico, logrando mayor amplitud, mayores horizontes, penetrando en todos los recovecos de la vida social, haciendo que coincidan cada vez mas la Constitución formal con la material, la política con la social, y por tanto el derecho del trabajo forma parte de la técnica constitucional.

Las relaciones corporativas, así denominadas por Jean Brethe de La Gressaye y Marcel Laborde-Lacoste, interesan directamente al cuerpo social y tienen lugar entre patrones y operarios.

Linares Quintana dice: "Una de las finalidades esenciales del Estado es

la consecución del bienestar general de la comunidad"(10).

Las Constituciones que marcan o rompen los moldes en la implantación de los derechos sociales son la Constitución de México de 1917 -y la de Weimar de 1919- y a aquel país cabe la prioridad y traza nuevos rumbos (Constitución de 1 de mayo de 1917). También la Constitución de Weimar, de 11 de agosto de 1919, pasó a tener primacía como modelo de las Cartas Políticas posteriores a la de México.

La mayoría de las Cartas Políticas contienen entre sus normas las garantías reconocidas a las actividades laborales,ya veremos que las Constituciones Iberoamericanas, se alinean en este sentido en cuanto consagran la protección al trabajo y al trabajador, reconociendo el derecho de asociación y libertad sindical, estatuyendo seguros contra la desgracia y el infortunio y contra el paro laboral, admitiendo la viabilidad de los contratos colectivos.

La Constitución de Ecuador de 1929 consagra en el artículo 151, num. 18 entre las garantías fundamentales, entre otros, los siguientes principios; el Estado protege al obrero urbano o rural; garantiza la fijación de la jornada máxima de trabajo y la fijación de salarios mínimos; condiciones de seguridad y salubridad en el trabajo; indemnización por accidentes de trabajo y reglamentación del trabajo de mujeres y niños.

La legislación del trabajo en Argentina tuvo inicio con la tentativa realizada en 1904 por el Ministerio del Interior Joaquín V. González, al presentar al Congreso del Trabajo, considerado el mas perfecto y avanzado hasta entonces conocido, pero que no fue aprobado por las Cámaras.

A pesar de no tener vigencia el Código del Trabajo de 1904, en 31 de agosto de 1905, era sancionada la primera Ley de Trabajo, estableciendo el descanso dominical.

F) SOBRE LA CONSIGNACION EN LAS CARTAS FUNDAMENTALES DE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA PREVISION SOCIAL Y AL TRABAJO.

Ha sido motivo de críticas por algunos juristas y políticos mexicanos que en la Constitución se hayan consignado las disposiciones relativas a la previsión social y al trabajo, pués juzgan que estas materias deben

ser reglamentadas en leyes de caracter general dictadas por el Congreso. Según la opinión de un constitucionalista mexicano -Miguel Sanz Duret-(11) la crítica es completamente infundada. Es cierto -dice- que las Constituciones -el tipo clásico de la americana- se ocupan de la preferencia en la organización política del país, en la creación de sus órganos y en fijar las facultades y relaciones jurídicas de ellos, pero hay asuntos no políticos de tan vital importancia en la actualidad que si requieren figurar en la ley Suprema, cuando menos la consignación de sus bases generales y de los principios fundamentales para que no puedan ser derogados por leyes secundarias. Y este es el caso, por lo que concierne a las leyes obreras -sigue diciendo Lanz-, que teniendo por objeto la protección del trabajo y de los asalariados y la determinación de las relaciones entre éstos y los patronos, era indispensable que una Constitución -se refiere a la mexicana de 1917- surgida de un movimiento revolucionario, de carácter predominantemente social, dedicará gran número de sus disposiciones a la protección de las clases proletarias".

Sacamos de todo ello la conclusión de que la seguridad social, se encuentra reglamentada por normas jurídicas, y su ubicación suele estar contenida en la Constitución, y así lo entiende el primer país que abre la brecha de este lanzamiento. La Constitución mexicana de 1917, y la de Weimar, hasta las recientes de los paises iberoamericanos, como veremos en la parte dedicada a los respectivos paises, ensamblaron en las Cartas los preceptos de la seguridad social.

El hombre americano se ha preocupado intensamente por el tema de la seguridad social. Se han propugnado fórmulas eficaces. Han tendido a erradicar la miseria, la ignorancia y las enfermedades.

Hoy podemos decir que los diversos sistemas de seguridad social se han institucionalizado en los paises iberoamericanos.

Hoy podemos decir que los diversos sistemas de seguridad social se han institucionalizado en los paises iberoamericanos.

Los pueblos iberoamericanos han luchado incesantemente por instaurar y perfeccionar los sistemas de seguridad social. Se han llevado a cabo muchos intentos, pero queda aún mucho camino por recorrer en la meta propuesta.

G) ESTUDIO PARTICULAR DE LAS GARANTIAS DEL TRABAJO EN LAS CONSTITUCIONES DE IBEROAMERICA

El Constitucionalismo social de la primera post-guerra incide con notoriedad, aunque no en forma decidida, en las Cartas de Iberoamérica. Y aunque en este contienente la Constitución de Querétaro fue la avanzada en el mundo en la orientación social del Derecho Constitucional, la de Weimar ha sido considerada como expresión de cierta idea socialista del Derecho Política. Por ello se ha mantenido que la difusión universal del Derecho Social, como garantía constitucional, se debe a la Carta de Weimar de 1919, aun cuando la primacía en la consagración de sus cláusulas fuera la Carta mexicana.

A partir de entonces el constitucionalismo en Iberoamérica siguió fielmente las nuevas orientaciones del Derecho Público. En las Cartas Iberoamericanas se estampa un alto concepto de la persona social, la educación, protección familiar, matrimonio, propiedad familiar, protección a la madre y al niño, enseñanza y cultura.

En el área del Derecho, las nuevas orientaciones se muestran con gran decisión y alcance. Se ha llegado a mas que la simple enunciación de los principios básicos y programáticos del trabajo, y junto a declaraciones fundamentales, tales como "a igual trabajo, salario igual, sin distinción de raza, sexo ni edad; "se ha afrontado problemas como el de las condiciones mínimas de protección del trabajo (inembargabilidad del salario, privilegio del salario frente a otros créditos, plazo para el pago, descuentos legales, etc.). Igualmente se sancionó el principio del "derecho al trabajo" y"la obligación social de trabajar". Respecto a la salubridad y seguridad en el trabajo, los esfuerzos de los constituyentes se orientaron en general a reglamentar el modo efectivo de impedir el daño a la salud del obrero, regulando obligaciones para el patrono sobre la higiene en el mismo. El trabajo de la mujer reviste excepcional importancia en el Constitucionalismo iberoamericano, juntamente con el trabajo de los menores, y asimismo notoria importancia en las Cartas al aprendizaje técnico y formación profesional, sin descuidarse la maternidad obrera.

Dice Benavides que "Consciente de que la Sociedad evoluciona hacia una constitución orgánica, cuyos componentes son "los grupos sociales", el Derecho Constitucional Latinoamericano ha consagrado normas fundamentales de

orden superior, que dicen relación con el Derecho Colectivo de Trabajo, esto es, con el derecho de asociación profesional, con la convención colectiva y los conflictos colectivos de trabajo, los tribunales de conciliación y arbitraje, etc. Con este mismo criterio y fundado en los altos principios de la solidaridad nacional, se ha elevado la categoría de garantías fundamentales las diversas formas de cooperativas y mutualidades, esto es, las instituciones de cooperación social". (12)

Relevante posición ha adquirido en las Cartas de Iberoamérica la Previsión Social, como complemento indiscutible para los derechos del trabajo, estableciendo en sus cláusulas los seguros contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales en su triple aspecto de preventivo, curativo y compensatorio.

Seguimos a continuación en este capítulo los rasgos sobresalientes que cita Benavides (13):

a) La libertad del trabajo.- En el constitucionalismo contemporáneo se reconoce la libertad de trabajo, en el aspecto social y con garantía individual, pero esta garantía individual de la libertad del trabajo está limitada en las Constituciones de Iberoamérica por:

1.- Exigencia de títulos de idoneidad para ciertas profesiones. 2.- En, lo tocante a inspección y control a que pueden estar sometidas las mismas, en lo relativo a la moralidad, alubridad y seguridad pública. 3.- En cuanto a la ley puede restringir o prohibir la producción de ciertas materias y artículos en razón a su nocividad. 4.- En cuanto lo exijan razones sociales y económicas de interés nacional. 5.- En cuanto a las profesiones que se opongan a la moral, a la salud y a la seguridad pública. 6.- En cuanto la ley establezca medidas de protección al trabajo y al trabajador, comprendiéndose en estas restricciones las limitaciones a la libertad de contratar y terminación del contrato de trabajo, jornadas máximas, descansos, trabajo nocturno, etc.

b) El trabajo como derecho y deber social.- Del sentimiento de justicia, dice Benavides, (14) se ha hecho eco el Derecho Público Iberoamericano, dando incorporación a las Cartas Constitucionales la idea de que el obrero goza del derecho inalienable al trabajo y a los medios necesarios para conseguirlo bajo la responsabilidad del Estado. Veamos algunas de las mas destacadas Cartas.

La Constitución Argentina:

> "El trabajo es el medio indispensable para satisfacer las necesida-
> "des espirituales y materiales del individuo y de la comunidad, la cau-
> "sa de todas las conquistas de la civilización y el fundamento de la
> "prosperidad general; de ahí que el derecho de trabajar debe ser pro-
> "tegido por la sociedad, considerándolo con la dignidad que merece y
> "proveyendo de ocupación a quien lo necesita" (art. 37, párrafo I, NºI,
> Derecho de Trabajar)

En Cuba, la Constitución del Estado de procurar trabajo al necesitado, sobran enunciados en muchas Constituciones Iberoamericanas.

La del Ecuador de 31 de diciembre de 1946, expresa en el artículo 174: "Son asimismo deberes del Estado: a) Procurar trabajo a los desocupados".

Es digno de mención el contenido del artículo 60 de la Constitución Cubana de 5 de julio de 1940, que destaca los rasgos característicos de la nueva concepción del trabajo:

> "El trabajo es un derecho inalienable del individuo. El Estado emplea-
> "rá los recursos que están a su alcance para proporcionar ocupación
> "a todo el que carezca de ella y asegurará a todo trabajador manual
> "o intelectual, las condiciones económicas necesarias a una existencia
> "digna".

En la misma Carta de Cuba se prohibe la discriminación racial en el trabajo, disposición que, como se ha dicho, es mas propia de ser establecida dentro de las garantías individuales, como principio general, que dentro de las garantías sociales. El artículo 74 de dicah Carta Fundamental de Cuba dice:

> "El Ministerio del Trabajo, cuidará como parte esencial, entre otras,
> "de su política social permanente, de que en la distribución de opor-
> "tunidades de trabajo en la industria y el comercio, no prevalezcan
> "prácticas discriminatorias de ninguna clase... será obligatorio dis-
> "tribuir las oportunidades de trabajo sin distinción de razas o co-
> "lor, siempre que se satisfagan los requisitos de idoneidad".

Comentando este artículo, dice Benavides (14): "Esta disposición obedece a un principio de igualdad que debe ser considerado en una Carta Fundamental como base lógica de todo ordenamiento jurídico. En tal sentido, todos los otros aspectos de la igualdad solo serán especificaciones que de él se derivan". Y cita a Gabriel de Amunátegui, en su frase: "El principio de igualdad está involucrado en la esencia misma de la Ley, en la que debemos ver una norma de carácter general".

Y como final la Constitución de Venezuela de 5 de julio de 1947 en su artículo 61, dice:

"El Estado procurará que toda persona pata pueda obtener los medios "de subsistencia por el trabajo e impedirá que por causa de éste se "establezcan condiciones que menoscaben la dignidad o la libertad de "las personas".

Expresiones análogas las encontramos en la Constitución de Uruguay de 24 de marzo de 1934 (art. 52), Panamá en su Carta de 1 de marzo de 1946 (art. 63), Colombia en la Constitución de 5 de agosto de 1936 y otras muchas.

En cuanto al trabajo como "deber social", al principio se acusa en la mayoría del cuadro constitucional iberoamericano, y en ellas encontramos textualmente frases como "El Trabajo es un derecho y un deber del individuo", contenido en la ecuatoriana de 31 de diciembre de 1946. Ambos principios con una u otra redacción se contienen incesantemente en el constitucionalismo contemporáneo.

Benavides al comentar este concepto del "trabajo deber social" (15) dice: "La importancia económico-social del concepto del trabajo como "deber social" es enorme. Permite suprimir la vida parasitaria de los ociosos y de los vagos que, además de vegetar a expensas del trabajo ajeno, constituyen un factor innegable de delincuencia y degradación moral". Y a continuación el autor chileno expresa: "Este problema tiene notable importancia respecto a los paises latinoamericanos en que el porcentaje de la población que trabaja es inferior al de los paises europeos. Ya en el período colonial el sabio legislador español hubo de abocarse a la solución de este problema con cautelosas medidas de protección al indígena y de castigo a las autoridades responsables de este mal social. Desgraciadamente, todo este bagaje jurídico se olvidó con la República y hoy el concepto del trabajo "deber social", debe ser considerado un novísimo concepto de los modernos tratadistas, en circunstancias que el derecho indiano lo había reglamentado abundantemente, muchos siglos antes".

c) El salario.- El Derecho Constitucional Iberoamericano establece con gran amplitud la reglamentación de los principios del salario. Se abunda en las expresiones "salario o sueldo mínimo" (Cuba). La Carta Argentina Justicialista en el art. 37,2 dice:

"Siendo la riqueza, la renta y el interés del capital frutos exclusi- "vos del trabajo humano, la comunidad debe organizar y reactivar las "fuentes de producción en forma de posibilitar y garantizar al tra- "bajador una retribución moral y material que satisfaga sus necesi- "dades vitales y sea compensatoria del rendimiento obtenido y del "esfuerzo realizado".

El salario mínimo se estabelce así en todo el constitucionalismo como rpincipio general a que debe atender la legislación ordinaria regulando periódicamente los salarios o sueldos mínimos de acuerdo con el nivel de vida, principio este ya consagrado siglos antes en el Derecho Indiano.

La protección del salario mínimo, la inembargabilidad del salario, el privilegio del salario y su forma de pago, y el plazo para el pago, los descuentos del mismo, el salario familiar y el sistema de participación en beneficios, son los grandes logros introducidos en las Cartas de Iberoamérica.

d) Jornada de trabajo.- Las Cartas Constitucionales de Iberoamérica, atendiendo a los mas modernos conceptos laborales, y sin olvidar nunca la condición humana del trabajador, se han preocupado de establecer, como normas de garantías fundamentales, la jornada máxima de trabajo, teniendo en cuenta la naturaleza del mismo, las circunstancias de tiempo y lugar y la edad y salud de los obreros, los descansos diarios y periódicos. Ha predominado la jornada de ocho horas y una mayor retribución a la jornada nocturna o recargo por el trabajo de esta jornada. Sobre la jornada semanal algunas Constituciones establecen la jornada máxima de trabajo diario, disponiendo al mismo tiempo un máximo de horas semanales de trabajo, que obligan a reducir la jornada de ocho horas. Otras cartas no establecen esta reducción.

e) Descanso semanal y en días feriados y vacaciones remuneradas.- Son derechos reconocidos por la inmensa mayoría de las Constituciones Iberoamericanas. Suele establecerse el descanso semanal retribuído, de preferencia en domingos, y dentro de las exigencias técnicas de las empresas, en los feriados, civiles y religiosos. Otras han concretado un descanso semanal de cuarenta y dos horas ininterrumpidas y muy gráficamente en la Constitución argentina del 11 de marzo de 1949, dentro del párrafo llamado "Derecho al bienestar", se consagra como disposición programática el derecho a "descansar libre de preocupaciones".

f) Indemnización por despido.- Se ha consagrado dentro del Constitucionalismo moderno el principio a la indemnización por despido, como garantía social. Es constitucionalismo iberoamericano estampa en sus Cartas este derecho como principio de orden público. La Constitución de Venezuela de 5 de julio de 1947 establecía en el artículo 63: "La legislación del traba-

jo consagrará: ... 6º Preaviso e indemnización en caso de término o ruptura del contrato de trabajo...". La del Brasil de 18 de setiembre de 1946 (art. 157-XII): "... indemnización al trabajador despedido en los casos y las condiciones que la ley establezca". En parecidos términos se expresan otras Constituciones Iberoamericanas.

g) Salubridad y seguridad en el trabajo.- Las Constituciones han inscrito en sus Cartas estos principios por influjo del mecanismo industrial, al objeto de desterrar la insalubridad y peligrosidad en las industrias o en el trabajo en general, e imponer normas mínimas de higiene. Estos principios de "humanismo" social tambien han sido acogidos en las Cartas de Iberoamérica, bien concretándolos directamente mediante completas disposiciones constitucionales, o bien, sin pronunciarse, sobre el rpincipio de la salubridad y la seguridad para las industrias, expresamente, entregando al Estado de forma directa el control de las medidas de protección de la vida y salud de los trabajadores, y disponiéndose en la mayor parte de ellas que el Estado dictara medidas protectoras de la salud y la vida de los obreros.

h) Asistencia social.-Abunda en la legislación constitucional.En general se establece que la asistencia pública es función del Estado. Otras precisan las condiciones de esta asistencia. En general la sanitaria es de carácter coercitivo y obligatorio. La asistencia sanitaria, inclusive hospitalaria y médica preventiva, se expresan con gran amplitud en las Constituciones.

Existe una novedad en algunas Cartas iberoamericanas: "la salud es un deber social". Se ha dicho que constituye solo un principio programático de difícil aplicación efectiva, aunque jurídicamente, importa una verdadera obligación correlativa al dercho que tienen los individuos de reclamar al Estado la asistencia médica y hospitalaria.

i) Asistencia a los desocupados.- Dice Benavides (16) que siguiendo la Declaración de Filadelfia, hoy día se emprenden la realización de grandes planes para llegar a obtener el empleo, como instrumento de paz social. Las nuevas Constituciones de Iberoamérica confían esta tarea al Estado, como parte de sus funciones de asistencia social, y al mismo corresponde crear trabajo para todos. Ejemplo de esta grave responsabilidad nos lo dan los textos constitucionales que arbitran estas medi-

das con el carácter o categoría de garantías constitucionales. Se han distinguido los textos ecuatorianos y argentino, entre otros.

j) Trabajo de las mujeres y de los menores.- Con la reglamentación del trabajo de las mujeres y de los menores, en opinión de Benavides, el Derecho Social dió los primeros pasos en los albores de su lucha constante por la protección de las clases trabajadoras. En efecto, en Alemania, 1891 y en Francia en 1892 se dictaron las primeras leyes de orden social en este sentido. A ello hay que agregar que en las primeras Conferencias Internacionales del Trabajo se comienzan a tomar acuerdos y recomendaciones sobre este problema. Así tenemos la de Washington de 1919, la de Génova de 1920, las de Ginebra de 1921, 1931,1932, 1934, 1935 y 1937, la de París de 1945, como asimismo las Conferencias Americanas del Trabajo, de Santiago de 1936 y la de La Habana de 1939, que aprobaron destacadas resoluciones sobre el trabajo infantil y femenino. No hay que olvidar la preocupación constante de los Pontífices sobre esta cuestión.

En la reglamentación del Trabajo de los menores y mujeres han intervenido o se han tomado en cuenta razones de orden fisiológico. No se descuidó en las Cartas de América la formación profesional. Respecto al criterio seguido por las Cartas iberoamericanas para prohibir el trabajo de los menores, el mismo ha variado según sea la edad, la naturaleza o circunstancias en que se desarrolla su labor. Se ha abundado en el constitucionalismo social sobre la limitación de la jornada de los menores, reduciéndola a seis horas diarias. Ha existido variación de criterios respecto a la edad en que va a regir esta limitación.

Respecto al trabajo femenino numerosas Cartas de Iberoamérica se pronuncian sobre la prohibición del trabajo femenino en determinadas labores atentatorias contra la salud física y moral, como son los trabajos insalubres, peligrosos o nocturnos, etc. Se ha determinado la igualdad de los salarios, es decir a igual trabajo, igual salario, sin distinción de sexos.

La maternidad obrera o protección a la mujer embarazada ha sido ampliamente cuidada por el constitucionalismo social iberoamericano. Del estudio de las garantías de protección a la madre embarazada en otras Cartas se desprende, que corresponden a esta derechos bien definidos, que la ley social debe tener presente y que pueden reducirse a: a) Derecho al descan-

so; b) Derecho a la reserva del puesto; c) Derecho a subsidio; d) Derecho a fuero de inamovilidad; e) Derecho a tiempo para amamantar al recién nacido.

h) Las relaciones colectivas del trabajo.- Las reduciremos para su enumeración (17) en Derecho de asociación profesional, los convenios colectivos del Trabajo, el derecho de coâlición y de huelga y procedimientos de solución de los conflictos colectivos. De ellos, los mas importantes serán expuestos en el capítulo siguiente.

(1) Tissembaum, Mariano R: La Jerarquía del Trabajo en las nuevas Constituciones, pag 4, Lima, 1947
(2) Tissembaum, Mariano R: ob. cit. pag. 6
(3) Casiello, Juan: Derecho Constitucional Argentino, pag 100, Buenos Aires, 1954.
(4) Machado Horta, Raúl: Estudos sobre a Ordem Económica e Social, PUB. de Instituto dos Advogados de Minas Gerais, vol.14, pag 14. Belo Horizonte
(5) Biscaretti, Paolo: Derecho Constitucional, ob cit, pag 700, Madrid, 1965.
(6) Oliveira, José Alfredo: Participaçao nos lucros e integraçao social.
(7) Cueva, Mario de la: Panorama do Direito do Trabalho, pag 102-103, Porto Alegre, 1969
(8) Burdeau, Georges: Traitè de Science Politique. La Dèmocratie Gouvernante. Son Assise, Sociale et sa Philosophie Politique, tomo VI, pag 33, Paris, 1956
(9) Demichel, Andrè: Le Controle de L'Etat sur les Organismes Prives, tomo 1; pag 14, Paris, 1960.
(10) Linares Quintana, Segundo V.: Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado, tomo V. pag 97, Buenos Aires, 1956
(11) Lanz Duret, Miguel: Derecho Constitucional Mexicano, pag 379, México, 1968
(12) Benavides, Héctor: Ob. cit. pag 64.
(13) Benavides, Héctor, ob. cit, pag 69.
(14) Benavides, Hector: ob cit. pag 72 y 73
(15) Benavides: ob. cit; pag 74
(16) Benavides: ob. cit; pag 101
(17) Benavides: ob. cit, pag 121.

XI

OTRAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE TIPO SOCIOECONOMICO EN IBEROAMERICA

A) EXTRANJEROS. DERECHOS Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES.

Lograda la independencia de las naciones iberoamericanas hubo de afrontarse una política legislativa tendente a la atracción de núcleos inmigrantes para auspiciar el desarrollo económico de los nuevos paises. Las medidas protectoras fueron mas generosas que en otras naciones europeas, considerándose a los extranjeros como nacionales en lo referente a los derechos civiles y comerciales, excepcionándose a los extranjeros en esta pleno de igualdad respecto a los derechos políticos.

Por vía de ejemplo, en Argentina se les conceden derechos civiles plenos, participar en la industria y el comercio, libertad de adquisición de propiedades; no estaban obligados a aceptar la nacionalidad o a pagar impuestos extraordinarios. Si obtenían la naturalización, gozaban de libertad de aceptar o de rechazar determinadas obligaciones impuestas a los ciudadanos. Por ello este trato de excepción al extranjero en Argentina convirtió a todo el área rioplatense en el gran receptor de inmigrantes de toda América.

Cambian las circunstancias a partir de la Primera Guerra Mundial, ante el extraordinario número de extranjeros acogidos a legislación tan beneficiosa para sus intereses, y se promulgan leyes restrictivas respecto al goce de los derechos civiles, restricciones que se ponían en vigor para los extranjeros que no podían ser rápidamente asimilados y han sido paralelas a la política nacionalista que aspira a proteger a los nacionales de la concurrencia extranjera en las actividades productivas y comerciales. Dice Cereceda que el nuevo concepto de la propiedad con su función social adoptado por el constitucionalismo contemporáneo, también ha producido restricciones impuestas a los extranjeros y sus empresas. (1)

Aunque existan disposiciones que protejan al extranjero contra toda dis-

criminación en salarios, , beneficios y condiciones de trabajo, algunas leyes han establecido de hecho preferencial para los nacionales y como en el caso de México, los nacionales gozan de preferencia sobre los extranjeros en igualdad de condiciones, en todos los oficios y empleos gubernamentales en que no se requiera la ciudadanía.

Leyes análogas de nacionalización del trabajo o la fijación de porcentajes en cuanto a la fijación de trabajadores nacionales tienen existencia real en la mayoría de las naciones de Iberoamérica.

Sobre la política que se refiere al contrato de personal técnico y directivo, la variación opera también en los distintos paises iberoamericanos: No existen límites o bien, el contrato igualmente no sufre restricciones cuando no existen nacionales para ejercer estas funciones.

En algunas de estas naciones iberoamericanas determinados porcentajes de todo el profesorado, debe ser nacional. El ejercicio de las profesiones liberales por los extranjeros también es reglamentada en cada país, al igual que el reconocimiento de grados académicos dados por Universidades extranjeras. En algunos paises los profesionales tienen obligación de incorporarse a la organización oficial o colegiarse antes de permitirse a los mismos la práctica de la profesión, y la nacionalidad puede ser exigida por la incorporación a estos colegios profesionales.

Las limitaciones mas significativas de los extranjeros se refieren a la propiedad, y en la mayoría de estos paises iberoamericanos, los extranjeros se encuentran en una base de igualdad con los nacionales respecto a la propiedad privada. En otros paises se han establecido severas restricciones en el uso de las reclamaciones diplomáticas, haciendo expresas declaraciones en el sentido de que ningún extranjero pueda formular apelación a su país de origen para una intervención diplomática en su defensa, a excepción del caso en que se le haya negado justicia.

El derecho de los extranjeros a adquirir propiedades se retringe en ciertas circunstancias. Em el Perú ninguna institución o gobierno extranjero puede adquirir la propiedad de cualquier porción del territorio nacional. En Guatemala, los depósitos de hidrocarburos solo pueden ser explotados por el Estado, por compañías guatemaltecas o ciudadanos de esta nación.

Y en México solo ciudadanos o compañías mexicanas pueden obtener tierras, aguas, o asegurar la concesión para la explotación de minas, aguas

combustibles minerales, aunque el gobierno puede conceder estos derechos a los extranjeros si están de acuerdo, por declaración hecha por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en ser considerados como nacionales con respecto a la propiedad en cuestión y no recurrir a la protección de su Estado de origen; la violación de este acuerdo lleva como consecuencia la pérdida de las propiedades en beneficio del Estado mexicano (art. 27 de la Constitución de Querétaro).

Dice Cereceda (2) que en Iberoamérica, la actividad pasada de las empresas extranjeras ha reafirmado la opinión de que el ejercicio de estos derechos debe ser tutelado por un cuerpo de garantías efectivas, de forma que la nacionalización o expropiación de la propiedad privada de los extranjeros debe sujetarse a un proceso legal, que en definitiva fije una compensación. Es cierto -comenta Cereceda- que solo en casos extremos se llega a una confiscación larvada de la propiedad extranjera, aunque también es cierto que la desconfianza de las empresas extranjeras de que sus derechos no serán eficazmente protegidos, ha traido como consecuencia una contracción en la extensión de las inversiones. Y aduce el mismo autor que muchos exportadores de capital en los Estados Unidos se preguntaban en mayo de 1959, después de promulgada la Ley de Reforma Agraria en Cuba por el régimen de Castro, si valía la pena cooperar a la industrialización del Continente Iberoamericano al producirse usurpaciones de esta índole, y de esta manera, el problema de la industrialización de Iberoamérica es lograr un equilibrio entre el respeto a la independencia política y económica del país y la aspiración del capital extranjero de que sus inversiones sean tuteladas.

A veces las empresas extranjeras resultan excluídas de la participación en ciertas actividades industriales o comerciales. Estamos ante los monopolios que se reserva el Estado bien para sí mismo o para sociedades o individuos nacionales. Por ejemplo en el caso de los seguros, manufactura y venta de bebidas alcoholicas, cemento, servicios telefónicos y telegráficos y fertilizantes, el Gobierno del Uruguay ha implantado el monopolio. El Brasil controla la industria pesada (hierro, acero y productos químicos). Chile practica el monopolio estatal y las exportaciones de salitre y yodo, a través de una corporación de derecho público, y en Chile tambien las restricciones mas fuertes para el capital extranjero existen

en la propiedad y gestión de las compañías de navegación de cabotaje, transporte aéreo dentro del territorio nacional y seguros.

En el Perú la mayoría de las acciones de las compañías aseguradoras debían ser controladas por nacionales y al menos un setenta y cinco por ciento de las acciones de las sociedades de navegación deben ser poseidas por peruanos, así como en la industria petrolífera, un cuarto de las acciones debe ser ofrecida a particulares de nacionalidad peruana. El nuevo Gobierno peruano ha modificado de hecho y de derecho estas concesiones drásticas en cuanto a los intereses extranjeros.

Otras restricciones se muestran en la legislación colombiana. En ella un 51 % de las acciones de las compañías aéreas serán de propiedad de nacionales colombianos y el 60 % del capital de las compañías de navegación costera, reservada a Colombianos o sociedades colombianas.

En el aspecto de la transferencia del capital y beneficios, tambien se operan restricciones en Iberoamérica, y la transferencia está sujeta a impuestos esenciales. En Cuba, antes de la revolución castrista, las compañías extranjeras no estaban sometidas a impuestos discriminatorios, salvo en el caso de llegarse a determinados beneficios sobre las compañías nacionales. En México el capital depositado exigido para las compañías de seguros extranjeras es superior con respecto a las sociedades nacionales, y las sociedades mineras no mexicanas no satisfacen un impuesto sobre la renta superior que las empresas de índole nacional que trabajan en el ramo de la industria.

En definitiva se ha dado marcha atrás en la liberalidad económica por el imperio del proteccionismo político y el capital extranjero ha sufrido violentos reveses, no solo en el área de las nacionalidades, sino en una política discriminatoria llevada a cabo por la mayoría de las naciones del área iberoamericana. Existe un cambio de mentalidad respecto a la inversión del capital extranjero, y un exacerbado y vivificante sentido nacionalista en estas políticas respecto al intervencionismo económico extranjero.

Desde un punto de vista histórico, hemos de subrayar que el Reglamento chileno de 1812 fue el primero que en Iberoamérica estableció la igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros.

B) COMUNIDADES INDIGENAS. ASPECTOS SOCIOECONOMICOS SOBRE LAS MISMAS EN LAS CONSTITUCIONES.

El eminente tratadista de Derecho Constitucional peruano, José Pareja y Paz-Soldán (3) sostiene con indudable acierto que la Emancipación "fue un positivo adelanto en materia política", pero recalca que "no lo fué en lo que se refiere a la justicia social. Careció de un programa agrario. Imbuída de liberalismo, atacó en nombre de sus postulados a las comunidades. Se consideraron a éstas como rezagos coloniales, o como instituciones que convenía eliminar. La República, ha dicho Mariátegui, ha sido la que ha aplicado al sistema comunal los golpes mas duros". Para Paz-Soldán, Bolívar, lógico con el espíritu revolucionario, disuelve en virtud de los Derechos de 1824 (8 de abril, art. 3) y de 1825, las Comunidades Indígenas. El último Decreto citado establece que solo a partir de 1850 podrán los indígenas enajenar sus tierras, y en 1828 una Ley la modifica en el sentido de que solo los indios que sepan leer y escribir serán los únicos que tengan la disposición de sus bienes. Cuando hace sus comentarios a estos Decretos, Pareja y Paz-Soldán, dice: "El uso de la propiedad, como el de la libertad exige un aprendizaje. Recta, idealmente estas disposiciones habrían creado la pequeña propiedad indígena. Pero al amparo de éstas medidas que hacían al indio fíciticiamente propietario creció el latifundio. El liberalismo -comenta Mariátegui en "Siete Ensayos de Interpretación de la realidad peruana"- inerte ante la propiedad feudal, solo se sintió activo ante las Comunidades".

Vamos a centrar nuestra exposición sobre las Comunidades Indígenas y la imprescriptible de sus tierras. En la Constitución peruana de 18 de enero de 1920, se aborda el problema, en su artículo 58:

"El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales "para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades"

"La Nación reconoce la existencia legal de las Comunidades indíge- "nas y la ley declarará los derechos que les corresponde".

Así se salía del marasmo y desconocimiento anterior sobre èstas Comunidades Indígenas. No podía desconocerse que las mismas habían sido una realidad y una concepción en el Derecho Indiano, y el constitucionalismo se preocupaba por la defensa de esta raza que proseguirá su amparo

en la Constitución peruana de 1933, cuya Carta consagra todo un título (Título XI), a las Comunidades Indígenas, reitera el reconocimiento legal de estas Comunidades como instituciones; se garantiza la propiedad de sus tierras para lo cual ordena que se levanten los catastros correspondientes; establece la imprescriptibilidad e inalienabilidad de sus tierras; expresa el propósito de dotar de tierras a las Comunidades que carezcan de las suficientes; fija su autonomía frente a las municipalidades y se obliga a dictar una legilación tutelar indígena.

La Constitución de 1933 establece que las tierras de la comunidad son imprescriptibles e inembargables, y que el Estado garantiza su integridad. No son enajenables salvo el caso de expropiación por causa de utilidad pública y previa indemnización. Prohibe a los Concejos Municipales intervenir en la recaudación y administración de sus rentas y bienes, prohibición que extiende a toda otra autoridad o corporación. Y declara que el Estado procurará dotar de tierras a las Comunidades que no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población (art. 208, 209, 210 y 211).

C) GARANTIAS SOCIALES, LA POBLACION RURAL Y OTROS SECTORES

Jacques Lambert (4) señala que las garantías sociales no incluyen mas que a una parte de la población y no se aplican en absoluto, ni en la sociedad rural -que sigue siendo en general la mas numerosa- ni en las empresas artesanales, ni a las poblaciones marginales de las ciudades, que se encuentran en condiciones de empleo muy irregular. En las condiciones sociales de Iberoamérica -arguye Lambert- una progresiva legislación laboral contribuye a acentuar la oposición entre el pequeño número de privilegiados que se benefician de ella y la gran masa de población. Las demasiado pesadas cargas sociales, que no recaen mas que sobre el sector industrial y comercial moderno, tienden a conservar las formas artesanales de débil productividad. Es preciso añadir -prosigue Lambert- que por grandes que sean los esfuerzos de los gobiernos de Iberoamérica para cumplir las promesas de justicia social contenidas en sus Constituciones, la débil productividad de una industria naciente no permite asegurar a los trabajadores mas que una capacidad de compra muy reducida en relación con la que disponen en el mundo noratlántico. En estas condiciones, la tenta-

ción de compensar la insuficiencia salarial por la legalización e incluso la constitucionalización de las prácticas de reducción de las normas de trabajo, se vuelven en ocasiones contra los mismos trabajadores que se ven obligados a emplear su teórico tiempo libre en completar un salario por medio de un segundo empleo.

D) EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO Y EL ASOCIACIONISMO

El Constitucionalismo iberoamericano sintió pronto la preocupación por el fenómeno asociativo en su proyección económica y política.

La Constitución chilena de 25 de mayo de 1933 establece como Derecho Público de Chile el de asociarse sin permiso previo para los ciudadanos (art. 10, 6). En la misma línea la Ley Fundamental argentina de 1853 y otras. Refiriéndonos a Colombia y otras naciones los Constituyentes tuvieron gran recelo sobre las asociaciones, y lo hacían proque -como dice Melo Guevara- (5) viviendo en un mundo económico que desconocía la necesidad de fuertes grupos de capitales, y donde las grandes empresas las acometía el gobierno, los próceres -los próceres colombianos en este caso- enfocaron el problema de asociarse desde un ángulo predominantemente político. En la primera Constitución de Cundinamarca, tras disponer que no podrían formarse corporaciones ni asociaciones contrarias al orden público, surge la preocupación de poderse enarbolar por alguien la bandera del pueblo, "ninguna junta particular de ciudadanos puede denominarse Sociedad Popular", prohibiendo presentar solicitudes colectivas. Y en las Cartas posteriores, aunque se da por sentado que existen asociaciones que incluso mencionan en el texto, se les prohibe que sus solicitudes las realicen en el sagrado nombre del pueblo.

En la Conferencia Granadina de 1858 se menciona: "la libertad de asociarse sin armas con las restricciones que establezcan las leyes" (art. 56, ord. 11).

Comenta Melo Guevara que Caro quiso decir: "Es permitido formar asociaciones y compañías públicas o privadas, pero no secretas". Mas el Congreso prefirió diferir la cuestión de la masonería al legislador y aprobó el inciso primero del artículo 47 que estipulaba: "Es permitido formar compañías o asociaciones públicas o privadas, que no sean contrarias a la mora-

lidad ni al orden legal". En el año 1936 y dentro del Constitucionalismo colombiano, la reforma introduce modificaciones y agrega las "fundaciones". Actualmente el artículo 44, inciso primero, queda redactado de esta forma: "Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su fundamento como personas jurídicas".

Podemos decir que todo el constitucionalismo iberoamericano contemporáneo garantiza el derecho de asociación. Hay que hacer constar que hasta después de la II Guerra Mundial, los funcionarios del Estado no conseguirían el derecho a sindicarse, circunstancia que se da en algunos paises.

El Constitucionalismo del siglo XIX -dice Alba- (6) se limita a reconocer el derecho a asociarse, y sin embargo las del actual siglo que califica de "marcada tendencia corporativa", fomenta la sindicación y llegan a reglamentarla, aunque estas reglamentaciones estén a veces concebidas de forma tan rígida, que, en frase del mismo autor, no queda ya la libertad en el modo de usarla. Al derecho de asociación corresponde, según los principios liberales, el derecho de asociarse, y sin embargo en las Cartas corporativas se llega a fijar que solo podrá haber un Sindicato en cada región y por cada oficio (Carta brasileña de 1937).

Tras la Independencia la fórmula universalmente aceptada tanto por Constituyentes como por las Cartas, es la de que todo hombre tiene derecho de asociarse y reunirse pacíficamente, siempre que lo haga para fines lícitos, y dirigir peticiones individuales y colectivas. Este es el sentir unánime del constitucionalismo iberoamericano.

En determinados paises se prohiben las asociaciones de trabajadores agrícolas y campesinos, o bien se les obstaculiza con trabas para el ejercicio de este derecho. Estos últimos están regidos por el mismo derecho de asociación, pero los límites, o el alcance de este derecho cambia según los paises. En Brasil, Chile, Venezuela, Costa Rica, República Dominicana se prohibió por algún tiempo el funcionamiento del partido comunista o se suspendió su derecho a designar candidatos. Lo mismo podemos decir en la República Argentina respecto a etapas aún recientes, al justicialismo. En la práctica todas estas prohibiciones las califica Alba, de "platónicas", si bien fueran efectivas cuando se dirigieron contra partidos democráticos (Perú, Venezuela, Cuba, etc.). Pero toda esta prohibición en etapas o épo-

cas del derecho de asociación, no fueron óbice para que en estas condiciones jurídicas, sociales y económicas, surgiera y se desarrollara el movimiento obrero iberoamericano en sus diversas ramas.

E) EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMO DERECHO DE LA REALIDAD. LOS SINDICATOS Y LA HUELGA.

Duguit en su Derecho Constitucional (7) ya señala que "ante el empuje del movimiento sindicalista no es probable, por lamentable que sea, que el legislador intervenga para proteger la libertad del trabajo individual. Muy al contrario, la tendencia es en alto grado legislar para proteger el sindicato contra los no sindicalizados y obligar indirectamente a todos los obreros a formar parte de un sindicato".

La normatividad constitucional iberoamericana ha regulado también los Sindicatos y la Huelga. No ha podido desentenderse de la extraordinaria importancia del sindicato en nuestros tiempos, al ser "instrumentos de integración de los trabajadores en el Estado".

Las Cartas Políticas no podían dejar de garantizar el Derecho a la libre sindicación, recogiéndose su normatividad constitucional en casi todas las Constituciones de Iberoamérica. No en balde el sindicalismo es una gran fuerza dentro del Estado que no debe de dejar de ser integrada en el constitucionalismo de nuestros tiempos.

Y la garantía de libre sindicación irá emparejada en el articulado constitucional juntamente con otras garantías socioeconómicas sin olvidar las nacionalizaciones, planes económicos, regulación del trabajo, derechos económicos, seguridad social, etc.

a) Derecho de asociación sindical

La concebimos como la facultad de los trabajadores y patronos de asociarse en defensa de sus derechos e intereses, y viene dada como consecuencia de la libertad de que gozan los individuos dentro del Estado. Se ha dicho que el movimiento de asociación que dió origen a las corporaciones, fué un movimiento limitado y que el sindicato obedece a un "sentimiento de conservación conscientemente instintivo, como en los primeros movimientos"(8).

Por un tiempo -comenta Víctor Alba- los obreros trataron de solucionar sus problemas mediante el mutualismo, y el cooperativismo, pero pronto se

dieron cuenta de que solo luchando conseguirían mejorar sus condiciones de vida. El primer sindicato en Iberoamérica se funda en Buenos Aires, en 1857, sindicato de tipógrafos, "siguiendo la costumbre que quiere -dice Alba- que en casi todas partes el movimiento sindical lo inicien los impresores, mas informados porque su oficio les obliga a leer (aunque se da el caso curioso de Cuba, donde los primeros sindicatos fueron los tabaqueros, pués tenían la costumbre de pagar a un lector que durante el trabajo les leía en voz alta novelas y libros sobre cuestiones sociales)" (9).

En el campo internacional, desde la creación de la O.I.T. se va fraguando y desarrollándose ampliamente la institución del asociacionismo sindical. En la Conferencia Americana del Trabajo de Santiago de 1936, de La Habana de 1939, y de México de 1946 se reafirmaron los fundamentos de la libertad sindical. La Conferencia Internacional de Trabajo celebrada en Ginebra en 1947, definió los principios fundamentales de la libertad de asociación, y en la posterior Conferencia Internacional de Trabajo de 1948 celebrada en San Francisco, se elabora un Convenio Internacional sobre libertad sindical.

Teniendo en cuenta la transcendental que revistan las asociaciones sindicales, hoy podemos hablar del "derecho fundamental de asociación sindical", precisamente por el carácter de garantía constitucional que tiene en el constitucionalismo contemporáneo, que llega a enmarcar en determinadas naciones funciones políticas.

Dentro del Constitucionalismo Iberoaméricano algunas Cartas Políticas consagran únicamente el principio fundamental del derecho de asociación sindical, sin adentrarse en otros detalles acerca de su constitución o disolución. Es el ejemplo de la Carta Mexicana que reconoce el derecho de asociación sindical al disponer que tanto los obreros, como los empresarios tendrán derecho a coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc (Art. 123-XVI). Otras imbuídas de menos espíritu social como la Carta colombiana de 5 de agosto de 1936, estampa sobre el derecho de asociación sindical: "Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones, que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas" (art. 44). La Constitución vene-

zolana de 5 de julio de 1947 hace consagración del derecho de asociación sindical en forma muy indirecta: "La legislación del trabajo consagrará los siguientes derechos y conceptos: ... 8º.- Contrato colectivo de trabajo, en el cual podrá incluirse la cláusula sindical". De esta forma existe una perfecta armonía entre el régimen de Convenio Colectivo establecido en la Ley sindical venezolana que establece la existencia de una organización sindical y la disposición constitucional del art. 63-8º, que sanciona la "cláusula de preferencia sindical", lo que en opinión de algunos autores supone la existencia de un "sindicato co-contratante", al cual le va a ser aplicada. De este modo la cláusula sindical determina de manera implícita la consagración del derecho de asociación sindical, en el aspecto de garantía social en la Constitución venezolana.

Otras Cartas políticas iberoamericanas no solo consagran el principio de asociación sindical en el aspecto de garantía social, sino que al tiempo dan algunas reglas, si bien sean mínimas, sobre su constitución, reconocimiento por el Estado y su extinción. Del mismo modo, otras menos amplias disponen que la ley laboral se encargará en todo lo tocante a su reglamentación. Entre las últimas citamos a la de Uruguay de 24 de marzo de 1934, que en su artículo 56 así lo hace constar, y la del Brasil de 18 de setiembre de 1946: "Es libre la asociación profesional o sindical, siendo regulada por la ley, la forma de su constitución, su representación legal en los convenios colectivos de trabajo y el ejercicio de las funciones delegadas por el poder público (art. 159).

Y entre las Cartas que dan normatividad sobre constitución, reconocimiento y extinción de las asociaciones sindicales se encuentran las Cartas de Panamá de 1 de marzo de 1946 (art. 67), y la de Cuba promulgada el 5 de julio de 1940. Esta última en su artículo 69 dice:

> Se reconoce el derecho de sindicación a los patronos, empleados pri-
> "vados y obreros, para los fines exclusivos de su actividad económi-
> "co social.
> "La autoridad competente tendrá un término de treinta días para ad-
> "mitir o rechazar la inscripción de un Sindicato Obrero copatronal.
> "La inscripción determinará la personalidad jurídica del Sindicato
> "Obrero patronal. La ley regulará lo concerniente al reconocimiento
> "del sindicato por los patronos y por los obreros, respectivamente.
> "No podrán disolverse definitivamente los sindicatos sin que recai-
> "ga sentencia firme de los Tribunales de Justicia.
> "Las directivas de estas asociaciones estarán integradas exclusivam-
> "mente por cubanos por nacimiento".

Tambien destacamos lo que prescribe la Constitución de El Ecuador de 31 de diciembre de 1946, que establece un principio muy frecuente en toda la legislación laboral, que es la prohibición de sindicarse a funcionarios que presten servicios al Estado (art. 185). Esta garantía de El Ecuador reviste un contenido social, ya que no excluye por completo a los obreros del Estado o de sus industrias o empresas, sinó solo a los empleados públicos.

c) Fuero Sindical.

Entre sus garantías fundamentales algunas Cartas de Iberoamérica consagran el "fuero sindical", como derecho inherente a obreros empleados de no poder ser despedidos libremente, sino con la autorización y forma establecida, a los que desempeñen cargos sidnciales, y que son objeto de inmovilidad. No son muy frecuentes las Constituciones que garantizan el "fuero Sindical". Citamos entre otras la Carta de Bolivia de 30 de octubre de 1938 en su artículo 126, y la de Venezuela de 5 de julio de 1947, en su artículo 63, 8º.

En México la Constitución no da acogida al fuero sindical aunque contiene una disposición protectora para los trabajadores sindicados en forma amplia, que impide a los patronos las represalias contra aquellos. El artículo 123, XXII, hace constar que el patrono que despida a un obrero por ingresar en una asociación o sindicato, viene obligado a elección del trabajador, a cumplir el contrato o bien a prestar indemnización con el importe de tres meses de salarios.

F) LOS CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO, LA HUELGA Y LOS PAROS EN EL CONSTITUCIONALISMOSIBEROAMERICANO.

El reconocimiento en las Cartas de Iberoamérica del Derecho de huelga resulta como una consecuencia necesaria en la entronización del trabajo como obligación social. Para Tissembaum (10) este reconocmiento del derecho de huelga, tal y como aparece en la mayor parte de las constituciones reformadas de este siglo, "implica admitir un medio de coacción gremial, que por cierto deberá ser reglamentado en conexión con las funciones de la justicia del trabajo".

En 1867 estalló la primera huelga destacada: la de los tejedores de la ciudad de México, solicitando la jornada de 12 horas para las mujeres "con el fin de que tengan tiempo de atender a su hogar".

La huelga, los paros y la regulación de ambos han sido también estampadas con garantías o derechos en el constitucionalismo iberoamericano. La normatividad constitucional no ha sido ajena a la inserción de la garantía de estos derechos.

Lucas Verdú ha dicho "que nos encontramos ante la normativización de un fenómeno social que se ha caracterizado frecuentemente por la violencia, por la alarma social que suscita", aunque aclara Lucas Verdú "que en la medida que la huelga va perdiendo las dimensiones de hecho revolucionario, se despoja de su potencialidad antijurídica, bórrase su significado de mito y pasa a convertirse en Derecho de determinados grupos sociales, se asiste entonces al fenómeno de su reducción a términos jurídicos. Esto es -dice- en definitiva, un triunfo de la normatividad sobre el crudo hecho de la imposición de los trabajadores. Ya no se concibe la huelga como instrumento de combate del proletario, sino como el Derecho del mismo. La huelga se transforma en institución jurídica, su proclamación, con las condiciones fijadas por la ley, viene a ser análoga a la declaración de guerra, que no anula el Derecho Internacional, sino que simplemente deja suspensas ciertas normas jurídicas y entran en su lugar otras normas propias del Derecho de Huelga".(11)

Para Lucas Verdú, "la inserción de la huelga en la Constitución implica una mayor integración social en la medida que: a) los trabajadores renuncian al empleo de la huelga como instrumento político para la "conquista de Estado" y, en cambio, toman conciencia de que usan un medio jurídico; b) el Estado procura que el sistema jurídico tenga verdadera eficacia y al considerar a la huelga como medio jurídico se le concede las garantías y eficacia de cualquier otra institución".(12)

Lo que pudieramos llamar gérmen de los conflictos colectivos surge de la pugna de intereses entre el capital y el trabajo. No podemos desconocer lo que se ha denominado "derecho de coalición" que define Carlos Ruiz (13) como"la facultad que tienen los obreros y empleados y los patronos y empleadores para ponerse previamente de acuerdo frente a un problema dado, a fin de promover una acción colectiva que diga relación con la defensa de sus

respectivos intereses, pudiendo ser este concierto el antecedente de una huelga o de un "lock-out", si no se obtiene una solución armónica". Los derechos de coalición y de huelga están actualmente, por regla general, reconocidos por los Estados democráticos, aunque este reconocimiento no tenía lugar en la primera mitad del siglo XIX, y eran incluso penados como delitos por las principales Constituciones europeas, como el Código Penal Francés. La Revolución de 1789 que había proclamado la libertad de trabajo, prohibió sin embargo la huelga, y solamente en 1864 se reconoció el derecho de coalición, derogándose el artículo del Código Penal de que antes hablamos.

Los derechos de huelga y de "lock-out" han sido contemplados por la mayoría de las Constituciones Iberoamericanas. Citamos entre otras las de Uruguay de 24 de marzo de 1934, Brasil de 18 de setiembre de 1946, Bolivia de 30 de octubre de 1938 y Cuba de 5 de julio de 1940. Este derecho de huelga sin embargo no presenta un carácter absoluto, y viene dado por ciertas limitaciones en orden al interés social. Por lo que respecta a los empleados y obreros del Estado o corporaciones municipales o empresas estatales, la doctrina les concede el derecho de huelga, con previo sometimiento a una relgamentación especial. Respecto a la huelga de los funcionarios públicos o de las municipalidades, casi toda la doctrina y legislación se muestran reacias a la concesión del derecho de huelga, debido a la naturaleza de los servicios públicos que prestan, y en aras de la seguridad y la vida nacional.

En este sentido dice Benavides (14) que las Cartas de Iberoamérica han seguido la doctrina del Derecho Social, considerando que el interés de la comunidad ha prevalecer sobre el interés de los propios huelguistas, aunque ha tenido diverso criterio en cuanto a la distinción teórica y a la prestación de servicios al Estado. Así la Carta de Colombia de 5 de agosto de 1936, no hace distinción de si se trata de trabajadores que el Estado ocupa, como empresario particular, o simplemente funcionarios públicos propiamente tales, negando a todos el derecho de huelga. La de El Ecuador de 31 de diciembre de 1946 no se pronuncia sobre el derecho de huelga de los funcionarios del Estado o empleados públicos. La de Venezuela de 5 de julio de 1947 hace reconocimiento del derecho de huelga "salvo en los servicios públicos que determina la ley" (art. 63, 10). Y la de México preceptúa que

las leyes: "reconocerán como un derecho de los obreros las huelgas, cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la produción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital" (art. 123-XVIII). Aunque en el mismo artículo se acepta la huelga en los servicios públicos, es decir la huelga de los empleados y obreros que presten sus servicios al Estado como entidad pública. Así, dice Benavides, debemos entenderlo, ya que para la Constitución mexicana las huelgas son ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerzan actos de violencia contra las personas o las propiedades o en los casos de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios del Gobierno. La única limitación -dice el mismo autor- que la garantía social mexicana pone a los trabajadores de los servicios públicos es la obligación de dar aviso con diez dias de anticipación para la suspensión del trabajo (art. 123-XVIII), disposición que se aparta totalmente de la doctrina del derecho laboral, aun cuando en ningún caso deje por ello de perder su contenido social.

Sobre el derecho de "lock-out", como facultad del patrón para suspender legítimamente las tareas laborales cuando no se ha llegado satisfactoriamente a un acuerdo, y nacido precisamente de la consagración del derecho de huelga, se ha ocupado el Derecho Constitucional Iberoamericano en algunas Cartas, al sancionar el "lock-out" como garantía fundamental del trabajo, denominándolo "paro" y entre otras se consagra este derecho en las Cartas de Cuba de 5 de julio de 1940 (art. 71), El Salvador, 7 de setiembre de 1950 (art. 193), Panamá, 1 de marzo de 1946 (art. 68) y Ecuador en la Carta de 31 de diciembre de 1946 (a85-i). La Carta Cubana de 1940 concretamente dice: "Se reconoce el derecho de los trabajadores a la huelga y el de los patronos al paro, conforme a la regulación, que la Ley establezca para el ejercicio de ambos derechos".

(I) Cereceda, Raúl : ob. cit. pag 113.
(2) Cereceda, Raúl: ob. cit. pag 116
(3) Pareja Paz-Soldán, José: Comentarios a la Constitución Nacional, pag 221., Lima, 1939
(4) Lambert, Jacques: América Latina, pag 456. ob. cit.
(5) Melo Guevara, Gabriel: El Estado y la Constitución. Edit Temis, pag 216, Bogotá, 1962
(6) Alba, Victor: Historia del Movimiento Obrero en América Latina, pag 66, México, 1964
(7) Duguit: Ob. cit. Tomo V.
(8) Gaete, Alfonso: Principio de la Libertad Sindical, Edit Jur'idica, Chile, 1949.
(9) Alba, Victor: América Latina: Voces sin pueblo, pueblo sin voces. Edit. Plaza Janes, pag 192, Barcelona, 1971.
(10) Tissembaum, Mariano R.: La Jerarquía del Trabajo en las nuevas Constituciones, pag 13, Lima, 1947
(11) Lucas Verdú, Pablo: Curso de Derecho Pol'itico .obcit.t.I, pag 364, Madrud, 1972
(12) Lucas Verdú, Pablo: Curso de Derecho Político. ob. cit, pag 364
(13) Ruiz, Carlos: Los Conflictos Colectivos del Trabajo, pag 35.
(14) Benavides, Héctor. ob. cit, pag. 141.

XII

DERECHO CONSTITUCIONAL ECONOMICO EN IBEROAMERICA

A) DERECHO CONSTITUCIONAL ECONOMICO Y DERECHO PUBLICO ECONOMICO.

La vida pública al racionalizarse no puede prescindir de la economía, y por ello ésta es considerada en las normas constitucionales iberoamericanas, no solamente desde el punto de vosta de las finanzas del Estado, sinó también desde otro ángulo y especialmente desde el punto de vista de una política encaminada al aspecto económico-social. La Constitución ha de tomar en consideración que las actividades productoras, su organización y fomento tienen por objeto sustancial el bienestar del pueblo, y por tanto deben tener su basamento en los principios de la justicia social.

En vano encontraremos en los textos fundamentales iberoamericanos del siglo XIX la plasmación o contenido de principios socioeconómicos ya que la meta del constitucionalismo, aparte de la función política, era la configuración de los derechos individuales y la defensa a ultranza de la propiedad privada sin limitaciones.

Sostiene Lucas Verdú (1), por lo que se refiere al Derecho Constitucional, que a partir de las primeras Constituciones de la Primera Guerra Mundial y también después de la Segunda, las Constituciones europeas (antes se comprobó en la Constitución mexicana de Querétaro de 1917) recogieron los derechos económico sociales (del trabajo, de la seguridad social, de la función social de la propiedad, amén de las nacionalizaciones y socializaciones, con o sin indemnización, de empresas consideradas de utilidad pública, etc.). Al mismo tiempo -subraya Lucas Verdú- se establecieron Comisiones y Consejos Económicosociales con facultades de dictamen en proyectos de leyes de carácter económicosocial, de modo que junto a una parte dogmática de este nuevo Derecho Constitucional económico, apareció una parte orgánica (Consejos económicos-sociales, constitucionalización de realidades sindicales).

"Negar que las transformaciones económicas -dice Ripert- han ejercido una gran influencia sobre la evolución de nuestro Derecho sería sin duda absur-

do. La creación de la gran industria, el desarrollo de los medios de transporte, la organización del comercio y del crédito han transformado las condiciones de la producción y de la venta; nuevas formas de riqueza han aparecido y ha sido necesario adaptar nuestro derecho a esta nueva economía. Estos cambios materiales, sobre todo, los que han atraido la atención de los juristas. Voluntariamente han atribuido la transformación de las ideas a los trastornos de la economía".

Sobre la diferenciación entre Derecho Constitucional Económico y Derecho Público Económico -también atañe esta diferenciación a Iberoamérica- nos la ha presentado espléndidamente sintetizada Lucas Verdú (2).

Para el Dr. Lucas Verdú el Derecho Constitucional Económico supone, en virtud de su índole constitucional, una cierta limitación y cautela respecto al intervencionismo económico estatal, mientras el Derecho Público Económico parece -según Lucas- no respeta esas limitaciones. A este efecto expresa las razones de esas limitaciones, que por su importancia y por aplicarse también al Derecho Constitucional Económico-social en Iberoamérica vamos a transcribir:

> -"Mientras el Derecho Constitucional económico implica la formalización fundamental de contenidos socioeconómicos, el Derecho Público Económico se contiene en disposiciones administrativa planificadoras o sea en disposiciones públicas pero no constitucionales, o sea que no fueron aprobadas siguiendo los trámites mas complicados y garantizadores que xige la elaboración de las normas constitucionales".
>
> -"Ello supone que mientras el Derecho Constitucional Económico lo es formal y materialmente, el Derecho Público Económico solo lo es materialmente y, poe consiguiente, concede un márgen muchos mas amplio al Ejecutivo, lo cual supone, por un lado, aumento de la discrecionalidad gubernamental pero, en contrapartida, posibilidad de ataques a las libertades tradicionales".
>
> -"La elefantiasis del Derecho Público económico puede producir el choque con el Derecho Constitucional vigente cuando éste no contempla las nuevas relaciones, lo cual, salvo si la Constitución es suficientemente elástica o genérica, acarrea crisis políticas graves"
>
> -"Así los liberales clásicos objetarán que las nuevas medidas económico-sociales son inconstitucionales y, en cambio, los innovadores argumentarán que la Constitución ha quedado anticuada y es menester reformarla para satisfacer anhelos ppulares"

En una rápida visión de los detalles constitucionales en la formación de los textos constitucionales Iberoamericanos, los dos grupos que cita Lu-

cás"liberales clásicos" e "innovadores" se dieron con frecuencia, y a veces la larga discusión de los textos se hizo enojosa y llena de dificultades por la lucha y pasión de estos grupos antagónicos. Unas Constituciones fueron reformadas por el impulso de los "liberales clásicos". En otras obedeció su modificación a los designios e intransigencia de los "innovadores". Este fue el planteamiento, esta fue la lucha en la introducción constitucional de los derechos socioeconómicos, conseguidos e ininterrumpidos debates y en medio también de luchas ideológicas. En unos el apegamiento a los principios individualistas ya envejecidos. En otros las ansias renovadoras, dando fuerza y vigor al reformismo constitucional.

> -"Por eso (y en este caso las Constituciones de los paises socialistas han dado ejemplo) -dice Lucas Verdú- es menester que los Códigos políticos alberguen las nuevas realidades; de este modo:
>
> A). Las Constituciones serán realistas, es decir, se acomodarán a las correspondientes situaciones sociales.
>
> B). Todo el proceso económico social (planificación, socialización, etc.) se reconducirá al nivel constitucional aprobado por el cuerpo electoral, obligatorio para todos, con las máximas garantías constitucionales que expresan, de modo básico, el Estado de Derecho"
>
> "En caso contrario -termina Lucas- la Ley fundamental quedará gravemente relativizada (y desacreditada) al nuevo Derecho público económico que propendería, desconsideradamente, a invadir toda la vida social".

B) EL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO Y SUS OBJETIVOS.

Existe una vinculación muy honda entre la política y la economía, y entre la economía y la política. No paramos mientes en este sentido en intentar determinar la primacía de una y otra, en el sentido de la subordinación entre ambas.

Sin embargo es un hecho incuestionable la estrecha relación entre economía y política. La actividad humana se mueve entre estos dos sectores, que no pueden aislarse y marchar divorciados.

Por eso el Constitucionalismo tuvo que acoger principios económicos, que se vinculaban así a la política.

Forma y reparto de propiedad, sentido de la propiedad, funciones de la misma, la distribución del ingreso, el régimen de expropiaciones o limita-

ciones de la propiedad, la ex lotación de las fuentes naturales de energía, o las explotaciones agrícolas de un país, los movimientos de importación y exportación... y en definitiva lo que se ha denominado la posesión de la riqueza, han ido inmersas en el Constitucionalismo Iberoamericano.

Se ha dicho que los intereses de los poseedores de bienes económicos predeterminan o marcan una influencia notoria en el proceso político Iberoamericano. Por ello se observa como hecho claros que en los primeros sistemas o textos constitucionales se precisa por ejemplo para el ejercicio del sufragio, o para ser senador estar en posesión de ciertos bienes.

Las declaraciones de principios económicos en el Constitucionalismo Iberoamericano, provocó en muchas ocasiones la tensión entre los grupos económicos, deseosos de obtener del Estado el máximo proteccionismo, y otros grupos, verdaderos grupos de presión (sindicatos, federaciones de sindicatos, confederaciones, grandes y pequeños industriales asociados, corporaciones mercantiles, sociedades de agricultores, ganaderos, banqueros, etc.), son los condicionnantes y la barrera a veces insalvable en el lento avance constitucional, tendente a la declaración de principios económicos, o ante la regulación de los diversos intereses económicos. Los Estados Iberoamericanos han tendido paulatinamente a un reajuste del orden económico, y encontraron en las Cartas Fundamentales su proclamación, aun con la tendencia innata de subyugar el poder económico al poder político. Iberoamerica a veces se encontró en este fluctuar constitucional, ante un movimiento de péndulo, entre la lucha por el normativismo económico como función social, y el apego al liberalismo o a la abstracción del orden económico bajo el imperio político. Y el proceso ha seguido tres vías: abstención, pasividad, intervencionismo.

El intervencionismo económico muchas veces fue efecto directo o indirecto de la imposición del mismo en circunstancias excepcionales o casos de conflicto bélico, para pasar a ser norma duradera.

En cuanto a los objetivos del Intervencionismo del Estado, José Borrel y Maciá (3) enfoca este fenómeno, estudiando las finalidades que se buscan con la intervención estatal, y las clasifica en <u>sociales</u> (las que tienden a biscar la protección grupos económicamente débiles), <u>económicas</u> (movidas en el campo púramente económico: proteccionsimo de la producción nacional, ahorro o inversión privadas, etc.); <u>financieras</u> (el intervencionismo se refleja en incrementar los ingresos fiscales, establecimiento de mo-

nopolios estatales, defensa del mercado cambiario o la moneda nacional, o el establecimiento de tributos que cumplen una función económica y una fiscal). En último término coloca a las causas políticas.

Este intervencionismo del Estado se refleja en muchas Constituciones de Iberoamérica, desde el campo de los hidrocarburos hasta el campo de los ingenios azucareros, etc.

Cuando desde el punto de vista del Perú, Pareja y Paz-Soldán (4) enfoca el intervencionismo del Estado dice que el Estado moderno se constituyó en América bajo la influencia del liberalismo político, de los enciclopedistas franceses y de lapráctica británica. La característica fundamental del Estado peruano hasta el advenimiento de Leguía fue la precisa demarcación entre las funciones de la autoridad pública y las de la actividad económica, reservadas a la sola iniciativa privada. Esta concepción ha evolucionado uniformemente en todos los paises, sobre todo a partir de la Guerra Europea, hacia una participación mas o menos acusada. Esta acción no ha sido en el Perú, el resultado de un plan político o de una concepción doctrinaria sino que ha respondido al reclamo de necesidades prácticas o para afrontar situaciones de emergencia o aprovechando o estimulando ciertas oportunidades en las que la acción privada era ineficaz o pequeña.

C) EL INTERVENCIONISMO COMO TRANSFORMADOR DE LA CONCEPCION DEL ESTADO.

La estructura orgánica de los Estados Iberoamericanos se alteró con el intervencionismo, que primero se estampó en los textos y en las leyes por motivos excepcionales, y este intervencionismo perduró en las Cartas, con la solidaridad y el aplauso de las clases sociales económicamente débiles, y hasta que las propias clases económicas opositoras cuando la intervención estatal favorecía u ordenaba sus planes económicos, protegiendo la producción o tutelando a los distribuidores o amparando al consumidor.

Y del sentido incipiente de oposición primero, después indiferencia al intervencionismo estatal, se llegó al reconocimiento de la legitimidad de la intervención, a la aceptación plena de que debe intensificarse y extenderse, a convertirse dentro de los textos no como un factor circuns-

tancial y esporádico sino general y permanente, y a admitir la programación del Estado en toda la economía nacional en aras de la técnica y del interés colectivo.

Así se pasó del intervencionismo protector al "dirigismo", a la estatización de los instrumentos económicos, a la socialización en suma.

De este modo -dice Luís Carlos Sachica-(5) la intervención que antes tuvo objetivos sociales de pura protección al trabajo, o finalidades económicas de fomento y protección del productor, o razones meramente financieras para incrementar o acrecer los recursos fiscales del Estado, se adentra en el campo político para realizar una ideología mediante la subordinación de toda actividad económica a la política, prevaliendo prioridad al interés selectivo y a los fines del Estado sobre las aspiraciones individuales y el interés privado..

Las naciones de Iberoamérica en sus Cartas Políticas han ido acusando progresivamente un intervencionismo económico del Estado. Han jugado en este cambio la previsión de las circunstancias y la influencia de las doctrinas socialistas y sindicalistas. Ello ha conducido a los sistemas o política de nacionalizaciones, política quense encuentra consagrada en muchas Cartas Políticas de Iberoamérica. Nos referimos a la nacionalización de empresas industriales.

El intervencionismo económico en el área Iberoamericana ha alcanzado de modo mas intensivo a Cuba con un poder político que ha derivado a una economía socialista, o a una socialización general de los medios de producción, socialización que se ha efectuado según el esquema marxista-leninista.

D) POLITIZACION DEL DERECHO CONSTITUCIONAL POR EL INTERVENCIONISMO ESTATAL.

Dice Lucas Verdú, que "asistimos a una creciente politización del Derecho Constitucional, debido a la intensificación del intervencionismo estatal en campos antes desdeñados. El intervencionismo estatal, que repercute sobre el Derecho Constitucional en la medida que se constitucionalizan nuevos factores y contenidos, se debe, entre otras causas, al tránsito del capitalismo de la sociedad de consumo y a la aparición de la democracia so-

cialista. Además han influido la exacerbación ideológica, en algunos casos y el aumento del sentido y exigencias de la comunidad que se dirige al Estado para que intervenga".

La politización del Derecho Constitucional también se ha dado en las Naciones de Iberoamérica, y efectivamente los campos antes intocados e intocables de los derechos sociales se han añadido al articulado de las Constituciones. Ha operado también en Iberoamérica el intervencionismo estatal, regulando po ejemplo la función social de la propiedad, e incluso determinados aspectos de la explotación agraria e industrial, de los que son ejemplo los casos de Cuba y Venezuela, respectivamente, con la regulación de los ingenios azucareros y los yacimientos de hidrocarburos.

Cita Lucas Verdú entre las consecuencias del intervencionismo que modula el Derecho Constitucional, el aumento de obligaciones lo mismo en el campo del Derecho de la propiedad com en el de las prestaciones personales y de los deberes cívicos, la aparición de nuevas ramas del Derecho público, muy politizadas, citando por vía de ejemplo dicho autor el Derecho Constitucional Económico. (6)

E) MEDIOS DE INTERVENCION DEL DERECHO ECONOMICO. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LOS PROBLEMAS SOCIALES Y ECONOMICOS.

Una de las características de la época actual es el contraste entre individualismo y socialismo. Cada uno de estos movimientos ideológicos busca objetivos en que ocuparse.

Frente a todo ello se ha dicho que el Derecho Económico -y en el caso que nos ocupa el Derecho Constitucional en sus aspectos socioeconómicos- interviene para proporcionar el mayor grado posible una seguridad frente a la inquietud de esta evolución. Así los medios de intervención -según Hedemann-(7) de que se vale el Derecho Económico son los siguientes:

1. Incorporación de los principios fundamentales a la Constitución del Estado.

2. Creación de un aparato administrativo que esté al servicio de la Economía.

3. Establecimientos de estadísticas en los sectores de la Economía en que ello sea aceptable.

4. Elaboración de nuevos conceptos jurídicos que vayan imponiéndose

paulatinamente en la práctica de los Tribunales y en los organismos administrativos.

En nuestros dias los pensadores, tanto de centro como de izquierda -señala Victor Alba- piden enérgicamente la intervención del Estado en los probelmas sociales y económicos. Advierten que su región está atrasada y quieren ganar el tiempo perdido, considerando que en política interior la revolución victoriosa es fuente de derecho: las leyes revolucionarias son legales y obligatorias. Cita Victor Alba que el concepto latinoamericano de la propiedad es particular, pués en la mayoría de las constituciones modernas la propiedad se define como "función social", y no es el derecho absoluto originariamente concebido por la filosofía del liberalismò, sino solamente un privilegio concebido por la filosofía del liberalismo, sino solamente un privilegio concedido al individuo mientras sea útil a la sociedad. Agrega Alba, que la Constitución iberoamericana típica se anticipa a los acontecimientos y trata de lo que debería ser y no de lo que es.

F) LOS PROGRAMAS DE ACCION POLITICA Y LA ECONOMIA. LOS CAMBIOS SOCIOECONOMICOS EN LAS CONSTITUCIONES Y LA ALTERACION DE LAS CLIENTELAS POLITICAS.

"En todo programa de acción política hay tres aspectos: la situación en que se produce, los fines que se quieren alcanzar y los medios de que se dispone para lograrlos. Elemento decisivo de la situación política es la coyuntura económica; pero a su vez no se puede analizar una "coyuntura" sin tener en cuenta la "situación" políticosocial. En cuanto a los medios de la acción política ocurre lo mismo: son decisivos los de carácter económico y financiero, pero estos, a su vez, no existen por separado de una estabilidad política y una seguridad social mínimas". (8)

En Iberoamérica las plataformas políticas se montaron en ocasiones con base a los textos Constitucionales. Los partidos en el Poder, o los dictadores en el Poder, amparados por camarillas o clientelas personales, no tuvieron otro remedio, o sus fines programáticos previos se lo impulsaban, de dar contenido socioeconómico al Constitucionalismo, acomodandose a la corriente de los tiempos. La Constitución aparecía así como un señuelo de captación para los dirigentes del Estado, y el incluir en una Constitución

materias o principios, o declaraciones socioeconómicas era en ocasiones el cumplimiento de un programa de los llegados al Poder, o una fuerza para la captación de masas.

Ello ha ido en este siglo acorde con los tiempos, porque es evidente -como dice Fraga- "que uno de los fines principales que ha de perseguir toda organización social, y por tanto una de las materias básicas de las decisiones políticas, es el adecuado desarrollo del sistema económico". "Un gobierno que aspire a durar necesita un medio económico mínimamente eficaz, sin el cual tendrá problemas interiores, y no podrá acometer empresas exteriores. Si por una parte el sistema económico dado condiciona la política que es posible seguir, por otra parte todo gobierno ha de tener una política económica".

"Toda decisión política es, evidentemente, función del medio económico, social, inlectual en la que ha sido elaborada" (Ph. Wolff, "L'étude des Economies et des Sociétés avant l'ére statistique")

Es decir que lo económico es inseparable del resto del acontecer social Por ello las Constituciones Iberoamericanas van marcando o imponiendo en sus preceptos básicos el sentir económico-social y han de tender a elaborar unos principios de "seguridad económico-social" o un "desarrollo económico-social" y la acción política tendrá que mover los resortes socioeconómicos impuestos por los tiempos y que afectan a los ciudadanos de los Estados.

Sobre el pensamiento político y la economía hemos de refrendar la opinión de Fraga (9).

A partir del siglo XVIII, preocupada la Filosofía Política racionalista por encontrar una base firme al orden político, sin tener que recurrir al Derecho Divino, lo buscó en el estado de naturaleza; por lo que a partir de Locke, dió una importancia excesiva a las necesidades naturales, esto es, a la Economía. Por eso, a partir de los fisiócratas, la Economía se va convirtiendo en la mas importante de las ciencias sociales, y el materialismo económico, pasó a ser un denominador común de las teorías políticas contemporáneas, cuyos temas principales son "el nivel de vida", "el desarrollo", el "Estado de bienestar" etc.

También en Iberoamérica se acogió la temática económica en

las Cartas Políticas por ejemplo cuando se habla de "el nivel de vida", el "desarrollo", "el estado de bienestar", etc. y otros contenidos en los textos constitucionales.

Sobre los cambios socioeçonómicos en las Constituciones y la alteración de las clientelas políticas, hay que tener en cuenta que los cambios socio-económicos en las Constituciones, a veces con sus declaraciones demagógicas, presuponen la disminución de la influencia de los "grupos reaccionarios" al desarrollo. Y ello porque naturalmente toda estq transformación irrogará unos "cambios en las inversiones sociales" de todas clases, en demérito de las clases capitalistas. Por ello la Constitución en Iberoamérica, cuando afrontó los cambios constitucionales, en el aspecto socioeconómico, intentó reducir las clientelas de los mas poderosos frente al Estado, y aumentó las de las clases bajas y medias, a quienes iba dirigida la norma, rompiendo las resistencias activas de aquellos, y en lucha abierta con los grupos de presión, para quienes -como dice Fraga- "el cambio no resulta tan conveniente como para la mayoría".

G) LOS ESTADIOS DE LA CONSTITUCION EN EL CAMPO SOCIOECONOMICO.

Según Duguit la regla de Derecho es "una regla social, económica o moral, adquiere el carácter de norma jurídica desde el momento en que, por diversas razones, la masa de los espíritus de una sociedad dada tiene conciencia de que la sanción de esta regla puede ser asegurada de un modo permanente por una reacción social que la dote de una organización mas o menos desenvuelta". Se asciende entonces a la constitucionalización.

La incorporación de previsiones normativas escritas en el campo socio-económico, como tambien en el de los partidos políticos, viene a patentizar como el constitucionalismo escrito recoge una mutación constitucional que le precedió en los hechos. El reconocimiento, para Bidart Campos, ha transitado por varias etapas; Manuel Fraga Iribarne, siguiendo a Triepel las clasifica en cuatro: lucha, ignorancia, legalización e incorporación. Para Pablo Lucas Verdú existen otros dos hechos que la normatividad constitucional se ha preocupado de regular: los sindicatos y la huelga.

Efectivamente el orden socioeconómico iberoamericano recogió en sus t textos realidades ya patentizadas o experimentadas, que acuciaban imperiosamente a la incorporación a la norma constitucional,hechos que tras los periodos de lucha fueron legalizados e incorporados a la norma constitucional, y entre ellos destaca los que marca Lucas Verdú, es decir los sindicatos y la huelga, que se formaron y se dieron antes de que la norma los acogiese como legales.

H) EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO Y LA CAPTACION DE LA ECONOMIA.

En este aspecto el constitucionalismo iberoamericano ha dado un gran paso.Se ha producido, como dice Gallardo(10) una irrupción prodigiosa, lográndose definir la función del capital y de las riquezas, como ocurre en la Carta argentina de 1949, en donde se señalan las bases para la acitvidad económica y se fijan los límites del intervencionismo económico del Estado. Guatemala, Constitución de 1956, por vía de ejemplo, señala al Estado la función de orientar la economía nacional a fin de lograr el pleno desarrollo y utilización de los recursos naturales y el potencial humano. En otra Constitución salvadoreña de 1950, tan solo se fijaban principios como el que supone que el régimen económico deba basarse en la Justicia Social y esforzarse por asegurar a los habitantes del país una existencia Humana. Ricardo Gallardo considera que la de Panamá de 1950 es la que ha rebasado y desbordado de tal manera los límites, que no existe ningún otro ejemplo dotado de la misma amplitud, considerando el citado autor que esta Carta lleva en sí la formulación mas vasta que conoce Iberoamérica de las normas directrices y regulaciones básicas de la actividad económica, tanto en lo concerniente al Estado como a los particulares, y que en forma concomitante se han creado toda una serie de funciones asesoras, dentro de las cuales se encajan las funciones de ciertos organismos cuyo carácter económico está siempre bien caracterizado, al grado de abarcar hasta las situaciones extraordinarias o de emergencia. Y en este mismo sentido, refiere Gallardo, se inclinan los preceptos que tienden a crear un sinnúmero de funcionarios en la administración o en los servicios civiles, o bajo el mando de Instituciones autónomas o servicios descentralizados.

I) EL PODER EJECUTIVO Y LAS NUEVAS RESPONSABILIDADES ECONOMICAS. LA CONSTITUCION COMO FUENTE DE DERECHO ECONOMICO.

No escapa a cualquier observador que el Estado se ha convertido en nuestros tiempos en el principal agente de la actividad económica y social de cada Estado. El Estado regula la economía, controla los poderes económicos, establece planes de desarrollo, decide las expropiaciones, normativiza la propiedad como función social, etc.

Al invadir el Estado los campos económico y social, ha de hacerlo de acuerdo a un plan, previamente establecido, generalmente en la Carta Política. Los enunciados de esos planes económico-sociales, han de ser previamente replanteados en las Leyes Fundamentales de cada país.

Se ha afirmado que un incremento apreciable de las actividades gubernamentales se ha dado recientemente como consecuencia del desarrollo económico, y de hecho, el Presidente o el Poder Ejecutivo controlan gran parte de la vida económica de la Nación. Los programas de nacionalización y fomento de la produción han llevado a la creación de destacadas oficinas gubernamentales, que ejercen una ación supervisora sobre la economía del País. En muchos Estados, como dice Cereceda, el Congreso ha jugado un "rol" insignificante en la creación de estos servicios; por ejemplo, la agencia encargada del funcionamiento de la industria petrolífera argentina fue organizada en virtud de un Decreto ejecutivo en 1922; solo diez años después era reconocida formalmente por la Constitución.

Desde el punto de vista económico, los novísimos textos constitucionales tienden a consagrar la intervención del Estado en los fenómenos económicos, condicionan el ejercicio del Derecho de propiedad a los intereses colectivos, reconocen el derecho a los asalariados en los beneficios de la empresa; establecen la distribución de las cargas tributarias, sobre la base del impuesto progresivo, etc.

Existen derechos de libertad que tienen contenido económico. Entre estos debemos enumerar, las libertades: a) <u>profesional</u>, formulada en algunas Cartas y en otras simplemente como "derecho al trabajo". b) <u>patrimonial</u>, se contienen en los"derechos inviolables del hombre", que ya no se consideran como en la concepción liberal clasista del siglo XIX, en lo que deno-

mina Biscaretti "derecho absoluto y discrecionalmente usufructuable por su titular". Entra en el siglo XX "la función social de la propiedad".

"El Derecho -dice Cermesoni- (11) como conjunto de reglas establecidas para regir las relaciones de los hombres en la sociedad no se inspira en principios abstractos, sino que tiene en cuenta una serie de elementos determinados por razones sentimentales en unos casos, necesidades humanas en otros, contemplando también el factor económico como forma de explotación de las riquezas en beneficio de las personas y de la sociedad, tratando de obtener la armonía de todos los intereses y libertades, con miras al bienestar de la colectividad entera, sin desdeñar la protección de los intereses particulares de las personas".

En un sentido rigurosamente técnico, y por lo que se refiere a las fuentes jurídicas, estas son aquellas normas de que se vale el Derecho objetivo para su aparición o manifestación externa. Entre las principales fuentes de este Derecho, y concretamente del Derecho económico, se encuentra la Constitución Política, la Ley, los Decretos, los Tratados y los Convenios Internacionales, y por último la Jurisprudencia y la Doctrina.

En la actualidad -dice Ulises Montoya- (12) las Constituciones contemplan dentro de sus dispositivos medidas que inciden sobre la vida económica de un país, y ello trae como consecuencia que toda formulación sobre política económica se obligue a respetar lo que la Constitución consagre en relación con las medidas y metas que tal formulación contenga. De aquí se desprende la necesidad de la intervención del jurista en las labores de programación: seña ar el uso de qué medios y la obtención de qué objetivos, permite o exige el ordenamiento Constitucional. Esta legislación económica, en el Derecho Iberoamericano, en general, está esparcida en cientos de disposiciones, y casi todas ellas van seguidas de normas complementarias. No transcurre un espacio de tiempo sin que en algún sector de la economía no se promulguen leyes o decretos, siendo algunas o algunos de estos de carácter transitorio. Por ello el conjunto de la legislación económica, complementaria a la Constitución está bajo el sistema de una gran inseguridad.

J) EL CONSEJO ECONOMICO SOCIAL Y LAS CONSTITUCIONES DE IBEROAMERICA.

Una psibilidad con mas perspectivas de alcanzar una auténtica integración

de los grupos corporativos en el proceso legislativo, reside en la institución de los llamados Consejos Económicos. Entre los paises europeos que han hecho uso de ellos se encuentra la República de Weimar, Checoeslovaquia y depués de 1920 la III y IV República francesa.

El Consejo Económico o Consejo Nacional de Economía, es el organismo de Gobierno que tiene como misión, vincular a todos los sectores del país con el Gobierno, a fin de coordinar las diversas actividades mediante el estudio de los problemas que afectan a la economía nacional. De este modo sirven los Consejos de instrumentos al desarrollo económico, utilizando la fuerza de la iniciativa privada. En el período que abarca entre los años 1919 a 1921 se crean los Consejos Económicos tal y como se les concibe en la actualidad. Todos ellos nacen con el carácter de organismos consultivos de los gobiernos, siendo su principal labor el estudio y solución de los problemas económicos y sociales. Muchos de estos Consejos Nacionales de Economía han sido establecidos en Iberoamérica por dispositivos constitucionales, otros por medio de la Ley.

Refiriéndose a Europa, dice Hauriou (13), que la idea de un organismo que represente no a los ciudadanos en cuanto tales, sino a los individuos "situados" social y económicamente, nació después de la Primera Guerra Mundial, hallando la primera concrección en el Consejo Económico Social de la Constitución de Weimar y, mas tarde en Francia, en el Consejo Nacional de Economía, creado por el cartel de las Izquierdas en 1924 y desrrollado por el Frente Popular en 1936, adquiriendo en octubre de 1946, rango constitucional que lo mantuvo en la Carta de 1958.

Estos Consejos Nacionales de Economía se contienen regulados en algunas Constituciones de Iberoamérica. Refiriéndose a la Constitución peruana promulgada el 9 de abril de 1933, dice José Pareja Paz-Soldán (14) que la creciente importancia del Derecho alemán se tradujo en algunas instituciones que incorpora la Carta de 1933 del Perú, como en el Consejo de Economía Nacional. Dice que a estas influencias hay que agregar en la Carta de 1933, la de la Constitución Republicana española de 1931. "Evidentemente las influencias señaladas se han operado sobre el sustratum jurídico colonial. La dominación española está indisuolublemente vinculada a la peruanidad. En el campo de nuestro Derecho Público, como en todos los demás, las bases sustantivas vienen de España. Es en esa realidad viva, incorporada ya a nuestras tierras en el momento de la emancipación, que actuan las otras influencias".

K) EL PODER CONTROLADOR EN LAS CONSTITUCIONES IBEROAMERICANAS

Según el principio clásico formulado por Montesquieu, existen en cada Estado tres clases de Poderes: legislativo, ejecutivo de las cosas que dependen del Derecho de Gentes, y el ejecutivo de aquellas que dependen del Derecho Civil. Las Constituciones Iberoamericanas regulan otro Poder, el Poder Controlador, o Contraloría General.

"En efecto -dice Silva Cimma- (15) la existencia de un Poder del Estado se basa en el ejercicio de éste de parte de la Soberanía en forma independiente de los demás poderes. El Estado de nuestros días desarrolla cada vez mas ampliamente una política de intervención en la actualidad privada como supremo regulador de las minas e inspirador de sus directivas económicas y sociales y como consecuencia, nacen día a día nuevas instituciones producto de esta intervención, las cuales, para desarrollar sus funciones, necesitan de capitales y aportes del Estado cuya correcta inversión es necesario fiscalizar y supervigilar. Así pués -sigue diciendo- como es lógico que el Poder que dicta las leyes no sea el mismo que las ejecuta, o que castigue su incumplimiento, no es lógico tampoco que los actos de unos y otros, especialmente los ejecutores, sean fiscalizados por ellos mismos. Nace entonces, como corolario indispensable para la existencia armónica de nuestras instituciones políticas y sociales, el Poder Fiscalizador que con independencia y autonomía en su acción, libre de presiones y afanes partidistas, personales o de círculo, mantienen en constante actividad, con eficacia y energía, el control de las diversas y extensas actividades estatales".

Las facultades del Poder Contralor en las Constituciones de América, en que es regulado, funcionalmente son fiscalizadoras, y no es dable concebir interferencias entre las atribuciones de este Poder y las del Ejecutivo y Legislativo, ya que unas y otras se encuentran claramente deslindadas en las Constituciones.

Los artículos 114 de la Constitución Brasileña de 10 de noviembre de 1937; 266 de la de Cuba de 1940; 164 de la de Honduras de 28 de marzo de 1936; 293 de Nicaragua de 22 de marzo de 1939; 155 de Panamá de 2 de enero de 1941; 80 de Paraguay de 10 de julio de 1940, en la práctica, y entre otros ya instituyeron el nuevo Poder del Estado.

Entre las últimas Constituciones, concretamente se contiene la regulación de este Poder Contralor en la Constitución Venezolana dada en Caracas el 23 de enero de 1961 en cuyo Título VIII (De la Hacienda Pública). Capítulo II, se titula "De la Contraloria General de la República", correspondiendo según el artículo 234 a dicha Contraloría General, "el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. Establece en el segundo párrafo del artículo citado que la Ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General y la "oportunidad, índole y alcance de la intervención" El artículo 235 determina que las funciones de dicha Contraloría, "podrán extenderse por Ley a los institutos autonómicos, así como también a las administraciones estatales o municipalidades, sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la presente Constitución". Derine la Contraloría General también como "órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones".

L) EL DERECHO CONTITUCIONAL Y LOS PLANES INDUSTRIALES.

Hay que tener en cuenta que las grandes necesidades económicas engendran grandes soluciones institucionales. Las transformaciones diarias de la economía cambian y modifican o hacen modificar las Cartas, o como se ha dicho, insensiblemente remodelan el ámbito constitucional. Jorge Raul Poviña nos presenta los ejemplos de los Estados Unidos, en que la necesidad de racionalizar la explotación del valle de Tennessee determinó la formación de una Corporación de Derecho Público, la "Tennessee Valley Auttority (T.V.A.), q ue haciendo caso omiso de los límites políticos de siete Estados, realiza una función económica initarizante, debilitando la teoría federal de la Constitución. Es decir -sigue afirmando- que frente al planteamiento económico ceden ciertas estructuras fundamentales de la Constitución. Cita también el caso de la República Argentina, El Primer Plan Quinquenal al considerar los problemas de la instalación de minas termoeléctricas, diques, distribución de reçursos enérgéticos análogos, etc.... dividió el país en zonas determinadas, presciendiendo de los límites políticos ideales y reales de las Provincias, tales como fueron concebidos por los Constituyentes de 1853, evi-

denciandose con ello una vez mas el acelerado proceso de centralización, que desde años atrás se viene cumpliendo en la República y que responde en gran parte anetos factores económicos /16)

M) LA CONFISCACION Y EXPROPIACION DE BIENES EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL IBEROAMERICANO.

Son los dos términos generalmente empleados en los textos. Se vislumbra que la expropiación no se establece constitucionalmente como pena, sino que, tiene como finalidad la de satisfacer o cumplir motivos de utilidad pública, y se priva de la propiedad por expropiación siempre en todas las Constituciones Iberoamericanas, mediante justa compensación o indemnización.

Las Cartas Iberoamericanas no admiten la confiscación de bienes, "confiscación pena", ya que así debe entenderse.

Hoy día puede decirse que en las Constituciones vigentes todas ellas prohiben la confiscación de bienes. Esta disposición como muy bien apunta Gallardo, obedece a razones históricas cuyos orígenes se remontan a la República Federal de Centroamérica, época en que se cometireron en casi todos los paises, una serie de exacciones y arbitrariedades que se caracterizaban por la declaración de la muerte civil y la confiscación de bienes. Para Ricardo Gallardo, en la mayoría de los casos se trató de un procedimiento indebido, de que hicieron alarde y lo practicaron tanto los gobiernos que, se decían liberales como los que se tildaban de conservadores, subrayando, sin embargo, que tanto los unos como los otros consideraban invariablemente estas medidas como arbitrarias y desp'oticas, cuando habían sido decretadas por sus adversarios políticos estando en el Poder.

N) CONTRIBUCIONES, GRAVAMENES PERPETUOS Y CENSOS.

La razón del principio constitucional de prohibir la imposición de gravámenes perpetuos sobre la propiedad, se encuentra en la función social que representa el capital en circulación, en movimiento en contra del mantenido anteriormente sistema estatico, que repercutía en beneficio del dueño del gravemen perpetuo, hoy -como dice Andrés M. Lazcano y Mazón el dinero que

se invertía en dicha forma está llamado en correr en beneficio de la industria, del comercio y, por ende, de los que integran el conglomerado social (18).

Este principio se acoge en muchas Constituciones de Iberoamérica.

Sobre la exclusión de los poderes ejecutivos en facultad de imponer contribuciones, la explicación de estos hechos -dice Lanz Duret- (19) que se derivan de la práctica de las instituciones de la vida real de los pueblos, está en que estos últimos sistemáticamente han rehusado en sus Constituciones a los Poderes Ejecutivos, a los jefes, por decirlo así, de la administración pública, la facultad de imponer las contribuciones, de exigir los sacrificios económicos que las fuerzas productoras del país deben aportar, y sobre todo, de fijar la cuantía de los gastos públicos y la remuneración de funcionarios y empleados dependientes del Jefe del Estado; sino que siempre han conferido esas facultades a los cuerpos colegiados que se integran con representantes de todas las circunscripciones electorales de la Nación, es decir, a los Parlamentos. Y como ningun Gobierno puede vivir ni desarrollar sus programas de caćter político y social, ni prestar los servicios públicos, objeto de su institución, sin recursos pecuniarios, es indudable que como éstos solo pueden proporcionarlos los Parlamentos y sólo los mismos pueden autorizar legalmente los gastos indispensables, el Ejecutivo, cualquiera que sea su título, rango o prerrogativas de otro género, tiene que subalternarse a la acción política de las Cámaras".

O) LOS MONOPOLIOS EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL SOCIOECONOMICO: PETROLEOS E HIDROCARBUROS EN LAS CARTAS DE IBEROAMERICA.

Las Constituciones de Iberoamérica han dedicado mención especial al tema de los "Monopolios". El Estado asume la produción y distribución de determinados bienes o servicios, o la introdución al país de algunos de ellos, lo que significa una restricción a la libertad de trabajar, o a la libertad de industria y de comercio. Algunas Constituciones, como la de Colombia, establece que debe realizarse "como arbitrio rentístico" y en "virtud de una ley".

En nuestro mundo contemporáneo las necesidades del desarrollo económico, la tendencia a lograr una mejor distribución de la riqueza, el deseo de una mas eficiente justicia distributiva, y en suma el bien común, pueden

constreñir al Estado, en circunstancias determinadas, a que el propio Estado sea explotador de una industria con exclusividad.

No vamos a hacer méritos de la importancia fundamental del petróleo en la economía de un país. Se trata de uno de los principios enérgéticos al servicio del hombre, y si toda actividad individual o social depende de la energía, es lógica la destacada influencia del petróleo o hidrocarburos en las legislaciones iberoamericanas, que han sido también incluidos a veces su regulación de explotaciones en las Cartas Políticas.

México y Venezuela están en la línea de la importancia vital de esta fuente de explotaciones, y sus Cartas han regulado la forma y circunstancias de ellas, que han sido en el transcurso del tiempo ampliadas por medio de una legislación complementaria, tal como la nacionalización de la industria petrolera en 1938, por lo que atañe a México.

Dice Guillermo Morón en su Historia de Venezuela (20) que al imponerse el petróleo durante las cuatro últimas décadas, la estructura económica de Venezuela cambió desapareciendo la economía agraria como sector de importancia. El petróleo impone un cambio en la estructura económica, y un consecuente cambio en la estructura social, y lógicamente en la política el hecho del petróleo también tiene honda repercusión, pués como señala Morón, los gobiernos y los dirigentes han de atender a quienes forman el grupo popular mas poderoso, y en efecto, como subraya Morón, si en el siglo XIX los guerrilleros y caudillos de revoluciones solicitaban el apoyo de los campesinos para transformarlos en guerreros de machete, lanza o mauser, en este siglo los dirigentes intentan captar, en organizaciones partidistas o en neutralización al obrero petrolero.

El petróleo, o lo que es igual, los hidrocarburos, también se fijarán en los textos constitucionales de América, regulando su explotación. Uslar Pietri dijo: "El petróleo es el hecho fundamental y básico del destino venezolano". "Ya toda Venezuela es petróleo. No petróleo sembrado y transformado en cosechas y en fábricas, como pudo y debió ser. Sinó petróleo desbordado como creciente, que arrastra casas, plantas, ganados".

Y el petróleo, los hidrocarburos también serán materia Constitucional, y las Cartas Políticas de los paises productores o tenedores de yacimientos en su subsuelo, no pueden dejar de atender el importante hecho socioeconómico.

En el caso de Venezuela, en 1928 el "boom" petrolero, en frase de Betancourt, alcanzó el "primer tramo espectacular": la exportación de aceite mineral saltó a los 100 millones de barriles. Termina por decir Betancourt que, en el transcurso de dos décadas, la "deformación de la economía y el fisco venezolano, se perfiló netamente. Como Nación y como Estado, Venezuela comenzó a depender en forma alarmante de una sola industria y de una sola fuente de ingresos: el petróleo".(21)

P) DERECHO DE PROPIEDAD EN LAS CONSTITUCIONES DE IBEROAMERICA: FUNCION INDIVIDUALISTA Y FUNCION SOCIAL. TENDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL DERECHO DE PROPIEDAD.

El derecho de propiedad durante el siglo XIX fue considerado como un Derecho innato al hombre y con un sentido totalmente individualista. Sobre la propiedad, las Constituciones Iberoamericanas son rígidamente liberales durante el siglo XIX. También se marcan durante el siglo XX Constituciones colectivistas (Ley Fundamental de Cuba), y otras muchas son moderadamente intervencionistas.

En la propiedad derecho, predomina el sentido individualista prototipo de las Constituciones del XIX. En la propiedad función social interviene o predomina lo que se ha llamado "el solidarismo".

Las Constituciones Iberoamericanas del XIX y aún las del principio del XX, entienden la propiedad como "derecho" única y exclusivamente, sin atender al factor social que les viene asignada en el reformismo constitucional. La propiedad-derecho, se ha dicho unánimemente está subordinada a un ejercicio menos amplio. La propiedad función-social contiene la primera, sin desdeñar la función social de que debe ir acompañada en su actuar.

Liberales y conservadores, es decir el bloque de Constituyentes hicieron siempre un reconocimiento de los derechos subjetivos, y garantizaron la propiedad. Era, como se ha comentado, el culto a la Declaración de los Derechos del Hombre. Las influencias francesas prevalecieron en todas las Cartas decimonónicas, en toda esta consagración de los derechos individuales.

Mas tarde los reformadores, en casi todas las Naciones de Iberoamérica a la vista de la Constitución de Weimar y la de la República Española, se vieron apegados a su influencia, y como se ha dicho las admiraron, se ins-

piraron en sus normas y las copiaron. "Ellas, como la yugoeslava de 1921 y la rumana de 1923, como casi todas las Constituciones europeas de la primera postguerra -dice Gabriel Melo Guevara- (22) dedicaban sonoros artículos a un nuevo descubrimiento sobre la propiedad: implica obligaciones. Esa fórmula, casi en las palabras transcritas, se repitió en todas y fue alabada como el sumo adelanto en materia social". "La propiedad entraña obligaciones", "de la propiedad emanan obligaciones", "toda la riqueza del país, sea quien fuere el dueño está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas", tales las expresiones consultadas", dice Melo Guevara, quien al referirse a Colombia afirma que "en la mente del Congreso Colombiano caló la primera idea: es necesario consignar, expresamente, que la propiedad privada importa obligaciones" "Unió esta primera conclusión con los atractivos planteamientos de Duguit y salió el inciso tan comentado: "La propiedad es una función social que implica obligaciones".

El siglo XX marca nuevos derroteros a este derecho de propiedad, en relación con los siglos precedentes. No se destaca el individuo únicamente, ya que este es absorvido por la sociedad en su disfrute. Se ha dicho que "instaura una revolución en su proyección" (23), ateniendose al interés de la colectividad, al bien común, no al bien exclusivo del propietario, y de esta forma el tipo individualista es reemplazado por el tipo socialista. Todo este mudar se observa y refleja en las Constituciones del siglo XX en que se marca a la propiedad una función social.

El Constitucionalismo Iberoamericano ha ido mas allá de lo que entendieron las Constituciones del XIX. Por lo general las nuevas Cartas no solo limitan el abuso en el ejercicio de la propiedad, ya que incluso en algunas el derecho es uso, en cuanto a su ejercicio y en cuanto al usufructo de la propiedad, tienen tendencia a ser controlados por el Estado en los oaises en que la propiedad ha sido erigida en función social.

Q) EL PROBLEMA AGRARIO Y LAS CONSTITUCIONES IBEROAMERICANAS.

La complejidad de los problemas suscitados en torno a la "reforma agraria" en Iberoamérica, rebasan en muchos puntos las materias o el campo del Constitucionalismo.

Los partidos de izquierdas en Iberoamérica fueron el ariete constante de ese impulso en el reformismo agrario de estos paises. La Recomendación aprobada en Mayo de 1959 por los 21 Delegados de la C.E.P.A.L. (Comisión Económica para América Latina de la O.N.U.) favorable a que se lleve a efecto el reformismo agrario en los paises, ha dejado de ser -como dice Gallardo- (24) una exclusividad de los partidos de izquierdas. Cita Gallardo unos datos estadísiticos y revelan que, si bien solo el 5% y aún menos de los 8.000.000 de millas cuadradas de que dispone Iberoamérica, estan realmente cultivadas, las dos terceras partes de la población, que monta 190 millones de habitantes, viven y retiran sus rentas de la agricultura, se aprecia que dicha concentración es evidente en todas las áreas de Iberoamérica, citando Gallardo los casos de Venezuela, Chile y Brasil, y a este respecto afirma que si bien las reformas agrarias en esos paises datan desde 1910-1917 con el ejemplo mexicano, no ha sido posible poner de acuerdo a los economistas sobre los beneficios reales que la reforma ha producido en las demás naciones que han seguido estos mismos pasos, carentes por su parte de capitales suficientes y de una mano de obra técnica apropiada, Sostiene Gallardo que variando el sistema de expropiación implantado por Guatemala, Bolivia y Venezuela, la reforma agraria del Ecuador, presupone fuertes derogaciones para poner en valor tierras "nullius", que son repartidas tan pronto como quedan abiertos los caminos adecuados.

La Reforma Agraria Cubana de mayo de 1959, tiene una base constitucional en el artículo 90 de la Carta de 1940, utópica porque no se había llevado a la realidad antes de Castro. Hay que señalar a esta reforma agraria, que se hizo Ley Constitucional de una amplitud financiera y económica de caracteres desconocidos hasta entonces, siendo la operación comparable con la expropiación de los petróleos en México en 1937, durante la Administración de Cárdenas.

(1) Lucas Verdú, Pablo: Curso de Derecho Político. ob cit. T.I. pag. 42, Madrid, 1972
(2) Lucas Verdú, Pablo: Curso de Derecho Pol'itico.t.I, pag 42,ob cit
(3) Borrel y Maciá, José: El Intervencionismo del Estado en las actividades econ'omicas. Casa Edit Bosch.Barcelona.
(4) Pareja y Paz Soldán, José: Comentarios a la Constitución Naciio: nal. ob. cit, pág 342
(5) Sachica, Luis Carlos: ob. cit.
(6) Lucas Verdú, Pablo: Leccion de Derecho Político. t.I. pag 355-356. ob. cit
(7) Hedemann: La Evoluci'on del Derecho Econ'omico. "Revista de Derecho Privado. Tomo XXV, pag 766, Madrid, 1951'
(8) Fraga Iribarne, Manuel: Política y Economía, pag 33, Madrid, 1962.
(9) Fraga Iribarne, Manuel: Política y Econom'ia, pag 14. ob cit.
(10) Gallardo, Ricardo: Estudios de Derecho Constitucional Americano Comparado, pag 154, Madrid, 1961
(11) Cermesoni: Influencia del fáctor económico en las relaciones sociales. "Revista de la Facultad de Ciencias Económicas Argentina", num 7, pag. 896, Buenos Aires, 1948
(12) Montoya Alberti, Ulises: El Derecho Económico. "Revista de Derecho y Ciencias Políticas de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Marcos, año XXIX, num II, III, Lima, 1965
(13) Hauriou, André: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Edit Ariel, pag 646, Barcelona, 1971.
(14) Pareja y Paz-Soldán, José: Comentarios a la Constitución Nacional, pag 7, Lima, 1939.
(15) Silva Cimma, Enrique: La Contraloria General de la República-Imp. Nascimiento, pag 399, Santiago, 1945
(16) Poviña, Jorge Raúl: Estructura y dinámica constitucional. "Revista de la Facultad de Derecho de Tucumán", num lo, pag 87, Tucuman, 1954
(17) Gallardo, Ricardo: Las Constituciones de El Salvador, T.II, pag 228, Madrid, 1961
(18) Lazcano y Mazón, Andres Mar'ia: Constituciones de la Rep'ublica de Cuba, pag 251, Madrid, 1952
(19) Lanz Duret, Miguel: Derecho Constitucional Mexicano, pag 147, México, 1959
(20) Morón, Guillermo: Historia de Venezuela. Rialp, pag 30, Madriid 1966.
(21) Betancourt, Rómulo: Venezuela. Política y Petroleo, pags 64 y 65, Edit Fondo de Cultura Econ'omica, México,1956
(22) Melo Guevara, Gabriel: El Estado y la Constitución. Edit. Temis, pag 224, Bogotá, 1967
(23) Lazcano y Mazón, Andrés María: Las Constituciones de Cuba, pag. 246, Madrid, 1952
(24) Gallardo, Ricardo: Estudios de Derecho Constitucional Americano Comparado, pag 156. Madrid, 1961

SEGUNDA PARTE

REALIDAD SOCIOECONOMICA EN LAS CONSTITUCIONES DE IBEROAMERICA,

Analisis histórico y contenido del constitucionalismo en cinco paises de Iberoamérica: México, Argentina, Cuba, Venezuela, y Perú.-

-I-

EVOLUCION CONSTITUCIONAL DE MEXICO

A) DESDE LA CONSTITUCION DE APATZINGAN HASTA LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.

El primer documento de México en el orden constitucional fue por la Carta de Apatzingan de 22 de octubre de 1814, obra del Congreso Constituyente convocado por Morelos e impreganada del pensamiento individualista y liberal propios de los siglos XVIII y XIX. En Apatzingán se consagran entre otros los ideales de los derechos del hombre sobre igualdad, seguridad, propiedad y libertad. Es un hecho -dice Arcos- (1), que las ideas liberales que informaron la Constitución española de 1812 tuvieron una marcada y decisiva influencia en las Constituciones que se redactaron por los Gobiernos mexicanos de la primera época independiente. Esta corriente espiritual peninsular -dice el mismo autor- se tornaba en México confusa y divagadora; los hombres que la profesan no lograron aprehender la realidad de la esencia mexicana y vivían, como en casi todos los paises de este Continente, con el pensamiento puesto en las ideas de la Revolución Francesa, de la estructura norteamericana y del contenido constitucional de la Carta Magna de las Cortes de Cádiz.

Apatzingán supuso para México el primer esfuerzo legislativo, proclamandose los Derechos del Hombre y del Ciudadano, pero se rehuyó legislar sobre materias económicas y sociales. El derecho de asociación no solo no fue planteado como una necesidad, sino que por su art. 38, se lanza el primer ataque contra este derecho establecido en el período colonial.

Podemos ahondar aún mas sobre las fuentes extranjeras de la primera Constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795, la de Cádiz de 1812, las Leyes de Indias y la Constitución de Massachussets de 1870. Los elementos constitucionales, elaborados por Ignacio López Rayón; las Reflexiones que Morelos hizo sobre los Elementos de Rayón; el Reglamento preparado por Morelos; la Declaratoria de Independencia y los proyectos de Constitución del fraile Santa María y de Carlos María de Bustamante, pueden considerarse todos ellos como las fuentes nacionales.

Entre los artículos de tipo socioeconómico calcados de la Constitución de Cádiz resaltan los artículos 106 a 119, que tienen su correspondencia con la de Cádiz en los artículos 131. Así el artículo 114 de la Carta mexicana, "examinar y aprobar las cuentas de recaudación o inversión de la Hacienda Pública (facultades del Congreso), tienen el correlativo en el artículo 131,17 de Cádiz: "establecer las aduanas y aranceles de derechos". El artículo 116 de la de México: "Batir moneda, determinando su materia, valor, peso, tipo y denominación, y adoptar el sistema que estime justo de pesas y medidas", tiene su correlativo en el artículo 131, 19 de la de Cádiz: "Determinar el valor, peso, ley, tipo y denominación de las monedas".

Y el artículo 117 de México: "Favorecer todos los ramos de la industria, facilitando los medios de adelantarla, y cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos", tiene su natural antecedente en el artículo 131,12 de la Carta gaditana: "Promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que la entorpezcan", y artículo 131,22: "Establecer el plan general de enseñanza pública en toda monarquía...".

A la Constitución de Apatzingán sigue el Proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana de 31 de enero de 1824 aprobada por el Congreso Constituyente. Se daba en una sociedad con hondas diferencias sociales, económicas y culturales, y en esta dificultad tuvo un carácter de transición provisional. Se adoptaba la forma republicana, el reconocimiento de los principios del constitucionalismo individualista y liberal, soberanía del pueblo, gobierno representativo, anuncio de la protección de los Derechos del Hombre y separación de poderes, y sistema federal aunque, como dice De la Cueva (2) "quedaron vivas las contradiciones sociales y económicas de la Colonia".

La Constitución decretada por el Congreso en 4 de octubre de 1824, puede considerarse como la Primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Perduraría en su vigencia hasta que fué desobedecida y derogada por medio de la violencia en 1936, y mas tarde restablecida por Decreto de 22 de agosto de 1846 y adicionada con un Acta de Reformas el 21 de mayo de 1847 para adaptarla a las circunstancias y a los tiempos. La Carta de 1824 constaba de 171 artículos y no contiene enumeración de los Derchos del Hombre que, como señala Lanz Duret, "pudo haber tomado del "bill" de derechos contenido en las enmiendas de la Constitución Américana"(3).

La segunda Constitución, o sea las Siete Leyes Constitucionales de 1836, los mismo que las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843 fueron completamente espúreas e ilegítimas. Este Código Político en bastante explícito en cuanto a la enumeración de los Derechos Individuales, ya que reconoce en favor de los mexicanos no poder ser privados de su propiedad en todo o en parte, sino solo por causa de pública utilidad y por medio de los requisitos fijados.

En 1856, se marca un momento decisivo: el planteamiento social de la propiedad en la Reforma de 1856. Comenta a este respecto Reyes Heroles (4) que para conocer la ideodinámica de un movimiento político social no basta tener presente los principios que se tradujeron en disposiciones positivas, sino que es menester considerar asimismo aquellas ideas que por haber sido ideales operantes constituyen las características esenciales del movimiento político social.

Significa que las ideas triunfantes, las que fueron consignadas en disposiciones de validez formal, solo pueden captarse en su riguroso sentido y en su preciso alcance, si para hacerlo se toman muy en cuenta, como transfondo y escenario, aquellos principios que, si bien no triunfaron, si fueron represent tivos de una corriente simultánea y entrelazada a la que privó.

Y así en materia de propiedad, los principios imperantes obtuvieron su expresión en la Ley de Desamortización, en el artículo 27 de la Constitución de 1857, en la Ley de Nacionalización y en la Ley de 20 de junio de 1863, pero estas disposiciones para ser comprendidas, para captar el espíritu que le dió origen, para no interpretarlas como simples preceptos objetivizados e intemporales, exigen -como señala Reyes- que se tenga en cuenta el pensamiento, que en materia de propiedad recibió importante expresión aun cuando no haya llegado a traducirse en disposiciones de Derecho positivo. De no seguirse este método y recurrir a esta perspectiva, se está obligado a adoptar un interpretación histórico-jurídica unilateral o, lo que es tan peligroso como ello: hablar de dos sentidos contrapuestos en un solo movimiento histórico. Así-para Reyes- tendríamos que hablar de un sentido individualista de la Reforma y de un sentido socialista de la misma.

Por ello se saca en conclusión que la concepción social del derecho de propiedad no constituyó un acto aislado y particular en el movimiento liberal. Los antecedentes doctrinales individualistas, el estado de la propie-

dad en México y la confluencia de ideas socialistas hicieron que la concepción social de la propiedad fuera toda una corriente, que estuvo a punto de obtener el triunfo, en el movimiento de reforma.

Las principales expresiones de esta corriente se hallan en el proyecto del artículo 17 presentado por la Comisión en el Congreso Constituyente, en las intervenciones en este Congreso de José María del Castillo, Ponciano Arriaga e Isidoro Olvera.

En el proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente por la Comisión, el artículo 17 consignaba un liberalismo social, ya que el proyecto de este artículo condicionaba el derecho de la propiedad a la libertad de trabajo. En ningún caso los particulares a título de propietarios podrían estorbar o impedir la libertad de trabajo, y el derecho de propiedad podía ser restringido si lo exigía la libertad de trabajo. Es decir, las necesidades sociales eran garantizadas en este proyecto a través de la consignación amplia del principio de libertad de trabajo. El proyecto del artículo 17 decía: "La libertad de ejercer cualquier industria, comercio o trabajo que sea útil y honesto, no puede ser coartada por la Ley ni por la autoridad, ni por los particulares a título de propietarios.

No obstante el proyecto aprobado por la mayoría de la Comisión -que motivó una oposición presentada al Congreso Constituyente el 10 de julio de 1856 por un grupo de propietarios- dió origen a dos votos particulares, los de Castillo Velasco y Ponciano Arriaga, para quienes resultaba insuficiente, y a un proyecto de Ley Orgánica sobre Derecho de Propiedad presentado por Olvera. Señala Reyes Heroles (5) que el análisis de estas intervenciones resulta clasificador de hasta donde llegaban los liberales mexicanos en materia de propiedad.

No es materia de esta tesis hacer una disquisición histórica de estos proyectos Constitucionales de reformismo mexicano, pero si reflejar que ya en 1856 tomaban cauce o eran materia en México de verdaderos estados de avance en un progresismo social siquiera fuese tímido, pero desconocido en otros paises iberoamericanos.

Castillo Velasco presentó adiciones como voto particular: "El pueblo espera del Gobierno las grandes reformas administrativas que verifique mientras que el Soberano Congreso expida la Constitución; pero de vosotros, señores diputados, espera que tengais el valor de afrontar los peligros de

la situación, que no os limiteis a las fórmulas de una organización meramente política, o por mejor decir, que adapteis esa misma organización a nuestras necesidades sociales". Entre otras intervenciones, dice tambien: "Por mas que se tema a las cuestiones de propiedad, es decir confesar que en ellas se encuentra la resolución de todos nuestros problemas sociales, y es preciso también confesar que los pueblos nos han enviado aquí no a asustarnos con la gravedad de las cuestiones, sino a resolverlas para bien de ellos".

Ponciano Arriaga establece 10 proposiciones. En la primera señala: "El derecho de propiedad consiste en la ocupación y la posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción". Propone también: "Que el salario de los peones y jornaleros no se considere legalmente pagado ni satisfecho sino cuando lo sea en dinero efectivo".

Nos llevaría muy lejos en este estudio analizar la iniciativa de Ley Orgánica de Olvera y sus proposiciones. En párrafos abigarrados revelan la existencia de un liberalismo social. Entre otras cosas Olvera no cree en la legitimidad con que poseen una buena parte de los propietarios, y excita al Congreso y a los mismos propietarios "a resolver definitivamente una cuestión social que va tomando proporciones tan gigantescas como amenazantes".

Comentando estas intervenciones, dice Jesús Reyes Heroles (6), que no prosperó la tendencia representada por Castillo Velasco, Arriaga y Olvera y el mismo espíritu del artículo 17 del proyecto de Constitución de 1857. Como señalaba el representante Castellanos: "A los que queremos reformas e innovaciones se nos contesta que no es tiempo. Esto se nos grita a todas horas, y con tal cara y tales contorsiones que hasta los progresistas nos volvemos asustadizos". Termina diciendo Reyes Heroles que no había llegado el momento de desamortizar los bienes de los laicos, aunque resultaba evidente el conocimiento que se tenía de la concentración de la propiedad que en el país privaba y la existencia de una concepción social del derecho de propiedad.

La tendencia del pensamiento liberal mexicano, expresada desde 1856, de destruir la injusta distribución de las riquezas mexicanas acaparadas por el clero y los grandes propietarios, se manifestó en determinadas leyes,

no pudo tener realidad y ello se debió a una serie de factores políticos, sociales y económicos, así como por las prácticas seguida en este sentido por la dictadura porfirista.

La Constitución mexicana de 1857 que tuvo glosadores de exr aordinarios méritos como José María Lozano, Ignacio Vallarta, Emilio Rabassa y otros, era de tendencia púramente liberal, democrática e individualista y por eso consagró mayor número de disposiciones para proteger los derechos de los individuos, olvidando casi por entero los intereses de la colectividad y el desenvolvimiento del derecho sócial.

La Constitución de 1857, rectificó los principios de la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856. Los que participaron en las discusiones y redacción de la Carta Fundamental de la República conocían bien el serio problema de la distribución de la tierra, la situación de miseria de los campesinos y la conducta orgullosa y el inmenso poder de los grandes terratenientes. Ponciano Arriaga decía que en el aspecto material la sociedad mexicana no había adelantado, puesto que la tierra continuaba en pocas manos. Decía tambien que en su concepto los miserables sirvientes del campo, especialmente los indios, se hallaban enajenados por toda su vida, porque el amo les regalaba el salario, les daba alimento y vestido que quería y al precio que deseaba, so pena de encarcelarlos, atormentarlos o infamarlos si no se sometían a su voluntad; y en otro momento de su disertación en la Tribuna del Constituyente, agragaba que el fruto del trabajo no pertenecía al trabajador, sino a los señores.

En las mismas sesiones del memerable Congreso, el gran jurista Vallarta, agregaba que la Constitución democrática que se estaba discutiendo sería una mentira, un sarcasmo, si no se garantizaban los derechos de los poblres; si no se les aseguraba protección contra esos numerosos e improvisados señores feudales (7).

Puede afirmarse que el Congreso Constituyente de 1856-57, que elaborará la Constitución comentada, Carta Política formal, y que sentará las bases para una democracia individualista y liberal, supuso un choque de fuerzas y de partidos políticos, el mas grande de la Historia mexicana. Willian Weber Johnson (8) asigna a Júarez el desempeño de un papel clave en la redacción de las Leyes de Reforma que se incluyeron en la Constitución de 1857. En espíritu, la nueva Constitución era muy similar a la ya casi olvidada que, en 1814, adoptaron en Apatzingán los seguidores de Morelos

La nueva Constitución proclamaba la inviolabilidad de los derechos individuales a la libertad, igualdad, propiedad y seguridad, aparte de su tinte anticlericalista. Ordenaba que la Iglesia y otras corporaciones renunciasen a sus tierras. La Constitución fue un ultraje para la Iglesia y para los conservadores a ella aliados. Los contrarios llevaban carteles con la inscripción "Muera la tolerancia". El arzobispo de México excomulgó a todos cuantos jurasen apoyar la Constitución. El Papa Río IX la declaró nula y sin efecto. El presidente se negó a imponerla y Juárez que era presidente del Tribunal Supremo asumió la Presidencia de México. Esto señalará el comienzo de la sangrienta Guerra de la Reforma, que duraria tres años y durante la cual Juárez fue el Jefe del Gobierno figitivo.

De un salto no s situamos en otro momento clave para la Historia mexicana, que representa el año 1906. Desde principios de 1906 comenzó la agitación obrera. Se funda el Club Liberal de Cananea. Sus miembros sostenían ideas políticas opuestas al Gobierno, y también principios de transformación socioeconómica. Cananea era el centro de las agitaciones obreras. El 1 de julio de 1906 comenzó la Huelga de Cananea. El pliego de peticiones que presentaban los obreros a la empresa titulado "Memorandum" es un documento histórico. El pueblo obrero quedaba "declarado en huelga" y se obligaba a trabajar bajo unas condiciones entre las que se encontraban la fijación del salario mínimo, ocupación superior de obreros mexicanos sobre los extranjeros; "poner hombres al cuidado de las jaulas, que tengan nobles sentimientos para evitar toda clase de irritación" y consagrar el derecho de "ascenso".

Fueron por tanto los mineros de Cananea los primeros que México lucharon por la conquista de la jornada de 8 horas y por el salario mínimo. Fueron, como dice Silva Herzog, "los primeros mártires de noble cruzada, héroes anónimos, precursores de la revolución social que habían de transformar la fisonomía de la Nación.

Siete meses después de los sucesos de Cananea se registraba en el Estado de Veracruz un suceso sangriento. A mediados de 1906 se organizó en Rio Branco el Gran Círculo Liberal de Obreros Libres, que había de irradiar en la organización de otros Círculos en Puebla, Querétaro, Jalisco, Oaxaca y Distrito Federal. El 7 de enero se produce la huelga de Rio Branco, en sangrienta masacre.

El programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación puede considerarse como el preludio de la Constitución de 1917.

Firmado en San Luís de Missouri el 1 de julio de 1906 por Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio I. Villarreal, Juán y Manuel Sarabia, Librado Ribera y Rosalío Bustamante. Era un programa lleno de ideas renovadoras, lo mismo en el aspecto político, como social y económico. Entre las medidas de orden socioeconómico se propone:

1. Obligatorio el trabajo manual en las Escuelas primarias.
2. Mejoramiento del sueldo de los maestros de primaria.
3. Restitución de ejidos y distribución de tierras ociosas entre los campesinos.
4. Fundación de un Banco Agrícola.
5. Prohibición de adquirir bienes raices a los extranjeros.
6. Jornada máxima de trabajo de 8 horas.
7. Prohibición del trabajo infantil.
8. Fijación del salario mínimo en ciudades y campos.
9. Descanso dominical obligatorio.
10. Abolición de las tiendas de raya en todo el territorio.
11. Otorgamiento de pensiones de retiro e indemnizaciones por accidente de trabajo.
12. Se expedirá una Ley que garantice los derechos de los trabajadores.
13. Protección de la raza indígena.

Es de destacar, como dice Silva Herzog, "que muchos de los jefes revolucionarios conocieron bien el manifiesto y Programa del Partido Liberal y que, indudablemente, influyó en su pensamiento. Esta influencia se advierte con claridad en la Constitución de 1917, de manera particular en el articulo 123, que legisla en materia de trabajo.

Este programa del Partico Liberal tenía un extenso preámbulo y en el articulado se exponían las "Reformas Constitucionales" a llevar a cabo, que en lo referente a la cuestión socioeconómica se contenían en los artículos 21 a 33 (Capital y Trabajo), y 34-37 (Tierras), 38 a 40 (Impuestos), 41 a 51 (Puntos generales), una Cláusula Especial. Terminaba con la consigna de "Reforma, Justicia y Libertad".

El Manifiesto del Partido Democrático de México se puso en circulación el 1 de abril de 1909 y entre sus aspiraciones solicitaba la organización del Ministerio de Agricultura "a fin de inaugurar una política agraria y un crédito interior" y la elaboración de una ley sobre accidentes de trabajo como primer paso para llegar a una completa legislación obrera.

El 15 de abril de 1910 se reunió la Asamblea Nacional Antirreeleccionis-

ta con delegados de todo el país. Francisco I. Madero fue dessignado para la Presidencia, y el 20 de abril presentaron el programa al Gobierno. En dicho programa, en el aspecto socioeconómico, se contenía:

1. "Restablecer el imperio de la Constitución, haciendo efectivos los deberes y derechos que ella prescribe..."

---

6. "Mejorar la condición material, intelectual y moral del obrero, creando escuelas talleres, procurando la expedición de Leyes sobre pensiones o indemnizaciones por accidentes del trabajo, y combatiendo el alcoholismo y el juego. Igual solicitud se tendrá respecto de la raza indígena en general..."
7. Favorecer el desarrollo de la riqueza pública: hacer que los impuestos sean repartidos con equidad, abolir el sistema de igualas y combatir los monopolios y privilegios; y sobre todo, cuidar que los fondos públicos se inviertan en beneficio del país.
8. Fomentar la grande, y muy especialmente la pequeña agricultura y la irrigación, a la cual se destinará una parte de los fondos públicos. En cuanto a la Minería, la Industria y el Comercio, se les concederán todas las franquicias que aseguran su desarrollo y prosperidad".

Otro acontecimiento político en el orden socioeconómico es la publicación del "Plan Político Social" proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, en 18 de enero de 1811.

Entre los XV puntos se contenían en el orden socioeconómico los siguientes:

"VIII Se protegerá en todo sentido a la raza indígena procurando por todos los medios su dignificación y su prosperidad.

"X Se aumentarán los jornales a los trabajadores de ambos sexos, tanto del campo como de la ciudad en relación con los rendimientos del capital, para cuyo fin se nombrarán comisiones de personas competentes para el caso, las cuales dictaminarán, en vista de los datos que necesitan para esto.

"XI Las horas de trabajo no serán menos de ocho horas, ni pasarán de nueve.

"XII Las empresas extranjeras establecidas en la República emplearán en sus trabajos la mitad cuando menos de nacionales mexicanos..."

Los puntos XIII se refieren a la revisión del valor de las fincas urbanas, y el XIV a la obligatoriedad de los propietarios que tengan mas terrenos de lo que puedan cultivar, de dar los terrenos incultos a los que lo soliciten, con el rédito del 6 por ciento anual y el XV declara abolidos los monopolios de cualquier clase.

Destaca en etapa de reivindicaciones sociales, el Plan Orozquista firmado en la Ciudad de Chihuahua el 25 de marzo de 1912, que puede considerarse como antecedente de los principios socioeconómicos de la Constitución de 1917.

El articulado del Plan Orozquista contiene una visión certera de algunos problemas fundamentales de México, y están redactados con claridad y son antecedentes de la Constitución de 1917.

Lo mas importante del documento estriba en las reformas económico sociales, según Silva Herzog "porque nos muestran como iban cuajando y precisándose las ideas revolucionarias. Estas ideas, con las cuales trataban de transformar la organización del país y por la que los orozquistas estaban dispuestos a luchar hasta vencer o morir, tiene tal significación histórica que no es posible resistir la tentación de darles a conocer:

En el artículo 34 y para mejorar y enaltecer la situación de la clase obrera, se implantarían medidas referentes a: supresión de las tiendas de raya, pago del dinero de jornales en efectivo, jornada máxima de diez horas para el trabajo a jornal y doce para destajistas; prohibición de trabajo de menores de 10 años, y los de diez a diez y seis solo seis horas diarias; procurarse aumento de jornales armonizando los intereses del capital y del trabajo; alojamiento de los obreros en condiciones higiénicas.

El artículo 35 afronta el problema agrario, y expone la causa de expropiación por causa de utilidad pública.

"Todas estas ideas económico sociales, de igual manera que las de caracter político -dice Silva Herzog- formaron parte, de la ley fundamental de la Nación, algo menos de un lustro mas tarde".

Y entre esa serie de actividades que van tejiendo el hilo de la Carta Política de 1917, no podemos pasar por alto el discurso del presidente Carranza en el ayuntamiento de Hermosillo (Sonora) el 24 de setiembre de 1913. En él se afrontan temas de interés social y económico.

"El plan de Guadalupe es un llamado patriótico a todas las clases sociales, sin ofertas y sin demandas al mejor postor. Pero sepa el pueblo de Mexico que, terminada la lucha a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosamente la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opóngase las fuerzas a que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras ma-

sas..."

"Tendremos que removerlos todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie, pueda evitar. Cambiaremos todo el actual sistema bancario, evitando el inmoral monopolio de las empresas particulares que han absorvido cientos de años todas las riquezas públicas y privadas de México. Ya de hecho hemos evitado la emisión, o el derecho de emisión, de papel moneda por bancos particulares, que debe ser privilegio exclusivo de la Nación. Al triunfo de la Revolución, ésta establecerá el Banco Único, el Banco del Estado, lográndose, de ser posible, la desaparición de toda instrucción bancaria que no sea controlada por el Gobierno".

"Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social"(9).

Llegamos en 1813 al Congreso de Chilpancingo. Se ha reputado a José María Morelos como el líder y fundador del liberalismo social mexicano. Al someter sus "sentimientos de la Nación" al Congreso de Chilpancingo, expresa que:"como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indulgencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus constumbres, aleja la ignorancia, la rapiña y el hurto". Y en el artículo 15 de los "Sentimientos de la Nación", proclama "que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y solo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud".

En el Constituyente de 1856-57 tuvo su planteamiento la posibilidad de un constitucionalismo social. Ponciano Arriaga y sus seguidores, de pensamiento liberal avanzado, intentaron que la Carta Política resolviese no solo sus problemas netamente políticos, sino que la Constitución fuese avanzada en la resolución de problemas económicos y sociales. Triunfó por mayoría la tesis de los moderados del Congreso, fieles seguidores del liberalismo económico europeo, y por tanto se condenó cualquier reglamentación de los derechos de los trabajadores, alegando que las Cartas Políticas no deberían atacar para nada el sagrado derecho de propiedad.

Hasta el momento de Querétaro no llegó la idea de cristalizar en la Carta Política aquel anticipo de los años 1856-57 que llevaban en su mente hombres como Ponciano Arriaga, Castillo Velasco y Olvera y otros que fueron indudablemente los precursores del constitucionalismo mexicano socioeconómico y que serían seguidos en los principios del siglo XX por los hermanos Flores Magón, hermanos Sarabia, Antonio I. Villarreal, Librado Rivera y Rosalío Bustamante (Programa del Partido Misuri) (10).

Los movimientos reivindicativos van plasmándose en realidades. Así aparece el Decreto sobre el Salario mínimo dado en el Estado de San Luís de Potosí el 15 de setiembre de 1914 y refrendado por el general de Brigada del Ejército Constitucionalista, Eulalio Gutiérrez.

Alberto Fuentes, gobernador y Comandante militar del Estado de Aguascalientes había establecido antes el descanso semanal y la jornada de 8 horas de trabajo.

Hubo otros Decretos en otros Estados.

Pero el Decreto mas completo es el del general Eulalio Gutiérrez, gobernador de San Luís de Potosí. En dicho Decreto se establece la jornada máxima de 9 horas; se suprimen las tiendas de raya; se proscriben las deudas de los peones y se dictan una serie de disposiciones tendentes a mejorar su nivel de vida. Además ordena el Decreto citado la Organización del Departamento de Trabajo en el Estado, con el fin de ayudar a resolver sus problemas a los trabajadores de las fincas rústicas, de las minas y de las industrias de transformación".

Los ordenamientos anteriores, se ha dicho, no fueron los únicos, ponen de relieve los anhelos de superación económica y jurídica de los caudillos revolucionarios.

Cristalizan estos anhelos en el Decreto del General Obregón sobre el Salario mínimo, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, dado el 9 de abril de 1915, y la Ley Agraria del General Francisco Villa, dada en Ciudad de León a 24 de mayo de 1915, dentro del marco de la lucha por la tenencia de la tierra, que tuvo especial significación dentro de los fenómenos políticos, sociales y económicos de este México convulso. El fragor de la lucha revolucionaria no detuvo la pluma del jurista, ni las convocatorias Constituyentes. El año 1916 se reunió la Convención Constituyente para elaborar una nueva Carta

Fundamental, y a cuya Convención asistieronpor vez primera representantes directos de los trabajadores, miembros de la Casa Mundial del Obrero. Todos tuvieron destacada influencia para que se incluyeran en el articulado de la nueva Constitución los Derechos del Trabajo y de las formas de propiedad agrícola, esto es, para que por vez primera en el mundo se constitucionalizasen los derechos y garantías sociales. Había sido el logro de la Revolución mexicana, entendida como movimiento social al tiempo que político. Habían pasado las agitaciones sufridas en la época maderista, el "zapatismo" enarbolando la divisa de "Tierra y Libertad" reiteró en todo momento las reivindicaciones de tipo social. La bandera del orden constitucional enarbolada por Venustiano Carranza supondrá una realidad en el Panorama mexicano. Ya en el Plan de Guadalupe (marzo de 1913), Estatuto de la Revolución Constitucionalista, se mantiene como plataforma la Constitución Liberal de 1857. El Decreto de 12 de diciembre de 1914 (art. 23), Venustiano Carranza formula un programa donde hace serio ofrecimiento de rpomulgar y pomer en vigor, "durante la lucha", todas las leyes, disposiciones, medidas conducentes a satisfacer las necesidades nacionales, económicas, sociales y políticas. El Decreto citado, por sí solo, debe considerarse como base de partida de una política económico-social para el desarrollo mexicano.

El noviembre obrero había actuado de ariete en pos de la consecución de los derechos sociales, de la cristalización de los mismos en la Carta. No hay que olvidar que hacia 1843 se crean en México las primeras organizaciones artesanas. Ellas son las sustitivas de los gremios consagrados y regulados por el Derecho Español, abatido por los movimientos emancipadores. Así nacen las Juntas de Fomento de Artesanos y Juntas Menores con el afán de promover la produción del artesano mexicano, defensa de la competencia de los productos extranjeros, la creación de fondos de beneficencia pública etc. Posteriormente surgen las Sociedades de Socorros Mútuos con base a la defensa de los derechos obreros.

En 1865 la Sociedad Mutua del Ramo de Hilados y Tejidos del Valle de México inicia una huelga. Es la primera en México y constituyó un fracaso. El obrerismo mexicano conoce las ideas europeas y en 1870 nace el Gran Círculo de Obreros de México. Es la primera asociación de resistencia que enarbola el derecho de huelga.

Surgen infinidad de huelgas en 1875. Los grupos en lucha se inifican y se convoca un Congreso de Sociedades Obreras, que culmina en la Gran Confederación de la Asociación de Trabajadores Mexicanos. Entre sus metas estaban las de promover la libertad, exaltación y progreso del obrero, y la armonía entre el capital y el trabajo.

Porfirio Díaz, apoyado en leyes penales da un golpe rudo al derecho de huelga. En 1877 se celebra el II Congreso Obrero para reunificar el movimiento laboral, que no se logra. El Partico Liberal Meixcano significará un baluarte y defensa de los derechos laborales y en su programa de 1906 se fijan las bases mínimas que habían de servir de pauta en la lucha del obrerismo mexicano. No hemos de dejar de mencionar por su resonancia la huelga de Cananea.

Se crea en 1911 la Confederación Tipográfica de México, que en unión o cooperación de la Unión de Canteros y otros, echarán las bases de la Casa del Obrero Mundial, organización reputada como la primera auténtica representante en la lucha obrera del país.

Todos estos movimientos, todos estos enhelos confluyen en la Revolución mexicana. Victor Alba ha trazado una semblanza de la revolución de 1910-1917 en el sentido que combinó los anhelos económicos de las masas rurales y el proletariado urbano con las aspiraciones políticas de las nacientes clases medias, elementos estos tres, que se aliaron, como dice Alba (11) espontáneamente para formar un movimiento político sin precedentes. Según Víctor Alba la revolución fue precedida de una serie de estudios de Andrés Molina Enriquez (1868-1940), y Winstano Luís Orozco (1857-1927), sobre la cuestión agraria principalmente, por la reacción filosófica y universitaria contra el positivismo -Antonio Caso (1883-1946) y la generación llamada del Ateneo- y por la actividad del Partido Liberal, pero no tenía propiamente ideológico, no obedecía a una concepción estructurada, pudiendo decirse que a medida que la revolución se transforma de política en social -especialmente con la entrada en escena de Emiliano Zapata (1873-1919) y los agraristas- y con la Constitución de 1917, se sientan las bases de la ideología revolucionaria.

Con la Constitución de 1917 se culminará un drama histórico. Tres rasgos característicos definen al movimiento emancipador mexicano, que destaca entre todos los otros movimientos emancipadores de Iberoamérica: En su-

idea siempre está presente la revolución social. Por ello y desde un principio aparece el Decreto de Hidalgo que proclama la libertad de los esclavos.

B) LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917: LA CONSTITUCIONALIZACION DE LOS DERECHOS SOCIALES.

Cuando Carranza abrió el Congreso Constituyente de Querétaro, en su discurso inaugural, pronunciado en el Teatro Iturbide, el 1 de diciembre de 1916, dijo que la vieja Constitución de 1857 estaba integrada de "fórmulas abstractas basadas en conclusiones científicas que poseían un gran valor especulativa, pero de las que poco o nada de positiva utilidad se ha derivado". El Congreso Constituyente completó su labor el 31 de enero de 1917, y el documento fue firmado con la misma pluma que se utilizó para suscribir el Plan Guadalupe, casi cuatro años atrás. El 5 de febrero de 1917 era proclamada la nueva Constitución de Querétaro. Los jacobinos que, como dice Willian Weber Johnson (12), que se habían salido con la suya en la redacción de las partes mas significativas de la nueva Constitución hicieron público un "Manifiesto" calificando a los íntimos colaboradores de Carranza de reaccionarios, aduladores y obstruccionistas que se habían opuesto a los auténticos revolucionarios, que se "proponían acabar totalmente con el capitalismo, la esclavitud económica, el clericalismo y la ignorancia".

En Querétaro se proclamó la Carta mas avanzada del mundo en derechos sociales, que se ha definido mas como una exposición de la teoría revolucionaria que como un código preciso sobre el actuar, mas como una expresión de aspiraciones, que como una consecución de las mismas. Habían resultado en extremo polémicos la aprobación de los artículos 27 y 123, referidos a la propiedad y a los derechos obreros, respectivamente, que pueden considerarse la columna medular de la Carta mexicana. Otras partes de la Constitución eran un compuesto híbrido de radicalismo mexicano e ideas avanzadas mexicanas, pero sobre todo en la mentalidad mexicana, de los juristas y Constituyentes estaban todo el peso jurídico del Derecho Indiano, que con la nueva Constitución, se reavivaba y se actualizaba.

Para Jacques Lambert la inspiración socialista aparece de lleno en la Carta mexicana, sobre todo, en la Carta de Derechos del Trabajador que forma el Título VI, bajo el título: "Del Trabajo y de la Previsión Social". En la época de la redacción -1917- no significa la realización efectiva de un programa social, sino como dice el mismo autor, "el compromiso de llevarlo a cabo":

> "En el Congreso de la Unión y las legislaciones de los Estados debe-
> "rán promulgar Leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades
> "de cada región, sin oponerse a las bases siguientes, que determina-
> "rán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y
> "artesanos y, en general, todo contrato de trabajo".

Los treinta párrafos que abarcan estas normas, contienen ya según Lambert "todas las medidas cuya difusión intentará asegurar, algunos años mas tarde la Organización Internacional del Trabajo e incluso otras muchas de espíritu mucho mas audazmente socialista". La Constitución de Querétaro no solamente vendría a ser la Carta Fundamental de México, sino la síntesis de las reformas que serían aplicadas a las fases futuras de la revolución, "anticipándose -como dice Cereceda-(13) a los esfuerzos que se habían hecho en el mundo europeo, tras la Primera Guerra Mundial, para la incorporación a las Cartas de las nuevas ideas de progreso y justicia social. Raul Cereceda mantiene que las principales características son la insistencia en el nacionalismo, y el concepto de propiedad-función social, reforma agraria y legislación social, educación política y democracia, significando un aporte duradero en la evolución del constitucionalismo iberoamericano.

Quizá el mejor adelanto conseguido con la promulgación de la Carta, es precisamente la modalidad jurídica que en ella se da a la propiedad. El interés público, el bien general sobre el interés privado habría de prevalecer. Esta concepción jurídica hace posible transcendentales disposiciones constitucionales, como los artículos 27 y 123. Provaba hasta entonces la creencia, difundida ampliamente entre los legisladores de 1857, que las reformas sociales no debían formar parte del cuerpo constitucional, y basados en sus asertos, afirmaban que las leyes expedidas por Carranza sobre esta materia en Veracruz, eran sificientes para garantizarla. La presión de los renovadores, triunfó sobre el criterio anterior, constitucionalizándose así los derechos sociales.

De la Carta de 1917 salió la nueva y primera declaración de los derechos sociales de la historia que habría de transformar la esencia del Derecho Constitucional, y que daría a la Constitución un sentido al tiempo individualista y social. "Los diputados de la Revolución (14), no aceparon la idea del Estado-espectador ni la tesis del dejar-hacer y dejar-pasar absolutista. En los debates de la Asamblea chocó el principio político-formal tradicional de Constitución y la vida real de los hombres del pueblo; y ahí se enterró la concepción individualista y liberal del Estado, quedando sustituida por una idea mas noble y humana: El Estado es la organización creada por un pueblo para realizar sus ideales de justicia para todos los hombres. Fueron débiles las voces del pasado y quedaron aniquiladas por las palabras históricas de Victoria: "Es verdaderamente sensible que al traerse a discusión un proyecto de reformas que se dice revolucionario, deje pasar por alto las libertades públicas, como han pasado ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios:"¡Allá, a lo lejos!".

El esquema de la Constitución de 1917, podemos reducirlo a los siguientes puntos, en el aspecto socioeconómico.

En el Título Primero, art. 3, I. "Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientara a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a)"Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

b) "Será nacional en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, y al aseguramiento de nuestra independencia económica....".

Trabajo:

Art. 4. "A ninguna persona podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos".

Art. 5. "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin pleno consentimiento..."

En el párrafo cuarto del mismo art. 5 se dice:

"Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respeta al trabajador, solo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona".

Propiedad y expropiación.

"Art. 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de,los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de tansmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expediciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales suceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengaanen cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se los dote a ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

El párrafo cuarto se refiere al dominio directo a favor de la Nación de todos los recursos naturales de la pltaforma continental etc.

En el párrafo quinto indica son propiedad de la nación las aguas de los

mares territoriales, lagunas, esteros y ríos, etc.

En otro de los párrafos del mismo artículo se dice:

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones que subsumidas son:

1. Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, sin perjuicio de que el Estado pueda conceder el mismo derecho a los extranjeros, previa convención.

2. La exclusión para adquirir, poseer y administrar bienes raices a favor de las asociaciones religiosas.

3. Respecto a las instituciones de beneficencia, pública o privada no podrán adquirir mas bienes raices que los indispensables para su objeto inmediato.

4. Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas.

5. Los bancos podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, pero no podrán tener en propiedad o administración mas bienes raices que los enteramente necesarios para su objeto directo.

10. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas sificientes para construirlos, conforme a las necesidades de su población..."

c) Del Trabajo y la Previsión social.

Abarca el artículo 123. Determina que el Congreso deberá expedir las leyes de trabajo, las cuales se regirán: Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:

1. Duración de la jornada máxima, ocho horas.

2. Jornada nocturna, siete horas. Prohibidas actividades insalubres y peligrosas para las mujeres y para los jóvenes menores de 16 años. A ambos el trabajo nocturno industrial queda projibido.

3. Jóvenes mayores de doce años y menores de diez y seis, jornada de seis

horas. Prohibe contrato de trabajo de niños menores de doce años.

4. Por cada seis dias de trabajo, un día de descanso, cuando menos.

5. Para las mujeres establece los días comprendidos en tres meses anteriores al parto y posteriores, en cuanto a trabajos.

6. El salario mínimo del trabajador será el que se considera suficiente atendidas las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades nromales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. Se establece en toda empresa el derecho del trabajador a una participación en las utilidades.

En el resto de los números se establece el derecho al abono de horas extraordinarias, la obligación de los patronos de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, establecimiento de mercados públicos en los centros de trabajo, responsabilidad de los patronos en los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, observar el patrono en las instalaciones los preceptos sobre higiene y salubridad, el derecho de patronos y obreros a formar sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

El num. 17: "Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros".

En el num. 18 del artículo 123 define la licitud de las huelgas:

"Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital". "Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercieran actos violentos contra las personas o las propiedades o, en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno".

En el num. 19 del mismo artículo se dice: "Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de produción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios a un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje."

En el num. 20 señala que "las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del Gobierno".

El num. 22 establece las indemnizaciones por despido de trabajadores.

El número 27 determina las condiciones nulas y que por lo tanto no obligarán a los contrayentes aunque se expresen en el contrato.

El num. 28 expresa que las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables e inembargables.

El num. 29 considera de utilidad pública, la expedición de la Ley del Seguro Social, que comprenderá seguros de invalidez, vida, cesación involuntaria, del trabajo, enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.

El num. 30 considera de utilidad sócial las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas.

Después de hecha esta exposición se comprueba que entre las reformas de carácter económico social implantadas por esta Carta, se destacan como esencialmente revolucionarias y progresistas las consignadas en los artículos 27 y 123. El primero sobre la adscripción de los recursos naturales al dominio de la Nación y el segundo con reivindicaciones para la clase travajadora.

La Reforma Agraria mexicana tuvo su expresión concreta en las normas jurídicas integradas en el artículo 27 de la Carta Política de 1917, con señalada importancia que en la nueva estructura se dió a la tenencia de la tierra y por los altos contenidos sociales y económicos. Por los comentaristas se ha reducido a los siguientes puntos principales:

I) La propiedad de la tierra y de las aguas comprendidas dentro del territorio nacional "corresponde originalmente a la Nación".

II) La Nación tiene el derecho de transmitir el dominio de dichas tierras a los particulares para constituir la propiedad privada.

III) Establece un nuevo concepto de propiedad privada.

IV Amplía el concepto del interés público en relación a la Constitución de 1857 y simplifica los trámites de expropiación, la cual solo se puede hacer por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

V Decreta la limitación de los latifundios y dicta medida para el fraccionamiento de ellos, y crea la pequeña propiedad.

VI Crea los sistemas agrarios de dotación, restitución, ampliación y creación de nuevos centros de población agrícola.

VII Establece las bases fundamentales para los distintos procedimientos agrarios y establece un conjunto de autoridades agrarias.

VIII Restablece la capacidad de los núcleos de población que guarden estado comunal, para disfrutar en común las tierras bosques y aguas que les pertenezcan o que se les restituyan.

IX Declarar nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos y comunidades realizadas por los jefes políticos.

X Otorga el recurso de amparo a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación.

XI Organiza el sistema ejidal.

XII Se declaran revisibles y suceptibles de ser declarados nulos, todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876.

XIII Se restringe la capacidad de adquirir propiedades a los extranjeros, a las asociaciones religiosas, a las instituciones de beneficencia y a las sociedades anónimas (15).

La Constitución mexicana abre, a través de su artículo 27, las puertas a la resolución definitiva del problema agrario en México. Esta reforma tenía su base y origen en el Derecho Indiano. A este respecto, dice Hubert Herring (16), que:

"La doctrina de los derechos de propiedad de la Constitución mexicana de 1917 tan aterradora para los propietarios domésticos o extranjeros de haciendas, minas y pozos petroleros, hinca sus raices en el Derecho español, que entregaba el título último de todas las tierras a la Corona; el rey, con benigna sabiduría, podía conceder derechos de ocupación y explotación a sus vasallos, pero los títulos así traspasados quedaba siempre empañados por los derechos superiores y anteriores de la Corona. Lo que daba el rey, el rey podía quitarlo. No había concesión alguna inalienable; toda concesión era revocable. Mas que la posesión, era el uso lo que reforzaba el título particular.

El artículo 27 integraría de modo definitivo el constitucionalismo mexicano. La concepción del derecho de propiedad como derecho-función social, la reasunción por la Nación de sus derechos sobre los recursos naturales del territorio, su facultad para regular su aprovechamiento a fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, los principios y métodos

de la reforma agraria, la nacionalización de los bienes del subsuelo, y la mexicanización del desarrollo económico, se plasmaron en la Constitución revolucionaria.

Llama la atención en México que la Revolución se "hizo" en la década de 1910, y que las resultantes leyes fundamentales en materia de reforma agraria se dictaron durante la misma -el decreto del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución de 1917- y que esta última también estableció los nuevos fundamentos acerca del patrimonio nacional de los recursos naturales del país. Sin embargo -como afirma André Gunder Frank (17), como es de conocimiento común, la Reforma Agraria y la nacionalización del petróleo apenas se realizaron entre 1934 y 1940 durante la presencia de Lázaro Cárdenas; el año de mayor reparto de tierras fue en 1937 y el de nacionalización en 1938. La industrialización empezó durante estos años y se aceleró verdaderamente después de 1940. Así que, al parecer, también en México fueron las consecuencias nacionales de la depresión de los años 30 y la guerra de los 40 las que impulsaron y permitieron el reformismo y nacionalismo burgués.

Willian Weber Johnson comenta (18) que al estipularse en este artículo que los recursos nacionales eran propiedad de la nación, esta cláusula constitucional fue considerada por las compañías petroleras como una innovación detestable, aunque en realidad era una reiteración de la ley colonial española y estaba en concordancia con las leyes de otras naciones sudamericanas.

El artículo 123 era también un logro indiscutible del constitucionalismo mexicano en el orden social.

Incluyó un mínimo de garantías y libertades sociales, consagrando por vez primera en el mundo derechos para los obreros, esto es, garantías sociales, además de las individuales.

El artículo citado estableció garantías para que la fuerza del trabajo, como mercancía, no quedara sujeta al libre regateo entre el patrón adinerado y el trabajador miserable. El fuerte y el débil, no podían enfrentarse libremente en esa contratación. Y por eso el Estado consagró la libre asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses, y los proveyó del derecho de huelga como arma de lucha.

Alvárez del Castillo,de la Madrid Hurtado y Cordero Torres (19), distinguen seis diferentes tipos de declaraciones, que configuran de la siguiente forma:

A) Declaraciones tutelares del trabajador individual, sin distinción de de sexo, edad o nacionalidad; reglas directas sobre la prestación de servicio.

B) Declaraciones tutelares del trabajo de las mujeros y de los menores.

C) Declaraciones tutelares del trabajador sindicado, de naturaleza progresiva que garantizan no solo los medios de defensa sino también los de desenvolvimiento de los derechos del trabajador en lo individual y en lo colectivo.

D) Declaraciones tutelares sobre juridición del trabajo frente a la violación y el conflicto.

E) Declaraciones programáticas sobre previsión social.

F) Declaraciones programáticas sobre integración del trabajo en la empresa, que comprenden su democratización y, como manifestación concreta, la participación de los trabajadores en los beneficios de la producción.

Y sientan como conclusión que la protección individual del trabajador es el capítulo central de la declaración democrática y social de 1917, y que el correspondiente capítulo está integrado por las normas imperativas que garantizan las condiciones mínimas de prestación de servicios para el trabajador mexicano y por aquellas que aseguran la integridad de su persona frente a los riesgos de la Empresa.

En dicha Carta Política, por vez primera en la terminología de la Revolución, se usa la expresión "seguridad social" y se hace como significación de libertad y de justicia.

El 1 de diciembre de 1916 Carranza había hecho entrega al Congreso Constituyente de Querétaro del proyecto de reformas constitucionales.

En la exposición de motivos del proyecto al referirse al seguro social dice: "Se impone no solo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, sino también fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados y auxiliar a ese gran ejército de reservas de trabajo, parados involuntariamente, que constituyen un peligro inminente para la seguridad pú-

blica".

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el, 5 de febrero de 1917 en su capítulo "Del Trabajo y de la Previsión Social", contiene pautas que rebasan con creces las leyes sobre las condiciones de trabajo de los Estados Unidos, Inglaterra, Bélgica, Francia y Alemania y a ella corresponde el mérito de la primacía en el establecimiento constitucional de los seguros sociales. El artículo 123 contien 31 fracciones de las cuales 24 se refieren a la creación de una serie de condiciones del medio que rodea al trabajador para liberarlo de la inseguridad y protegerlo de los riesgos que se presenten en el ejercicio de sus actividades.

Los postulados de la Constitución Mexicana no quedaron en letra muerta: el 9 de diciembre de 1921 se publica el proyecto de Ley del Seguro Social. Bajo la Presidencia de Emilio Portes Gil se reforma la fracción XXIX del artículo 123 constitucional aclarando el concepto de Seguridad Social. El Decreto de 27 de enero de 1932 otorga facultades al Ejecutivo Federal para promulgar la Ley del Seguro Social y hasta 1943 no es realidad. En 1943 Avila Caamacho promulga la Ley del Seguro Social. La Constitución había sido una adelantada, pero las dificultades de orden técnico, económico y político habían impedido desde 1917 un logro efectivo de la declaración constitucional. Se publica en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1943, que será desarrollado por Leyes y Decretos posteriores, creando las instituciones adecuadas para una realidad del principio constitucional.

Merecen tambíen destacerse la amplia gama de facultades legislativas y ejecutivas del Congreso en el aspecto económico.

a) Facultades legislativas.

Están consignadas en las fracciones VI, X, XIII, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIII, XXIV y XXV del artículo 73 y por virtud de ellas le corresponde fijar la legislación federal, dictando las normas que deben regir las materias que el Código político reservó a la Federación. Estas leyes son las relativas a Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, comprendiendo el establecimiento del Banco de Emisión único, Colonización, Migración, Salubridad general, Vías generales de comunicación, Postas, Correos, uso y aprovechamiento de las aguas de juridición federal, Casas de Moneda, ocupación y enajenación de terrenos baldíos...

b) Facultades ejecutivas.

Relativas a la admisión de nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal, la erección de los Territorios en Estados y la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes; imponer las Contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto de gastos de la Nación.

Solo el Congreso puede decretar en México contribuciones, estimando previamente la producción nacional y los recursos de los habitantes del país, para que, garantizando la vida fiscal del Estado, no se quebranten o se destruyan las fuerzas productoras de los contribuyentes.

Otra función ejecutiva es la contratación de empréstitos y reconocimiento y pago de la deuda nacional, previa fijación de bases por el Congreso.

La Carta de 1917 concedió autonomía Municipio libre; pero además de la independencia política se buscaba su autosuficiencia económica. Posteriormente la Comisión Nacional de Arbitrios fue encargada de vigilar la correcta distribución de las rentas públicas entre las distintas entidades.

Paulatinamente se desarrolla el sistema tributario de la Revolución y de la Constitución de 1917.

La Carta Política confía la política monetaria y crediticia mexicana de modo exclusivo al gobierno federal, al que da facultad de legislar sobre instituciones de crédito y establecer el Banco de Emisión único, surgiendo así el Banco de México en 1925, el Nacional de Crédito Agrícola, en 1926; el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, en 1933, y la Nacional Financiera, en 1934.

Estos fueron esquematizados los logros de la Carta mexicana, que casi a los treinta años de vigencia solo había tenido dos comentaristas que la estudiaron sistemáticamente: Miguel Lanz Duret en su obra Derecho Constitucional Mexicano y "Consideraciones sobre la Realidad Política de nuestro Régimen" y Felipe Tena Ramírez, en "Derecho Constitucional Mexicano". Comentarios los tuvo para todos los gustos. Para Morales Padrón (20) "fué una especie de Carta Magna, fácil de redactar, pero difícil de ejecutar". Mas adelante añade: "Fué una Carta llena de contradiciónes que recogió las demandas sociales y económicas de los campesinos y obreros, así como las de los sectores medios, ya insertas en la Constitución de 1857 (gobierno democrático representativo, libertad de prensa, libertad de empresas e iniciativa). Realmente el sector popular había conseguido un gran triunfo sobre

el sector medio. Tal vez la Revolución, en el aspecto socioeconómico, no era mas que un eco de las Semanas Sociales, dirigidas por el episcopado mexicano aprincipios del siglo XIX, donde se pidió la división de las tierras y la evolución social sin revolución"

En un país como el nuestro -dice Noriega- se acepta como una verdad incuestionable el absoluto divorcio existente entre la Constitución Polí-, tica y la realidad social -entre la norma jurídica y la vida- y en el que, como una consecuencia lógica, se desprecia y aún mas, se ignora por completo por una gran mayoría útil cual es el contenido de dicha ley suprema ..." (21).

Esta Carta ofrece la particularidad única en nuestra variada historia -dice Antonio Martínez Báez-(22) constitucional que de ella misma se declara estrechamente ligada a la que antecedió, al denominarse como "Reformas a la Constitución Política de 5 de febrero de 1857".

La aplicación de la Constitución de 1917 no tuvo un carácter inmediato.

La Constitución liberal de 1917 que Carranza prometió respetar y obedecer fue en gran parte un documento muerto. Si bien se habían distribuido unas cuantas parcelas de tierra entre los campesinos, no hubo nada parecido al reparto a gran escala de tierras que la Constitución prometía. Las organizaciones obreras, lejos de ver cumplidas las promesas insertas en la Constitución, se encontraban dominadas por los generales y los gobernantes estatales. La educación gratuita garantizada por la Constitución era casi inexistente; funcionaban menos escuelas que antes de promulgarse.

Carranza fue asesinado el 21 de mayo de 1920, y puede decirse que hasta 1920 no termina la era de violencia. Hacia 1924 se inicia realmente la construcción de un México nuevo, que ha subsistido con todos los altibajos lógicos del desenvolvimiento.

La aplicación de la Constitución, en lo referente a los derechos socioeconómicos, se ha hecho realidad a lo largo de estos años. En marzo de 1925 se promulga la Ley Orgánica del Impuesto sobre la renta, y en el mismo año se funda el Banco de México. Se crean institutos rectores de la economía. En 1926 se funda el Banco Nacional de Crédito Agrícola, y por la misma época los Bancos Agrícolas Ejidales. En 1935 el Banco Nacional de Cfédito Ejidal.

En cumplimiento del artículo 123 de la Constitución se promulga en agosto de 1931 la Ley Federal del Trabajo, que mejora las condiciones de los obreros.

El petróleo se explota en México a partir de 1901. En 1921, México ocupa el segundo lugar entre los paises productores. La expropiación de la industria petrolera, el 18 de marzo de 1938, y la medida posterior de nacionalizarla, permitió al país contar con un combustible que antes se exportaba y que sirvió para industrializar al país.

La Constitución de 1917 sirvió en las últimas etapas del desarrollo económico de México. Seis etapas pueden establecerse desde 1895 a 1972.

La primera anterior a la Revolución de 1895 a 1910; la segunda que corresponde al asentamiento del Nuevo Régimen, va desde 1910 a 1921; la tercera, principalmente de reconstrucción, comprende los años de 1921 a 1929; la cuarta abarca el lapso de la depresión económica mundial, de 1929 a 1934; la quinta, de este último año de 1945, cuando se acelera el crecimiento económico; y desde entonces a 1972, la última etapa, durante la cual se consolida el crecimiento.

(1) Arcos, Juan: El Sindicalismo en América Latina. Feres Friburgo, Madrid, 1964
(2) Cueva, Mario de la: La Constitución Política"en "México,5o años de Revoluci'on", ob cit. pag 257, México,1956
(3) Lanz Duret, Miguel: Derecho Constitucional Mexicano.ob cit
(4) Reyes Heroles, Jesús: La Historia y la Acción. La Revolución y el Desarrollo Político de México. Ed. Seminarios y Ediciones, pag 30, Madrid, 1972
(5) Reyes Heroles, Jesús: ob cit, pag 33
(6) Reyes Heroles, Jes'us: pag 43. ob. cit
(7) Silva Herzog, Jesús: Breve Historia de la Revolución Mexicana, pag 12, México, 1960.
(8) Johnson, William Weber: México Heroico, pag 31, Barcelona, 1970
(9) Barragán Rodriguez, Juan: Historia del Ejército y de la Revolución Constitucionalista, Edit. Stylo, t.I pags 173,176
(lo) Alvarez del Castillo, De la Madrid y Cordero: "La Legislación obrera", en la obra "México ,5o años de Revolución.
(11) Alba, Victor: Historia del Movimiento Obrero en la América Latina, pag 72, México, 1964
(12) Johnson, William Weber: México heroico, ob cit.
(13) Cereceda, Raúl: ob. cit. pag 100.
(14) Cueva, Mario de la: ob. cit. ant. pag 261.
(15) Manzanilla Schäeffer, Victor: "La Reforma Agraria", en la obra México, 5o años de Revolución, pag 300, México, 1963.
(16) Herring ,Hubert: ob. cit. t.I. pag 396.
(17) Gunder Frank, Andrè: Lumemburguesia: Lumpendesarrollo. Dependencia, clase y política en Latinoamérica, pag lo9, Madrid, 1972
(18) Johnson, William Weber: México heroico, pag 467. ob cit.
(19) Alvárez del Castillo, Enrique; y de la Madrid,Miguel, y Cordero Torres, Raúl: "La Legislacion obrera en México", en pag 291 de "Mexico,5o años de Revolución. "ob. cit
(20) Morales Padrón, Francisco: Historia de Hispanoamérica, pag 245 Sevilla, 1972.
(21) Noriega, Alfonso: Prólogo a "Derecho Constitucional Mexicano" de Miguel Lanz Duret, ob. cit. pag VII.
(22) Martinez Báez, Antonio: La Constitución de 1917 y la Economía mexicana. Conferencias de Invierno en 1957. Univ. Autonomá de México, pag 20, México, D.F., 1958
(23) Johnson, William Weber, ob. cit. pag 383.

- I I-

EVOLUCION CONSTITUCIONAL DE LA ARGENTINA

A) EL CONSTITUCIONALISMO SOCIOECONOMICO EN LA REPUBLICA ARGENTINA DURANTE EL SIGLO XIX.

El Cabildo de Buenos Aires, según consta en el Acta Capitular de 25 de mayo de 1810, enterado de una petición que le hicieron "un considerable número de vecinos, los Comandantes y varios oficiales de los cuerpos voluntarios de esta Capital por sí y a nombre del pueblo", pidiendo que se constituya una nueva Junta de Gobierno, en reemplazo de la erigida el 24 de mayo... acordó erigir dicha Junta de Gobierno, fijándole de manera rudimentaria los preceptos a los cuales debía ajustarse en sus funciones. Deben de destacarse entre ellos, y por lo que respecta a este estudio que la Junta no podía imponer contribuciones, sin previa consulta y conformidad del Cabildo.

Existió una notable diferencia entre el liberalismo de Buenos Aires y el liberalismo de París, entre el liberalismo de 1810 y el liberalismo de 1790, o entre la Revolución Argentina y la Revolución Francesa. Francia pregonó los Derechos del Hombre; "la Argentina -como ha dicho Furlong-(1) de cuño hispano, sin preterir los Derechos del Hombre, comenzó pregonando los Deberes del Hombre. Los próceres argentinos de principios religiosos arraigados mantenían que las obligaciones religiosas eran anteriores a los derechos". Los autores de Historia de la Argentina, recuerdan -dice Furlong- que la Primera Junta dispuso la impresión del Contrato Social de Rousseau, que como texto fracasó, repudiado por los maestros de la primera generación argentina. La misma Junta ordenó la publicación del "Tratado de las Obligaciones del Hombre", texto que perdurará en la escuela argentina primero eran los deberes y después los derechos.

El Reglamento de 22 de octubre de 1811, contituye un precioso preceden-

te para la organización constitucional argentina, dictado por la Junta Provisional de 22 de octubre de 1811, entre sus fundamentos contiene la creación de impuestos, y la recaudación e inversión de los fondos del Estado a cargo del Poder Ejecutivo.

Y después de dicho Reglamento se promulga el Estatuto Provisional para Dirección y Administración del Estado, dado por la Junta de Observación el 5 de mayo de 1815. En ningúno de los textos antecedentes a este Reglamento es decir, ni en el Acta del Cabildo de Buenos Aires de 25 de mayo de 1810; Decreto de la Junta Provisional Gubernativa de 10 de febrero de 1811 creando Juntas Provinciales; Acuerdo de 23 de setiembre de 1811, instituyendo el Supremo Poder Ejecutivo y una Junta Conservadora; Reglamento Orgánico de 22 de octubre de 1811; antes citado, Estatuto Provisional del Superior Gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata, de 22 de noviembre de 1811, y Decretos unidos al mismo sobre Seguridad Individual y Libertad de Imprenta; Acta de la Asamblea General Constituyente de 26 de enero de 1814, en ninguno de los citados, se contiene la mas mínima norma constitucional que proclame principios o derechos económicos o sociales.

Solo hasta llegar al Estatuto de 5 de mayo de 1815, encontramos en el Preámbulo frases como la que vamos a transcribir, que alude a motivos de esta índole:

> "...; y penetrada de la necesidad de reforzar los eslabones de la cade-
> "na, que debe ligar los robustos brazos del despotismo, para que no
> "pueda internarse al sagrado recinto donde se custodian la Libertad,
> "la Igualdad, la Propiedad y la Seguridad, que hacen el precioso ve-
> "llocinio, la rica herencia y los mas interesantes Derechos del hom-
> "bre;..."

Y enumera en el artículo I los derechos de los habitantes del Estado, entre los que está "la propiedad", aclarando en el artículo II que la propiedad, "es la garantía que concede el Estado a cada uno para que no se le viole la posesión de sus derechos, sin que primero se verifiquen aquellas condiciones que estén señaladas por la Ley para perderla" (Art. I y II, Capítulo Primero).

En el mismo Estatuto, artículo I (Capítulo VII), establece que:

> "El cuerpo social debe garantir y afianzar el goce de los derechos del
> "hombre".

Y el artículo II del mismo Capítulo, dice:

"Aliviar la miseria y desgracia de los ciudadanos, proporcionando-
"les los medios de prospera e instruirse".

Estos dos artículos reseñados se contienen como "Deberes del Cuerpo Social". Es la primera vez que se inserta un precepto de asistencia social en las Constituciones o proyectos de Cartas argentinas. Estos "Deberes del Cuerpo Social" siguen conteniéndose con idéntica redacción en el Reglamento Provisorio de 3 de diciembre de 1817, dictado por el Congreso General Constituyente (1816-1820).

Comentando el contenido de estos principios constitucionales argentinos, Carlos Sánchez Viamonte (2) dice que no había ni podía haber mucha originalidad en la obra que realizaron los proceres en los diferentes paises y que sus escritos, tanto como sus Constituciones o leyes institucionales fueron clacadas sobre modelos bien conocidos, casi siempre francesas y alguna vez norteaméricana. Insiste en que en materia de Derechos del Hombre no fueron mas allá que la Declaración de Virginia o las Declaraciones francesas de 1789 y 1793. Sin embargo, apunta el mismo autor, la proclamación de un principio de carácter social en el Estatuto de 1815, cabe asignarle "el carácter de precursor en materia de previsión y asistencia social", al igual que merece atención la cláusula de la Constitución argentina de 1819 que reconoce a los indios iguales derechos civiles que a los habitantes de raza europea.

El Reglamento Provisorio de 3 de diciembre de 1817 se pronuncia en idéntico contenido al de 5 de mayo de 1815.

En la Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica, dictada en 22 de abril de 1819, con el Congreso General Constituyente, se contiene la protección y el goce de la propiedad, como "Derechos Particulares", en el art. CIX, Capítulo II. Y en el mismo Capítulo II, art. CXXXIII, se define a la misma como "derecho sagrado e inviolable", y ya se establece la "justa compensación" (art. CXXIV), "cuando el interés del Estado exija que la propiedad de algún pueblo o individuo particular sea destinada a usos públicos". En la misma Constitución queda abolido "el tráfico de esclavos". En la misma Constitución queda abolido "el tráfico de esclavos" (art. CXXIX).

La Constitución argentina dictada el 24 de diciembre de 1826 por el Congreso (1824-1826), es ya mas extensa en contenido de motivos socioeconó-

micos. Se establecen atribuciones del Congreso en materia económica: Establecer derechos de importación y exportación (art. 46); ordenar los empréstitos (art. 47); fijar la ley, valor y peso de la moneda (art. 48); reglar el comercio interior y exterior (art. 52); habilitar puertos en las costas del territorio (art. 54). Y atribuciones del Presidente en materia económica: Todos los objetos y ramos de Hacienda y Policía, los establecimientos públicos y nacionales, científicos y de todo género, formados y sostenidos con fondos del Estado; las Casas de Moneda, Bancos Nacionales son de su suprema inspección (art. 96). La protección a la propiedad se consagra en el art. 159, estableciéndose la no privación de la misma "sino en los casos establecidos por la Ley" (art. 175), y estableciéndose la justa compensación en expropiaciones (art. 176). Se ratifica por el art. 181 la Ley de libertad de vientres y las que prohiban el tráfico de esclavos y su introdución al país bajo cualquier concepto.

El Acuerdo de San Nicolás de 31 de mayo de 1852 establece en su resolución 3ª que los artículos de produción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie que pasen por el territorio de una provincia a otra, serán libres de los derechos de "tránsito". Por la resolución 19 se establece que para sufragar los gastos nacionales, las Provincias "concurrirán proporcionalmente con el producto de sus Aduanas exteriores..."

Por la simple lectura de todo este prodeso institucional, y salvo el establecimiento de prioridad respecto a otros pueblos de los "Derechos del Cuerpo Social", puede afirmarse que desde 1810 hubo en Argentina un culto desmedido a lo europeo, y a la importación doctrinaria del liberalismo. La generación de 1837, con la triste experiencia de los fracasos de que era testigo, supo apartarse de ese doctrinarismo a ultranza para combinar lo ideal con lo real; de esa forma, tanto Echevarría como Alberti fusionaron los antagonismos subsistentes a causa de actitudes opuestas, y permitirían a los Constituyentes de 1853 sancionar un texto que intentaba apoyarse en la realidad de su época.

De esta forma "Bases y Puntos de partida para la organización política de la República Argentina", (1852), la obra mas destacada de Juan Bautista Alberti, resume en cierto modo todos los trabajos antecedentes proyectándolos monográficamente sobre la oportunidad política de Argentina, en el momento

cumbre en que debía llegarse a la Carta Política definitiva. Sarmiento la llamó "¡el Decálogo de nuestra generación!". Para Mitre sería la que diese una forma al Derecho y una dirección fija a los espíritus "que procuraban traducir en preceptos los principios circulantes y los hechos imperantes". La obra no podía sino influir decisivamente sobre el espíritu de los legisladores que dictaron la Constitución de 1853 que surgió en parte debido a la pauta dada sobre el esquema propuesto por el doctrinario expatriado. Dos obras extensas que publica en 1854, "Sistema Económico y Rentístico de la Constitución" y "Derecho Público Provincial" ilustran y completan analíticamente los alcances de la concepción constitucional lanzada, como se ha dicho, "en bloque y al rojo vivo" en las "Bases".

El contenido económico-social de la Constitución para la Confederación Argentina de 1 de mayo de 1853, será mas extensa. Establece aduanas nacionales (art. 9); entre los derechos de los habitantes de la Confederación, se establecen los de "trabajar y ejercer toda industria lícita";"navegar y comerciar";"usar y disponer de su propiedad" (art. 14). "En la Confederación Argentina no hay esclavos..." se dice en el art. 15. Se califica a la propiedad como "inviolable" y la expropiación "por causa de utilidad pública debe ser calificada por la Ley y previamente indemnizada".

Los extranjeros"pueden ejercer su industria", "comercio o profesión"; "poseer bienes raices, comprarlos y enajenarlos", "testar" (art. 20). El fomento de la inmigración viene determinado por el art. 25.

Las atribuciones del Congreso (legislar sobre aduanas exteriores, establecer los derechos de importación, imponer contribuciones directas, contraer empréstitos, disponer del uso y enajenación de tierras de propiedad nacional, establecer y reglamentar un Banco Nacional con facultad de emisión de billetes, arreglar el pago de la deuda interior y exterior, hacer sellar moneda y fijar su valor, dictar los Códigos Comercial y de Minería, y leyes sobre bancarrotas, etc., reglar el comercio marítimo y terrestre...) abarcan en definitiva a "Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y al bienestar de todas las Provincias y al progreso de la ilustración, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introdución y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capita-

les extranjeros y la explotación de los rios interiores" (arts. 64, 16).

Las facultades del Congreso en todos los órdenes eran así muy extensas.

La Carta Política de 1853 fue de este modo un portentoso alarde y ya en aquellos momentos tuvo una gran previsión en reglar muchos aspectos de la vida económica, para el gran paso que habría de dar la República Argentina. Las prescripciones económicas y sociales de Alberdi -comenta Hubert Herring- (3), influyeron profundamente sobre los autores de la Carta. En sus"Bases y Puntos de partida para la Organización Política de la República Argentina", Alberdi aducía que su pueblo había pasado con demasiada rapidez del coloniaje a la Independencia y que se había negado el largo apredizaje de la autonomía de que disfrutaron las colonias inglesas. Analizaba a la Argentina, reflejando la paralizante miseria y el analfabetismo de la tierra escasamente poblada; su prescripción fue "gobernar es poblar". Aconsejó a sus conciudadanos que aprovecharan la población excesiva de Europa, que la Argentina invitase a agricultores con buenas ideas sobre suelos, semillas y fertilizantes, a ganaderos con técnicas modernas, a artesanos diestros en las herramientas, a obreros industriales capacitados en los talleres y las fábricas del viejo mundo. Esto y muchos puntos en el campo educacional eran las Bases de Alberdi. Los Delegados de Santa Fe -comenta Hubert Harring- así aconsejados por Alberdi, confirieron al Presidente y al Congreso toda una, gama de facultades que en parte hemos enumerado, contenidos en el art. 64, número 16.

La Constitución de 1853 para Bidart Campos (4) fue el acto constituyente originario del ordenamiento jurídico-político argentino, y por ello tiene prelación y supremacía sobre las enmiendas posteriores. Ha sido -dice Bidart Campos- "un hecho histórico-legal definitivamente consumado y clausurado, en cuanto institucionalizó la libertad, la democracia, la república, la federación, etc.". En este aspecto elevó las normas que consagran dicho sistema político, a la categoría de lo irrevisible; el texto tiene carácter fundacional y ha erigido a perpetuidad ciertos contenidos del mismo como normas supremas que no pueden ser ya válidamente alteradas". En el aspecto socioeconómico estructuró el ordenamiento de la economía argentina y de sus fuentes de riqueza, completadas mas tarde por Leyes complementarias. Fue, a nuestro juicio, la primera Carta de Iberoamérica que completa y armoniza el

vasto programa económico del Estado.

La Constitución de la Nación Argentina, dada en Santa Fe el 25 de setiembre de 1860, vuelve a insistir principalmente en los puntos marcados por la anterior en el aspecto económico: Propiedad inviolable (art. 17); igualdad de extranjeros y nacionales (art. 20); fomento de la inmigración europea (art. 25); Libertad de navegación en los ríos interiores para todas las banderas (art. 26) y las atribuciones del Congreso contenidas en el capítulo IV son similares a la de la Constitución para la Confederación Argentina de 1 de mayo de 1853.

Los derechos económicos ya estaban previstos y logrados por el ordenamiento institucional en la Argentina, pero faltaba la constitucionalización de los derechos sociales, que no se harían realidad hasta la Carta Argentina de 1949.

El siglo XIX argentino fue pródigo en revueltas y períodos de anarquía. Las figuras políticas habían sido de gran altura en todos los aspectos, aunque provenientes de una oligarquía detentadora del mando tras la Independencia. El país había progresado y la explotación agrícola de las Pampas, trajo como consecuencia que el cultivo del trigo convirtiera en inmenso granero a la Argentina y se convirtiera de país importador en exportador destacado en 1887, y con ello desplazará aunque parcialmente a la ganadería, que también supo de auge con la aparición de las gigantescas vacadas. El desarrollo e impulso de los sistemas viales del país, con la inauguración el año 1959 del primer ferrocarril, lograron juntamente con la aparición de los primeros frigoríficos argentinos en 1898, una transcendental importancia en la transformación del país que pasaba a ser abastecedor mundial. El progreso agropecuario tuvo una natural correspondencia determinada por un incesante crecimiento demográfico, natural y emigratotio, lógicamente favorecido por la Constitución de 1853, que alteraria las estructuras sociales argentinas (5).

A finales del siglo XIX y principios del XX el país vivió de la recuperación de la crisis del 90, el grave problema de los límites con Chile, la creciente influencia inmigratoria y la inversión de cuantiosos capitales extranjeros en vías férreas e industrias frigoríficas y la expansión de la agricultura. la agitación obrera, traducida en huelgas, la organización de los sindicatos, la aparición del partido socialista. La economía y la sociedad

argentina sufrían una honda tramsformación.

B) EL VIARAJE EN EL PENSAMIENTO POLITICO INSTITUCIONAL. EXAMEN DE LA CONSTITUCION JUSTICIALISTA DE 1949.

Las ideas sociales que desde 1880 venían imponiendo los emigrantes, mostraban una fuerza arrolladora y sin duda daban lugar a una efervescencia social. El socialismo irrumpía en las ciudades, en las villas y en los campos argentinos, y los hacíancon extraordinario empuje, amparado por el bajo nivel social y económico del proletariado argentino. Será en los primeros años del siglo cuando Argentina ha de prepararse para sufrir las primeras agitaciones obreras.

En los años que transcurren de 1853 a 1912 la República Argentina fue gobernada por la oligarquía terrateniente, por una élite, una minoría ilustrada que no creía en la capacidad de las masas para discernir valores y que pensaba que el país no estaba apto y maduro para la democracia. Lo fue por una clase de hombres eminentes que se ocuparon en obras constructivas y deshecharon por escepticismo, por no ser de su devoción, precisamente, el sufragio libre. La oligarquía terrateniente de que hablamos, "tuvo en Argentina el mismo significado que el civilismo histórico en el Perú. Pero con el desarrollo de la cultura y de la riqueza y con la industrialización del país durante la Primera Guerra Mundial, surgió con fuerza política otro grupo social, formado precisamente por las clases medias, agrupadas en la Unión Cívica Radical y de carácter exclusivamente político que, unido a exigencias y reivindicaciones de orden social y económico, serán las causas de las revoluciones y fenómenos que se produzcan desde 1943" (6).

El presidente Hipólito Irigoyen favoreció el proceso de democratización en el Gobierno que la inmigración, las inversiones extranjeras, el desrrollo de la agricultura, etc., habían traido a la Argentina, democratización socialmente expresada por una anchurosa clase media. A partir de Irigoyen el Poder dialogó en la Argentina con los sectores populares y mostró comprensión hacia los problemas de los trabajadores llevando a cabo esfuerzos que tendían a la resolución de los problemas laborales, luchando contra el conservadurismo.

La Presidencia de Alvear, de 1922 a 1928, si bien estimuló la industria

nacional, fomentó la agricultura, las actividades petrolíferas, gozando el país de libertad institucional y los partidos de amplia libertad, no preocupó, sin embargo a la Nación por la cuestión social, ya que la abundancia de trabajo y la instalación de nuevas industrias mantenían discreto el nivel de los salarios. El segundo mandato de Irigoyen que se inicia en 1928, marca con fuerza las convulsiones obreras, como secuela de un malestar y de crisis económicas y políticas que padecella Argentina, mal que no era otro que un desproporcionado desenvolvimiento de la plutocracia latifundista y la pobreza de las provincias del interior. El avance del socialismo se hace notar en este momento de 1929, haciéndose necesario un cambio en la índole misma de la convivencia social.

El golpe de Estado de 1930 tuvo, como ha afirmado Vicente Gállego, la mágica propiedad de plantear una situación que nunca mas permitiría la vuelta a la normalidad. Es la primera revolución que provoca un cambio violento en el Gobierno tras cuarenta años, golpe que truncó por otra parte el amplio programa reformista, entre ellas la de Reforma Agraria que estaba proyectada por Yrigoyen, entrando las Fuerzas Armadas como grupo en la acción política.

La caida de Irigoyen, al igual que la de Legúía en el Perú, "determinará la liquidación de los partidos históricos y la aparición de movimientos de masas que buscan no solo soluciones políticas dentro de las fórmulas del Estado liberal, sino que reclaman nuevas fórmulas de igualitarismo social y económico, aunque el desenlace en uno y otro país son totalmente diferentes" (7).

Con las administraciones conservadoras, a partir del presidente Augusto Pedro Justo Rolón, elegido en 1931, se intensificó la ostentación de los ricos y la despreocupación por las masas que había dañadó en gran parte el régimen radical.

El golpe militar de 1943 completó la reforma iniciada por el partido radical, dando a las masas populares, no solo mejoras políticas, sinó también sociales y económicas.

Y al fin surge en el horizonte político argentino la figura "fascinante", "elocuente", "imprudente" del "Coronel del Pueblo", encontrando Juan Domingo Perón su masa de maniobra con la promulgación de una ligislación que re-

presentaba para Argentina un inmenso avance. Las condiciones de una estructura de la Sociedad que A. Siegfrido calificaba en 1930 de "campesina, feudal, católica, romántica y colonial, iban a ser conmovidas por el oficial revolucionario que ocupaba el Ministerio del Trabajo" en frase de Salvador López de la Torre (8).

El movimiento peronista, como dice Baró Quesada (9) porque "aportó a la República un aire nuevo, limpio, prometedor, desconocido en todo el país. Iba contra la política al uso". Su programa de acción lo constituían la libertad, el nacionalismo tan consustancial, paradójicamente, con aquellas multitudes cosmopolitas, de tan diversas y opuestas procedencias raciales, y ante todo y sobre todo algo inédito y revolucionario en la Argentina: justicia social.

La "democracia a participación limitada", como la definía el sociólogo argentino Gino Germani, es lo que termina en la Argentina el 17 de octubre de 1945. Y la masa deja entonces de ser objeto y entra de lleno en la lucha política, y en pos de las reivindicaciones sociales.

Dice Areilza (10) que "en la Argentina, curiosamente, el mundo de las reivindicaciones sociales se hallaba en gran parte inédito cuando Perón llegó al Poder por primera vez en los años cuarenta. No existían, prácticamente, códigos de índole social, ni previsiva, ni aseguradora, ni negociadora en el vastísimo campo del trabajo. Fué un catalán, nacionalizado argentino, de mentalidad moderna, vasta cultura y sentido social avanzado, don José Figuerola, quién llevó a cabo en gran parte, la instrumentación de las Leyes, decretos y órganos de negociación colectiva que establecieron las bases del laborismo organizado en la República, que luego incorporaría Perón a la Constitución. El obrero argentino era en su mayor parte de procedencia inmigratoria: gallego e italiano sobre todo. En esa masa -sigue diciendo Areilza- que venía de la Europa de los años veinte, treinta y cuarenta, y que necesitaba ansiosamente cauce para sus legítimas aspiraciones gremiales, el peronismo ganó adeptos numerosos y definitivos. Inexplicablemente, ni los partidos históricos, como el radicalismo, ni el llamado socialismo oficial, ni los conservadores, alcanzaron a comprender el lenguaje y las exigencias de los nuevos tiempos que la postguerra del 45 no hizo sino dramatizar y agravar". Para Areilza esos partidos quedaron fuera del dinamismo interior de

las mayorías sociales de la República. Y así fue en efecto.

La Revolución de 1943 había tomado resoluciones importantes, entre ellas la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión que daba a la Nación una orientación social y a cuyo frente se había puesto a Juán Domingo Perón. En octubre de 1945 las fuerzas contrarias al movimiento revolucionario consiguieron provocar una crisis en el Gobierno, que estaba presidido por Edelmiro J. Farrell, y consiguieron el encarcelamiento del general Perón. El pueblo no eceptó esta situación y el 17 de octubre de 1945 exigió la libertad del líder. Delfina Bunge de Gálvez (11) expuso muy bien el significado de esta jornada, refiriéndose a los anhelos de la multitud: "Solo querían ver y oir al que consideraban su jefe. Exigían, tal vez, la prolongación de ese poco de justicia social que la clase trabajadora creía haber hallado en él. Reclamaban, presumiblemente sus derechos de trabajadores; los de vivir con cierta dignidad humana; que no les fuera negado ese minimum de decoro y de descanso imprescindible...; reclamaban, tal vez sin saberlo, lo que tantas veces habían reclamado para los obreros de todo el mundo los últimos Papas".

Así surge la Ley 13233, en esos momentos de anhelos sociales en 1948 autorizando la reforma Constitucional. Si la revolución quería consolidarse -dice Ramella- era imprescindible que se afrontara la reforma constitucional, ya que existia un divorcio entre el contenido liberal e individualista de la Constitución de 1853 y el contenido social de la revolución que era el rpoducto de los tiempos nuevos. Añade Ramella, que por mas sutiles que fueran las decisiones de los Tribunales para tratar de armonizar las nuevas estructuras sociales con la Constitución vigente, respondiendo al texto indubitable de ésta, hubieran tenido que declarar inconstitucionales las leyes que se dictaron respondiendo a aquella transformación jurídica. Ya nos hemos referido en otro lugar a estas Leyes que sirvieron de antecedente a la Constitución Política.

Reviste transcendencia el discurso de Perón de 3 de setiembre de 1948 en el que puntualizaba el carácter de las reformas, que en lo económico prometía afianzar el bienestar y la prosperidad del pueblo argentino mediante la independencia económica; suprimir la economía capitalista de explotación reemplazándola por una economía social; suprimir el abuso de la propiedad. En lo social prometía el aseguramiento para el pueblo de un régimen social,

justo y humano, incorporando los derechos del trabajador a la Constitución y el acceso a la cultura y a la ciencia a todos los argentinos. Precedente de este mensaje había sido el discurso de Perón pronunciado el 1 de diciembre de 1947 a los delegados del Congreso General Constituyente del Partido Peronista, en que se refirió a la reforma social, la economía y la política. De este modo la reforma social era la pieza clave de su esquema. Anunciada en 1943: "... se encaró casi empíricamente, sobre el camino. Se encaró en la única forma en que podía encararse una reforma social;; no por el método ideal, porque todavía estaríamos planeando como debíamos realizarla, sino por el método real de lo que era necesario hacer y poniéndose a realizarlo inmediatamente, única manera de poner al día, sin pérdida de tiempo, el problema de la justicia social en nuestra tierra, que ya estaba en tren de provocar reacciones que quien sabe a qué extremos podían haber llegado, con pérdida para todos los argentinos, sean estos ricos o pobres" (Doctrina Peronista). La reforma económica debía sentar las bases permanentes de la reforma social: "mantener dentro del país la riqueza del mismo" y "repartir esa riqueza equitativamente", evitando que "hubiera hombres que de esa riqueza sacaran tanto provecho que fueran extraordinariamente ricos, ni hombres que de esa riqueza sacaran tan poco beneficio que fueran extraordinariamente pobres". En síntesis la "independencia económica" y la justicia distributiva (12).

En la Corte Suprema habían tenido de extraordinaria acogida las reformas sociales en los casos que a ella se había sometido, pero por una evidente incompatibilidad de las mismas con la Constitución de 1853, o por la mentalidad liberal de sus componentes, en la mayoría de los casos sometidos, los intentos de afirmar los principios de la justicia social fueron negados por el Tribunal, lo que hacía imperioso la reforma constitucional.

Comentando esta situación incierta en los derechos del trabajador, el Convencional Sampay, en la Convención Constituyente de 1949, decía: "La Constitución vigente no reconoce al obrero sus derechos porque la prestación de trabajo se incluía en la libertad de comercio: ofertaba en el llamado comercio libre de energías, a trueque de un precio que fijaba la Ley de la oferta y la demanda, es decir, el trabajo era una mercancía entregada al libre luego de los intereses encontrados, y la condición humana del obrero se degradaba a máquina productora de energía" (13).

La reformas introducidas en la Constitución Argentina de 1949, que entró en vigor el 16 de marzo del mismo año, aparte de permitir la reelección presidencial inmediata de Perón, retocaron la Carta centenaria que habái cumplido sus fines, para ajustarla a las corrientes del "constitucionalismo social", reforzando al propio tiempo el autoritarismo del Estado. Por un lado las emniendas iban a incorporar extensos enunciados de derechos especiales: del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura (sin incluir el derecho de huelga, como lo ponía de manifiesto la oposición), e iban a subrayar la "función social" de la propiedad, con raices en las Ecíclicas papales y el carácter de las fuentes naturales de enrgía, ya mencionadas por la Constitución mexicana de 1917 en su artículo 72.

El 24 de febrero de 1947 Perón había proclamado en acto público los "Derechos del Trabajador" que luego serían incorporados a la Constitución Argentina. Lo que iba a diferenciar la declaración de los Derechos del Trabajador, de otros sistemas que también enuncian principios protectores de los trabajadores, es que en la Argentina tenía contenido espiritual profundo. La primera se refiere a la satisfacción de las necesidades espirituales, y luego a las materiales del individuo y de la comunidad= Una retribución moral y material es la que persigue la declaración segunda. La tercera señala expresamente la preeminencia de los valores del espíritu. La consideración debida al ser humano es la declaración cuarta. El cuidado de la salud moral es la declaración quinta. Expansiones espirituales es la declaración sexta y como final la declaración octava: Protección a la familia.

Para Norberto Antoni (14) en la Carta de 1949 se determinan claramente tres sujetos de Derecho: El Estado, el Hombre y la Sociedad, encontrándose los tres en situación de interdependencia y tienen por objeto el bien común, y cada uno debe rpocurarlo en función social. Para Bidart Campos (15): "instrumentó el totalitarismo, y fué la culminación de un proceso revolucionario que, una vez producida la desconstitucionalización por la pérdida de vigencia de la Constitución de 1853, procuró restaurar la identidad entre práctica y Constitución escrita, dando un estatuto acorde con la nueva doctrina que difundía el jefe del Estado", concluyendo en su opinión que, "fue un estatuto completo e independiente del de 1852, que torció los rumbos constitucionales democráticos y se erigió en norma vertebral del autoritarismo justicialista". Para Manuel Oróñez esta Carta de 1949 "no fué una convención reformado-

ra, sino la constitucionalización de una revolución. Era la creación de un instrumento que legalizaba la situación nueva...".

De todos modos en esta Carta Constitucional de 1949 que se destacó por su pujanza y novedad, se constitucionalizaban los derechos sociales. Esta constitucionalización había sido muy retardada en relación a la Carta mexicana, no obstante haber sido el Constitucionalismo argentino precursor, siquiera en los enunciados sociales o terminología social de las Primeras Cartas Políticas. Para nosotros la Carta de 1853 es de contenidos políticos y económicos, que realmente sirvió para el momento de la consolidación de una Nación en pujante auge. La de 1949 fue de contenidos socioeconómicos, destacando los sociales. Con la promulgación de la Carta de 1949 se operó un viraje en el pensamiento institucional argentino. Este viraje lo refleja el Convencional Sampay en el informe emitido en la Convención de 1949 (16):

> "La necesidad de una renovación constitucional en sentido social es el "reflejo de la angustiosa ansia contemporánea por una sociedad en la "que la dignidad del hombre sea defendida en forma completa. La expe- "riencia del siglo pasado y de las primeras décadas del presente, "demostró que la libertad civil, la igualdad jurídica y los dere- "chos políticos no llenan su cometido si no son complementados con re- "formas económicas y sociales que permitan al hombre a aprovecharse de "esas conquistas".

La Constitución de 1949, dice Héctor Bernardo, "tiene como característica principal la inclusión de cláusulas de naturaleza económico-social", con los cuales la legislación social había dejado de ser en Argentina una "legislación de emergencia". Para Frega (17) el régimen de propiedad fue modificado sustancialmente -y con él se hirió en sus cimientos toda la estructura oligárquica- al facilitarle la expropiación por interés social, al decretarse la propiedad "función social" y al establecerse el principio de "proporcionalidad", en lugar del de igualdad en materia de tributación. El profesor Pedro J. Frías (18), considera que entre otros, los principios básicos de la Constitución de 1949 -refiriendonos a los económico-sociales- son: Derechos de la familia; función privada y función social de la propiedad y del capital (art. 38 y 39); justicia social como causa final del orden económico (Preámbulo y art. 40); y la libre iniciativa privada, como causa eficiente del orden económico (art. 40). Según Pérez Serrano (19) no hubo un solo retoque de estilo en la Ley Fundamental de 1959. Ha habido

eso si, "modernización, actualización de principios e instituciones, porque los textos se petrifican, pero la vida marcha y el mundo evoluciona. Y ya, que no podemos acompasar la marcha del mundo a la inmutabilidad del texto, espreciso invertir los términos, y que el texto vaya acompasándose a la marcha de los años". De esta forma se han eludido problemas que ya no existían. Em el art. 15 de la Carta de 1853 sobre los esclavos se decía: "los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución", frase que es suprimida en la Carta de 1949. Asimismo, sobre los indios, el antiguo art. 67, número 15, mencionaba que había de conservarse el trato pacífico con los indios y promover su conversión al catolicismo. En la Constitución peronista correspondiente párrafo 15 solo se refiere a "proveer a la seguridad de las fronteras".

En definitiva, el instrumento constitucional reafirmaba el programa social de Perón, al garantizar privilegios y derechos a todos los sectores de la sociedad; reafirmaba el derecho de la Nación a intervenir en cuestiones económicas, incluido el control del comercio exterior. Era, en expresión de Hubert Herring (20) un documento tan revolucionario como la Constitución mexicana de 1917.

La Constitución surgía por obra y gracia de un movimiento: el peronismo, y de la doctrina por él creada: justicialismo. El problema de definir lo que fue -y es todavía- el peronismo en cuanto a ideología, ofrece una variedad notable de ijterpretaciones. Carlos S. Fayt ha dado el resumen de muchas de ellas en "La Naturaleza del Peronismo". También cabría en la lista de intérpretes -dice Ciria-(21) a Rodolfo Puiggrós, a numerosos autores peronistas y antiperonistas y a determinados autores extranjeros (George I. Blankstein, Alejandro Magnet, Arthur P. Whitaker y Kalman H. Silvert). En una obra -sigue diciendo el mismo autor- la de Pierre Lux-Wurm, "Le Péronisme", se mencionan distintos rótulos que han intentado caracterizarlo: "Socialismo cristinao", "nacionalismo social", "dictadura demagógica", "fascismo para un país subdesarrollado", "presidencialismo plebiscitario", "democracia obrera", "socialismo del Estado", "capitalismo nacional", "colectivismo no marxista". Otros han denominado al mismo como "dictadura de masas" o un típico representante de los movimientos "nacional-populares" o populistas.

Y ahora nos coresponde esbozar el esquema de la Carta de 1949 en sus as-

pectos socioeconómicos.

En el Preámbulo se dice:

> "Nos, los representantes del pueblo de la Nación Argentina reunidos "en el Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las "Provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, "con el objeto de constituir la Unidad Nacional, afianzar la justicia, "consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el "bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para no- "sotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo "que quieran habitar el suelo argentino, ratificando la irrevocable "decisión de constituir una Nación socialmente justa, económicamente "libre y políticamente soberana e invocando la protección de Dios, fu- "ente de toda razón y justicia ordenamos, decretamos y establecemos "esta Constitución para la Nación Argentina".

El concepto de"bienestar general" a que se alude en el preámbulo no pudo ser igual en 1949 que en 1853. No había nada hecho en 1853 y lo menos -dice Ramella- que podía realizar el Estado entonces era estimular la inciativa privada para que se vieran los primeros signos del progreso material (22). "Del Estado prescindente del siglo XIX se ha pasado al Estado regulador de actividades humanas" en frase del mismo autor. Los conceptos de "nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana" fueron agregados en la Convención de 1949, y explicado por el propio Perón en el discurso de 11 de enero de dicho año: "Es una nueva concepción que está, no solamente en la mente sino en el corazón de todos los argentinos, como aspiración suprema de la Nación, asegurando con eso todos los beneficios de la paz social, por ser socialmente justa; asegurando la verdadera libertad del pueblo argentino y de los argentinos al asegurar que somos económicamente libres y asegurando lo mas sagrado de la nacionalidad, que es su soberanía, al destacar que queremos y anhelamos ser políticamente soberanos".

Para Ramella, el programa de la Revolución está contenido en esta frase. Perón en anteriores discursos había enunciado esos postulados de justicia social (2 de setiembre de 1944), soberanía Nacional (24 de marzo de 1948), y libertad e independencia económica (20 de julio de 1946 y 9 de julio de 1947).

En la vieja Carta, al definirse los fines del Estado, se hablaba de consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general (en la Carta de 1949 se añade, "y la cultura nacional"), y se decía en una forma realmente generosa (23) que se aspiraba a "asegurar los benefi-

cios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino". Esto se mantiene en la Carta de 1949, pero agregando: "ratificando la irrevocalbe decisión de constituir una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana..."

a) La nueva Declaración de Derechos en la Carta de 1949.

Pérez Serrano comenta al compara la Declaración de Derechos argentina con la clásica, la de 1879 y con la Carta de 1853, con la Francesa de 1848 o con la de Weimar de 1919, en el movimiento neoconstitucional que sigue a la primera guerra europea, que "advertiremos inmediatamente un empuje arrollador", "un avance considerabilisimo". Pérez Serrano dice que el texto de 1853 recogía fundamentalmente las libertades civiles y políticas (con olvido de alguna) y en forma poco abigarrada; consideraba como única garantía de contenido, como único derecho de cierta enjundia, la propiedad, que calificaba de inviolable. Mientras, la Carta de 1949 la califica de una amplitud de programa, digna de la mayor estimación. La antigua tabla de derechos aparecía en el art. 14 que reconocía el derecho a trabajar y a ejercer industria; a navegar y comerciar.... Usar y disponer de su propiedad;... a la cual añadíase por el art. 16 el principio de la igualdad.

La Declaración de 1949, mantiene la vieja tabla de derechos e incrementa algunos de sus preceptos, y en su texto se preocupa de los derechos del trabajador, de la ancianidad, de la educación y de la cultura y de lo que es el régimen de la propiedad, el capital y la actividad económica. (24)

b) La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica.

Por el capítulo IV con el que se cierra la primera parte de la Constitución, la rúbrica subrayada es de gran contenido. El art. 38 dice:

> "La propiedad privada tiene una función social y en consecuencia, es-
> "tará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de
> "bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utili-
> "zación del campo e intervenir con el objeto de desarrollar e incremen-
> "tar su rendimiento en interés de la comunidad, procurar a cada labrie-
> "go o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario
> "de la tierra que cultiva. La expropiación por causa de utilidad públi-
> "ca o interés general debe ser calificada por la Ley y previamente
> "indemnizada. Solo el Congreso impone las contribuciones que se expre-
> "san en el artículo 4º..."

Y sobre la actividad económica, el art. 40,

"La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bie-
"nestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los prin-
"cipios de la justicia social. El Estado, mediante una Ley, podrá in-
"tervenir en la economía y monopolizar determinada actitud, en salva-
"salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fi-
"jados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitu-
"ción. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del
"Estado, de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se deter-
"mine por la ley, toda actividad económica se organizará conforme a
"la iniciativa privada, siempre que no tenga por fin, ostensible o
"encubierto, dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia
"o aumentar usurariamente los beneficios".
"Los minerales, las caidas de agua, los yacimientos de petróleo, de
"carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con ex-
"cepción de los vegetales, son propiedades imprescindibles e inalie-
"nables de la Nación, con la correspondiente participación en su pro-
"ducto, que se convendrá con las provincias".

Existe un párrafo de enorme interés:

"Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado y bajo
"ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explo-
"tación. Los que se hallaren en poder de particulares serán transfe-
"ridos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización
"previa cuando una ley nacional lo determine".

Y como final:

"El precio de la expropiación de empresas concesionarias de servici-
"os públicos, será el de costo de origen de los bienes afectados a
"la explotación, menos las sumas que se hubieran amortizado durante
"el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión, y los ex-
"dedentes sobre una ganacia razonable, que serán considerados tam-
"bién, como reintegración al capital invertido".

Comentando estos artículos dice Pérez Serrano: "¡Qué lejos estamos, no solo de la concepción liberal, un poco ingenua, un tanto candorosa, de los hombres de 1789, sino, incluso, de los hombres que en 1919 redactaron, con nuevo sentido ya, la Declaración de derechos, de amplio contenido humano, económico y social, en Weimar!" (25).

José Luís Romero (26) estima que la mas categórica de las disposiciones constitucionales era la consigna en el art. 40, ya que resumía ciertas ideas, defendidas desde hacía mucho tiempo por diversos sectores antiimperialistas y mas tarde "erigidas en consignas propias y exclusivas por los nacionalistas de tendencia filonazi, algunos de los cuales formaban parte del movimiento adicto a Perón". Sin embargo subraya Romero que aunque fueron categóricas, "mucho menos resuelta fue la acción del Gobierno para

cumplirlas. Pero los principios -que correspondían a vagas tendencias innegables arraigadas en la opinión popular- hacían su camino y conquistaban nuevos adeptos". "Estas ideas no cristalizaron en actos que alteraran sustancialmente la vida nacional, pero sin duda expresaban un sentimiento profundo que, de manera imprecisa, latía en las conciencias de las clases populares".

Para Félix Luna (27) el artículo de mayor transcendencia era tambien el 40.

c) La propensión nacionalizadora en la Constitución de 1949.

Esta es otra de las características de la Carta justicialista, en que se advierte una cierta propensión nacionalizadora, no solo en lo que respecta, en que se advierte una cierta propensión nacionalizadora, no solo en lo que respecta a servicios públicos, explotaciones, etc., sino en punto al carácter de la nacionalización que se exige nativa para una porción de cargos polítcos (Presidente, Vicepresidente, Ministros, Senadores y miembros de la Corte Suprema). Al comentar Pérez Serrano el art. 31 (igualdad civil de los extranjeros con los nacionales, e igualdad en derechos políticos después de cinco años de haber obtenido la nacionalidad, etc.), señalaba que el precepto tiene un alcance inmenso afectante a todos los pises de emigración hacia Argentina. "Se comprende sobre todo en paises como Argentina, con tres millones de kilómetros cuadrados, que hay que valorizar con elementos humanos, que al propio tiempo no pueden mantenerse indefinidamente conservando la nacionalidad de origen, sin vinculación a la tierra que fecundan" (28).

d) Centralización y otras declaraciones económicas.

Lo que se ha denominado contraposición entre elementos unitarios y particulares o federales significó un grave problemas en el acontecer argentino. La Carta tiene un sentido centralizador que se observa en el art. 68, num. 11, correspondienco al Congreso en la antigua Carta la facuotad de dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, además de las leyes generales sobre naturalización y bancarrotas, falsificación de monedas y documentos públicos del Estado, se agrega los Códigos Aeronaúticos, Sanitario y de Derecho Social.

Contienen algunos preceptos que se refieren a una posible socialización

de la tierra (art. 68, párrafo 16), o a los Bancos (art. 68, num. 5), y todo lo referente a la estratificación.

e) Derechos sociales en la Constitución de 1949

1. El Trabajo.

"El trabajo es el medio indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo y de la comunidad, la causa de todas las conquistas de la civilización y el fundamente de la prosperidad general; de ahí que el derecho de trabajar debe ser protegido por la sociedad, considerándolo con la dignidad que merece y proveyendo ocupación a quién la necesite".

2. El Derecho a una retribución justa.

En el artículo 37 de la Constitución se dice:

"Siendo la riqueza, la renta y el interés del capital frutos exclusivos del trabajo humano, la comunidad debe organizar y reactivar las fuentes de producción en forma de posibilitar y garantizaral trabajador una retribución moral y material que satisfaga sus necesidades vitales y sea compensatoria del rendimiento obtenido y del esfuerzo realizado".

Las Constituciones del Brasil, Ecuador, Cuba y México, se refieren concretamente al establecimiento del salario familiar.

El texto argentino no señala la participación del obrero o empleado en las ganacias de la Empresa, pero como dice Ramella es indudable que ese sistema entraría dentro de los fines de la norma relativa a una retribución justa. Ciertos textos imponen obligatoriamente la participación en las empresas, como los de Brasil, Ecuador y México, en tanto queotros paises lo establecen facultativamente, Bolivia y Perú.

3. Derecho a la capacitación.

Dice la Constitución argentina en otro párrafo, art. 37:

"El mejoramiento de la condición humana y la preeminencia de los valores del espíritu imponen la necesidad de propiciar la elevación de la cultura y de la aptitud profesional, procurando que todas las inteligencias puedan orientarse hacia otras direcciones del conocimiento, e incumbe a la sociedad estimular el esfuerzo individual proporcionando los medios para que, en igualdad de oportunidades, todo individuo pueda ejercitar el derecho a aprender y perfeccionarse".

4. Derecho a condiciones dignas de trabajo.

"La consideración debida al ser humano, la importancia que el traba jo reviste como función social y el respeto recíproco entre los factores concurrentes de la produción, consagran el derecho de los individuos a exigir condiciones dignas y justas para el desarrollo de su actividad y la obligación de la sociedad de velar por la estricta observancia de los preceptos que las instituyen y reglamentan".

5. Derecho a la preservación de la salud.

"El cuidado de la salud física y moral de los individuos -dice uno de los párrafos de la Constitución- debe ser una preocupación primordial y constante de la sociedad, a la que corresponde velar para que el régimen de trabajo reuna los requisitos adecuados de higiene y seguridad, no exceda las posibilidades normales del esfuerzo y posibilite la debida oportunidad de recuperación por el reposo".

En Brasil, Bolivia, Ecuador, Perú, Cuba, México y la de Urugyay hablan de reconocimiento de la "higiene física y moral".

6. Derecho al bienestar.

"El derecho de los trabajadores al bienestar, cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas, de satisfacer sin angustia sus necesidades y las de su familia en forma que les permita trabajar con satisfación, descansar libres de preocupaciones y gozar mesuradamente de expansiones espirituales y materiales, impone la necesidad social de elevar el nivel de vida y de trabajo, con los recursos directos e indirectos que permite el desenvolvimiento económico".

La de Cuba dispone que "el Estado fomentará la creación de viviendas baratas para obreros y la de México impone a los patronos en determinados casos contruir viviendas para operarios.

7. El derecho a la seguridad social.

"El derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo -dice la Constitución argentina de 1949- promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mútua obligatoria destinados, unos y otros, a cubrir

o completar las insuficiencias e ineptitudes propias de ciertos períodos de la vida o las que resulten de infortunios provenientes de riesgos eventuales".

Brasil acepta en su Constitución un criterio amplio de previsión y aistencia social a lo que están obligados la Unión, el empleador y el empleado; Cuba, de manera mas completa establece el seguro social para esos casos, en tanto que México se ata al riesgo profesional o al régimen del riesgo profesional a cargo del patrón.

8. El derecho a la protección de su familia

"La protección de la familia responde a un natural designio del individuo, desde que en ella generan sus mas elevados sentimientos afectivos y todo empeño tendente a su bienestar debe ser estimulado y favorecido por la comunidad, como el medio mas indicado de propender al mejoramiento del género humano y a la consolidación de principios espirituales y morales que constituyem la esencia de la convivencia social".

9. Derecho al mejoramiento económico

"La capacidad productora y el empeño de superación hallan un natural incentivo en las posibilidades de mejoramiento económico, por lo que la sociedad debe apoyar y favorecer las iniciativas de los individuos tendentes a ese fin, y estimular la formación y utilización de capitales en cuanto constituyan elementos activos de la producción y contribuyan a la prosperidad general".

10. Derecho a la defensa de los intereses profesionales.

"El derecho de agremiarse libremente y de participar en otras actividades lícitas tendentes a la defensa de los intereses profesionales, constituyen atribuciones esenciales de los trabajadores, que la sociedad debe respetar y proteger, asegurando su libre ejercicio y reprimiendo todo acto que pueda dificultarlo e impedirlo".

El artículo asegura la libertad sindical, que queda reconocida expresamente como instrumento básico de la defensa de los intereses gremiales garantizados por la Constitución.

En Brasil se asegura la libertad sindical: las asociaciones de ese tipo pueden tener la representación legal e incluso el ejercicio de funciones delegadas por el poder público. Bolivia garantiza la libertad sindical y

se establece el fuero sindical. También refiere a la libertad sindical la Constitución del Ecuador. Reconocen el derecho sindical, entre otras, las Constituciones de México y Uruguay (29).

11.El derecho de huelga en la Constitución de 1949.

La huelga estuvo presente de hecho en la vida Argentina, y aunque no fue sancionada por ninguna Constitución, y tampoco por la de 1949, tuvo una vigencia real. Una de las primeras fue la de los tipógrafos en 1874 y 1878 sobre reducción de horas de salarios. El fracaso de las huelgas en Argentina se debió a la falta de organización sindical y a los medios coactivos que utilizó el Estado. Las potentes organizaciones de trabajadores y sobre todo la C.G.T. respaldaron los derechos de huelga de los trabajadores argentinos. Existieron huelgas ferroviarias en 1891, 1892 y 1896. Las hubo con resultados sangrientos en 1917 en Mendoza, Rosario y la Patagonia y sobre todo en la historia argentina se destaca la llamada Semana Trágica que en frase de Ramella,"templó a los obreros en la lucha por las reivindicaciones sociales".

Sin embargo la Constitución justicialista no consagró de modo especial el derecho de huelga. En la Constitución anterior -dice Ramella-(30) el derecho de huelga se hacía derivar a "contrario sensu" del derecho de trabajar, haciéndose el argumento, que de acuerdo con la norma del art. 1071 del Código Civil, si la huelga era un derecho no podía ser punible y sus excesos, tales como el uso de la violencia o atentados contra la libertad de las personas.

12. Los derechos de la ancianidad.

El artículo 37,III establece: Derecho a la asistencia, derecho a la vivienda, derecho a la alimentación, derecho al vestido, derecho al cuidado de la salud física, derecho al cuidado de la salud moral, derecho de esparcimiento, derecho a la tranquilidad, derecho al respeto.

Como antecedentes argentinos de protección a la ancianidad, los encontramos en la Constitución de 1827 de la Provincia de San Juán, que en su artículo 31 establecía ya las pensiones a la vejez.

C) LA REVOLUCION ARGENTINA DE 1955 Y LA CONSTITUCION

En la"Revolución argentina"iniciada en 1955 se habló de "tiempos económico, social y político" que deberían cumplirse en orden sucesiva para "modernizar"el país, aunque omitiéndose lógicamente toda referencia al peronismo.

Por Decreto de 27 de abril de 1956, y proclama del 1 de mayo del mismo año, el Poder Ejecutivo en ejercicio de sus funciones o de sus poderes revolucionarios declaró vigente la Constitución de 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898, excluyendo la de 1949, sin perjuicio de los actos y procedimientos que habían quedado definitivamente incluidos con anterioridad al 16 de setiembre de 1955.

En la toma de posesión, el 25 de mayo de 1973, del nuevo Presidente argentino Héctor José Cámpora, señala vinculada la independencia económica a la consecución de los principios de la realidad social, anunciando una serie de leyes de tipo socioeconómico: la Ley de Empresas del Estado; leyes financieras de nacionalización de los depósitos bancarios; leyes que regulen y controlen el comercio exterior, que fijen el límite de las inversiones extranjeras, etc., todo bajo el marco de la que denomina "revolución legal".

Argentina vive espectante a estas Leyes Fundamentales de tan grande importancia en el campo socioeconómico,que pretenden sacar al país del anquilosamiento de los últimos diez y ocho años en el orden constitucional.

(1) Furlóng, Guillermo: La Revolucion de Mayo, pag 1o8-1o9,Buenos Aires, 1960.
(2) Sánchez Viamonte, Carlos: "Los Derechos humanos en la Evolución del Pensamiento Constitucional de Latinoaméri ca,181o-183o. Ponencia en la obra: 'El Penaamien- to Constitucional de Latinoamérica,181o-183o,t. III, pag 352.Edit. Guadarrama, Madrid, 1962.
(3) Herring, Hubert: Evoluci'on histórica de América Latina,t.II, pag. 861, Buenos Aires, 1972
(4) Bidart Campos: Derecho Constitucional,t.I. pag 189. ob. cit.
(5) Belmonte Diaz, José: ob cit. t. I.
(6) Pareja y Páz-Soldán, José: Las Constituciones del Perú. ob cii. pag 114.
(7) Pareja y Páz-Soldán, José: Las Constituciones del Perú, ob. cit pag 115
(8) Belmonte Díaz, José: ob. cit. t. I, pag.
(9) Baró Quesada, José: "Un Presidente para la Argentina". Diario A.B.C., 12 oct. 1963, Madrid.
(1o) Areilza, José Mar'ia:"La vuelta de Perón". Diario "El Correo Español y El Pueblo Vasco ".21 Marzo 1973, Bilbao.
(11) Bunge de Gálvez, Delfina: Artículo en "El Pueblo",25 oct. 1945, citada por Pablo A. Ramella en Derecho Constitucional, pag 47 a 51, B. Aires,196o.
(12) Ciria, Alberto: Perón y el Justicialismo, pag 139, Argentina(Buenos Aires), 1971
(13) Citado por Pablo A. Ramella en Derecho Constitucional. ob. cit. pag 317
(14) Antoni, Norberto: Los Derechos Sociales en la Constitución Nacional Argentina de 1949. ob. cit. pag 9.
(15) Bidart Campos,: Derecho Constitucional, T.I. pag 196. ob cit.
(16) "Diario de Sesiones". t.I. pag 274, citado por Pablo A Ramella en Derecho Constitucional, pag 313, ob cit
(17) Notas en el prólogo de Manuel Fraga Iribarne a "Las Constituciones de la República Argentina" de Faustino J. Legón y Samuel W.Medrano, Madrid, 1953
(18) Frías, Pedro J.: La Defensa Política en la Argentina, pags 58-59. Buenos Aires, 1951.
(19) Pérez Serrano, Nicolás: La Nueva Constitución Argentina, Madrid, 1949.
(20) Herring Hubert: ob. cit, Tomo II, pag 9o7
(21) Ciria, ob. cit. pag 11.
(22) Ramella, Pablo A: ob. cit, pag 67
(23) Pérez Serrano, Nicolás: ob. cit, pag 18
(24) Pérez Serrano, Nicolás: ob cit, pag 18
(25) Pérez Serrano, Nicolás : ob cit, pag 20.
(26) Romero, José Luis: El Desarrollo de las Ideas em la Sociedad Argentina dél siglo XX. Fondo Cultura Económica, pag 162, México. D.F., 1965
(27) Luna, Felix: Argentina: De Perón a Lanusse,1943-1973,pag 58, Madrid, 1973.
(28). Pérez Serrano, Nicolás. ob. cit pag 27
(29). Ramella, Pablo A: ob. cit pags 324-338.
(30) Ramella, Pablo A: ob cit. pag 338.

III

EVOLUCION CONSTITUCIONAL DE CUBA

A) ETAPA CONSTITUCIONAL DE CUBA 1898-1940.

Desde el momento de la inicación de los movimientos libertarios de la Isla de Cuba para sustraerla al régimen español, se dan numerosos intentos de Constitución en Cuba que no tendrían dificultades en su aplicación. Doce Cartas Constitucionales en noventa años.

Antonio Barreras (1) marca cinco etapas:

1. Constituciones de la Monarquía española con vigencia en Cuba (período colonial hispano):

Constitución de 1812. Estatuto Real de 1834 y Constitución Autonómica de 1897.

2. Constituciones del período insurgente o República en Armas:

Constitución de Guaímaro de 1869, de Baraguá de 1878, de Jimaguayú de 1895 y la de La Yaya de 1897.

3. Constitución de 1901 (Ocupación norteamericana).

4. Constituciones de la República de Cuba en período liberal-burgués;

Constitución de 1928, Estatutos para el Gobierno Provisional de 1933, Ley Constitucional de 1934, Acuerdos Constitucionales para el Gobierno Provisional de 1935, Ley Constitucional de 1935, Constitución de 1940, Carta Política de 1952.

5. Ley Fundamental de 1959 (Revolución castrista de orientación socialista).

Las Cartas Políticas que precedieron a la de 1959, vienen marcadas por la ideología liberal-burguesa, prescindiendo en ellas de toda orientación socialista; predominan los intereses de la propiedad privada. Se objetará que en la Carta de 1940 había ya principios de marcado sentido progre-

sista, pero fueron de total inaplicación.

La Constitución de 1901 tiene un marcado sentido liberal. En el título II no se hace mención a los derechos de los cubanos, y si solo a sus obligaciones. Reconoce el derecho de propiedad, y justifica su expropiación solo "por causa justificada de utilidad pública previa la correspondiente indemnización" (art. 32), y en el siguiente, art. 33, prohibe la "pena de confiscación de bienes". En idéntico sentido se pronuncia la Constitución de 3 de febrero de 1934, que se ocupa también de las obligaciones de carácter civil "que nazcan de los contratos o de otros actos u omisiones que las produzcan" estableciéndose que no pudiesen ser anuladas por el Poder ejecutivo ni con el Consejo de Secretarios (art. 13, reformado el 23 de febrero de 1934).

La Ley Fundamental de 11 de junio de 1935 sigue las directrices de las anteriores en cuanto a la regulación de la propiedad y la expropiación.

Se produce una reforma integral de la Ley Constitucional de 1935, promulgada el 16 de diciembre de 1936. En este texto fundamental ya se abordan cuestiones socioeconómicas.

a) Familia y Trabajo:

En el Título IV "Derechos Fundamentales" consta de dos secciones. La primera "Derechos Individuales", y la segunda introduce la novedad de dedicarse a los "Derechos Sociales".

El artículo 37 apunta que el "Régimen de vida cubana se basará en los principios de la justicia social y asegurará los beneficios de la vida familiar, de la cultura y de la armonía entre el trabajo y el capital a todos los habitantes de la República, a fin de que disfruten de existencia digna". "Se reconoce la libertad económica individual, siempre que se subordine a los principios capitales anunciados en el párrafo anterior". "Solo se empleará la coacción legal para proteger derechos amenazados o satisfacer necesidades primordiales del bien común".

El Capítulo I se dedica a la familia, estableciendo en el artículo 38 el matrimonio como base fundamental de la familia que está bajo la protección del Estado, prestación de asistencia a enfermos, ancianos y maternidad y a la infancia. Y el art. 39 protege la propiedad familiar rústica y la declara exenta de impuestos e inembargable e inalienable.

El Capítulo II se dedica a la Cultura, y el Capítulo III, al Trabajo. Sustancialmente los artículos 43 a 50, establecen el trabajo como un derecho fundamental; se fijará periódicamente el nivel de vida para determinar el salario o sueldo mínimo; establece el salario inembargable y pagadero en moneda; a igual trabajo, igual salario; participación en las utilidades de los obreros y empleados; garantía del Estado de un seguro social; establece la jornada máxima, vacaciones retribuidas, jornada máxima del trabajo nocturno, jornada máxima para los mayores de doce años y menores de diez y seis; prohibición de trabajo a los niños menores de doce años; disposiciones sobre la mujer embarazada "grávida"; establece libertad en la organización de los patronos de los trabajadores intelectuales y manuales, aunque solo las asociaciones patronales y Sindicatos de obreros y empleados, jurídicamente reconocidos y sometidos a la autoridad del Estado, tienen el derecho de representar legalamente la totalidad de la clase de trabajadores; establece la huelga como derechos de los trabajadores, y el paro de los patronos, aunque su licitud y oportunidad se regularán por una Ley que creará tribunales de conciliación del trabajo; prohibe la importación de trabajadores contratados; excluye de los derechos de mutualidad a persona de ingresos elevados que determinarán; prohibe la mendicidad y la vagancia.

b) Propiedad.

El Capítulo IV se dedica a la Propiedad que se desarrolla en los artículos 51 a 58. Reconoce el Estado la propiedad privada, pero su uso y explotación ha de realizarse de manera que propenda al bienestar del pueblo; la propiedad de la tierra, del subsuelo, de los bosques, de las aguas, de los ferrocarriles y de mas vías de comunicación y transporte y de las Empresas de servicios públicos serán explotadas de manera que fomenten el bienestar social; todo autor o inventor gozará de la propiedad exclusiva de su obra o invención; inalterabilidad de las obligaciones de carácter civil que nazcan de los contratos o de otros actos u omisiones que las produzcan; indemnización en las expropiaciones por causa de interés social; potestad de regular, conforme al interés social, el contrato de arrendamiento; fijación de tipo máximo de interés contractual, siendo punible la usura; regulación por el Estado del uso, extensión y la explotación de la tie-

rra, inspirándose en el principio de que la estructura agraria de Cuba esté constituida por unidades agrícolas que permitan racionalizar la producción y distribuir la propiedad rústica de modo que su productividad sea suficiente a asegurar una vida digna a la familia campesina; política económica agraria del Estado que propenderá a que las fincas rústicas sean de cubanos que las pongan en explotación.

g) Consejo económico del Estado.

Por el artículo 108 establece que el Consejo Económico del Estado es el órgano encargado de orientar la política social económica de la República, teniendo a su cargo el estudio de los problemas sociales y económicos que afecten a Cuba, nacionales e internacionales, sus causas y posibles soluciones.

El artículo 109 establece la organización en corporaciones las asociaciones patronales y los sindicatos, de forma que exista una Asamblea Corporativa del Trabajo en cada una de las grandes ramas de la producción nacional.

El Consejo Económico del Estado es definido por el segundo párrafo del art. 109 como "un organismo paritario, compuesto por igual número de representantes de las asociaciones patronales y de los sindicatos de obreros y empleados, elegidos por delegados de dichas organizaciones y sindicatos".

Las funciones del Consejo Económico del Estado se exponen en el art. 112.

No podrá acordarse, sin previo informe del Consejo Económico del Estado, ninguna Ley o Decreto que afecte a la Economía nacional (art. 114).

B) LA CONSTITUCION CUBANA DE 1940.

Desde la caida de Machado en 1933 se inició en Cuba una política de reformas sociales que elevadas al rango de principios constitucionales, propugnaban la defensa del derecho del trabajador, la seguridad social y la justa retribución de la riqueza, pero estas expresiones -como subraya García Regueiro-(2), no plasmadas en medidas prácticas eficaces, hicieron que, frente a la política tradicional solamente preocupada por declaraciones dogmáticas, surgiera la convicción de que tales reformas, para tener ple-

na virtualidad, era necesario llevarlas al ámbito de la planificación económica y rescate de la soberanía nacional.

En la disociación existente y apuntada por este mismo autor, entre las meras declaraciones de derechos sociales y su ausencia de puesta en práctica en lo económico, radicó el fracaso de la política reformista reflejada en la Constitución de 1940, llegándose a la conclusión de que la planificación económica solo podía establecerse, con auténtico rigor, cuando el Estado fuese dueño de sus instrumentos básicos de producción, con un cambio esencial en la conceptuación de la propiedad y el régimen de de nacionalidad de la misma, objetivos que a su vez, solo podrán alcanzarse mediante el acceso al poder político de la clase trabajadora.

A pesar de existir mayoría opositora en la Convención, Batista resultó elegido presidente de la República en las elecciones inmediatas a la clausura de dicha Convención y a la promulgación de la Constitución de 1940, norma que contiene algunos aspectos formales progresistas.

a) La Constitución de 1940 y la protección constitucional del trabajo.

En las Constituciones Monárquica y Autonómica que durante el dominio español rigieron en Cuba, en la Provisional de Santiago de Cuba, en la de 1901, en la reforma de 1928 no se estableció constitucionalmente la tutela del trabajo.

Fue necesario -dice Andrés María Lazcano y Mazón-(3), que las luchas entre el capital y el trabajo fueran en aumento hasta el extremo de poner en peligro la economía de la Nación, para que el Estado cubano llevara a sus textos constitucionales los problemas realtivos a estas cuestiones, y que solo reservaba a sus leyes comunes. A raiz del derrocamineto del presidente Machado Morales -año 1933- es cuando la protección del trabajo aumentó hasta su inclusión en la Constitución de 1940.

La Carta Política de 1940 considera al trabajo como un derecho inalienable del individuo; el Estado empleará los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación a todo el que carezca de ella y asegurará a todo trabajador, manual o intelectual, las condiciones económicas necesarias a una existencia digna; garantiza el salario o sueldo mínimo, atendiendo a las condiciones de cada región y al nivel de vida del trabajador; prohibe el pago de jornales en vales, fichas, mercancias o cualquier otro sig-

no con que se pretende sustituir la moneda de curso legal; establece los seguros sociales, la jornada máxima semanal de trabajo de cuarenta y cuatro horas, equivalentes a cuarenta y ocho horas en salarios; prohibe el aprendizaje a los menores de catorce años; establece el descanso retribuido; la no diferencia entre casadas y solteras; el derecho de sindicación, colegiación obligatoria, el de huelga de los obreros y el de paro de los patronos; los contratos colectivos de trabajo, la preferencia del nativo y del naturalizado en el trabajo, la formación de empresas cooperativas comerciales, agrícolas, industriales o de cualquier otra clase y ordena que la ley regule lo referente a inmigración, para que no se envilezcan las condiciones del trabajo.

La Ley de 1940 establece como principio constitucional, que ninguna empresa puede despedir a un trabajador sin formación de expediente; estatuye que el patrono es responsable del cumplimiento de las leyes sociales, disponiendo que el Estado fomentará la creación de viviendas baratas para obreros; establece la asistencia social bajo la dirección del Ministerio de Salubridad y Asistencia Social; reconoce el mutualismo como principio y práctica social; reglamente que solo podrán ejercer las profesiones que requieren título oficial los cubanos por nacimiento y los naturalizados, con la excepción contenida en el artículo 57 de la misma; establece como deberán trasladarse las fábricas y talleres, y además dice que los problemas que se deriven de las relaciones entre el capital y el trabajo se someterán a comisiones de conciliación, integradas por representaciones paritarias de patronos y obreros, presididas por un funcionario judicial, y como final de todo ello, dispone que a fin de asegurar el cumplimiento de todo lo dispuesto, el Estado proveerá a la vigilancia e inspección de las Empresas (arts 60 y 86).

b) Capital y Trabajo:

"La Ley regulará la forma en que podrá realizarse el traslado de fábricas y talleres a los efectos de evitar que se envilezcan las condiciones de trabajo" (art. 83).

"Los problemas que se deriven de las relaciones entre el capital y el trabajo se someterán a comisiones de conciliación"(art. 84).

"La formación de empresas cooperativas, ya sean comerciales, agrícolas,

industriales, de consumo o de cualquier otra índole, será auspiciada por la Ley; pero ésta regulará, constitución y funcionamiento de tales empresas, de modo que no sirvan para eludir o adulterar las disposiciones que para el régimen de trabajo establece la Constitución"(art. 75).

c) Justicia Social.

La Carta Política de 1940 se proyecta con nuevos rumbos a la de 1901. Esta es puramente individualista. La de 1940 es de protección social.

En la de 1940 se tutelaba la familia, la cultura en todas sus manifestaciones; el trabajo, como derecho inaleanable, la propiedad privada, en su mas amplio concepto de función social, de tal modo que cualquier persona puede ser privado de ella en cuanto pueda llenar una función en beneficio de la colectividad, mediante indemnización.

En esta misma Carta se limita el derecho de propiedad, se proscribe los latifundios, se prohiben las cargas perpetuas, se impide que no llenen su función los talleres, fábricas, industrias; se da intervención en éstas a los sindicatos, limitando las facultades de sus propietarios; no pueden cerrarlas a su arbitrio ni trasladarlas de un lugar a otro. Se intervienen los centros de industria y de servicios públicos por el Gobierno.

El ciudadano tiene derecho, según la Constitución, entre otros, a recibir los beneficios de la asistencia social y de la cooperación pública, acreditando previamente en el primer caso su condición de pobre; a la preferencia que en el trabajo dispongan la Constitución y la Ley.

d) Cultura y Educación.

El artículo 31 de la Constitución de 1901, bajo epígrafe de "Derechos Individuales" dice: la enseñanza primaria es obligatoria, y así ésta como la de Artes y Oficios serán gratuitas. Ambas estarán a cargo del Estado, mientras no puedan sostenerlas respectivamente, por carecer de recursos suficientes, los Municipios y las Provincias; la segunda Enseñanza y la superior estarán a cargo del Estado.

La Ley Constitucional de 1934 agrega a lo expuesto que el Estado tendrá la alta inspección de todos los establecimientos de educación y enseñanza rpivada.

La Constitución de 1940 da un paso de progreso en cuanto a la protección estatal de la educación, ya que la comprende en sus diversos aspectos, proclamando: "La cultura en todas sus manifestqciones constituye un inte-

rés primordial del Estado".

En Cuba se establecían escuelas para obreros; para menores de edad escolar, adultos y campesinos; para la economía doméstica, corte y cultura para la mujer; escuelas de Artes y Oficios, de técnica agrícola, industrial y comercial, de modo que respondan a las necesidades de la economía nacional.

e) Familia

Todos los textos constitucionales que han tenido vigencia en Cuba a partir de la Ley Fundamental de la Monarquía española de 1812, hasta la Ley Constitucional de la República de 1935, han silenciado lo referente a la familia. Los sistemas de gobierno monárquico, autonómico y republicano que han regido no extendieron su tutela constitucional a la misma, hasta que en 1940, la Asamblea Constituyente reunida en La Habana, comprendió en el Título V, Sección Primera de la Carta todo lo referente a dicha Institución.

La Constitución de 1940 establece que: "La familia, la maternidad y el matrimonio tienen la protección del Estado".

La Propiedad familiar aparece por vez primera en Cuba, proyectando la propiedad en beneficio social, que en este caso es la familia, con toda la protección del Estado.

f) Propiedad y latifundios, expropiación y confiscación.

Dice Andrés María Lazcano y Mazón (4) que la función del derecho de propiedad en las Constituciones monárquicas, autonómica y republicana que han regido en Cuba, proyectábanse solo en beneficio del propietario.

La expropiación de bienes está sujeta a la causa de utilidad pública declarada por la autoridad competente y previa siempre la correspondiente indemnización -art. 10 de la Constitución de la Monarquía de España de 1876; art. 32 de la Ley Fundamental de Cuba de 1901, art. 6 de los Estatutos para el Gobierno Provisional de 1933; artículos 34 de las Leyes Constitucionales de 1934 y 1935 y art. 24 de la Ley de 1940, agregando esta última que la utilidad puede ser también de carácter social.

España, a la que pertenecía Cuba, en su Constitución de 1812, artículo 4, expresa: "La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la propiedad y demás derechos de todos los individuos que la componen". En la Constitución de 1876 se contrae el derecho estudiado des-

de el punto de vista expuesto en los dos párrafos anteriores. En el Tratado de Paz celebrado entre España y los Estados Unidos: -art. 9- se declaró que los súbditos españoles en Cuba podían conservar su propiedad y disponer de ella.

La función social de la propiedad se reconoce en la Constitución de 1940.

El art. 87 de la Carta Política de Cuba de 1940 hace esta declaración: "El estado cubano reconoce la existencia y legitimidad de la propiedad privada en su mas amplio concepto de función social y sin mas limitaciones que aquellas que por motivos de utilidad pública o de interés social establezca la ley", para mas adelante agregar: "El subsuelo pertenece al Estado que podrá hacer concesiones para su explotación, conforme a lo que establezca la Ley; la propiedad minera concedida y no explotada dentro del término que fije la Ley será declarada nula y reintegrada al Estado; las tierras, los bosques y las concesiones para la explotación del subsuelo, utilización de aguas, medios de transporte y toda otra empresa de servicio público habrán de ser explotados de manera que propendan al bienestar social -art, 89-. El Estado tendrá el derecho de tanteo en toda adjudicación o venta forzosa de propiedades inmuebles.

Los latifundios en la Constitución de 1940 están proscritos: "A los efectos de su desaparición, la ley señalará el máximo de extensión de la propiedad que cada persona o entidad pueda poseer para cada tipo de explotación a que la tierra se dedique y tomando en cuenta las respectivas peculiaridades".

Desde la fundación de la República el tratamiento constitucional de la expropiación forzosa en el Derecho Histórico cubano obedecía al criterio tradicional, que arrancaba del mantenido por la Declaración francesa de 1789 (art. 17).

Por eso en el art. 32 de la Carta de 1901 se preceptuaba: "Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa la correspondiente indemnización. Si no precediere este requisito, los jueces y Tribunales ampararán, y en su caso, reintegrarán al expropiado"

El artículo 87 de la Carta de q940 consagra el principio de la "función social" de la propiedad a pesar de que el artículo 24 refuerza la garantía

tradicional del propietario hasta límites que no se encontraban en ningún texto constitucional antecedente.

En la Carta de 1940 queda extendida la causa de expropiación al "interés social", mas tarde la Ley de Reforma Agraria Castrista dará un sentido social a la expropiación forzosa, ya que el vocablo social se extiende en ella como manifestación de que el interés individual, con lo que, como afirma García Regueiro (5) la expropiación no se centra tanto en la garantía del sujeto pasivo de la misma como en el beneficio social que con ella se produce.

La Constitución de 1940 se basaba en principios progresistas. Se justificaba la expropiación de bienes "por razón de utilidad pública o de interés social" (art. 24). Se facultaba al Estado, para "utilizar todos los recursos que estén en su mano para procurar trabajo a todos". La Carta reclamaba el subsuelo para el Estado:"Tierras, bosques y concesiones para la explotación del subsuelo... y cualquier otra empresa de interés público, deben explotarse de un modo favorable para el bien social".

Se proscribían los latifundios y estipulaba "la cantidad máxima de propiedad que cada persona o corporación puede poseer para cada tipo de explotación....(y) adquisiciones y posesión de tierras or personas y compañías extranjeras", y pedía al Estado que "adoptase medidas que tiendan a devolver la tierra a sus dueños, los cubanos". Se autorizaba al Gobierno para que "dirigiese el curso de la economía nacional en provecho del pueblo... promoviése la agricultura y la industria nacionales, facilitando su diversificación como fuentes de riqueza pública y beneficio colectivo".

Se sometía la propiedad extranjera y el uso de la propiedad a las leyes nacionales. El control de la industria azucarera se atribuía al Estado.

Entre los derechos fundamentales de los individuos, la Constitución prohibe la confiscación de bienes. Como garantía de este principio se sostiene que nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad judicial competente y por causa justificada de utilidad pública o de interés social y siempre previo el pago de indemnización y como garantía del derecho de propiedad privada se consigna que la falta de pago de la indemnización determina el derecho del expropiado a ser amparado por los Tribunales de Justicia y, en su caso, reintegrado en su propiedad.

Los antecedentes histórico constitucionales de esta norma se encuentran en la Carta Política de España de 1812 que dice: art. 304, "tampoco se impondrá la pena de confiscaión de bienes"; en el artículo 10 de igual Carta Fundamental de la Metrópoli de 1876, que recoge ese principio, arega: "y nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización". Asimismo los apartados tercero y quinto de la Constitución Provisional de Santiago de Cuba o de Leonrd Wood (1898), estatuye: "ninguna propiedad privada se tomará para uso público sin ser debidamente indemnizada" y "al acusado no puede privársele de su propiedad sino por las leyes del país".

g) Gravámenes perpetuos y censos.

Aparece por vez primera en sus textos fundamentales la prohibición de imponer gravámenes perpetuos sobre la propiedad, del carácter de los censos y otros de análoga naturaleza, con la excepción de que pueden establecerse a favor del Estado, la Provincia o el Municipio, o a favor de instituciones públicas de toda clase o de instituciones privadas de beneficencia.

h) Monopolios

En su artículo 276 consigna: "Serán nulas y carecerán de efecto las leyes y disposiciones creadoras de monopolios privados, o que regulen el comercio, la industria y la agricultura en forma tal que produzca ese resultado. La ley cuidará especialmente de que no sean monopolizadas en interés particular las actividades comerciales en los centros de trabajos agrícolas e industriales".

Ninguna otra Constitución de Iberoamérica anterior a la de la República de Cuba prohibía los monopolios. Tampoco constaba esta prohibición en las de la Monarquía española ni en la Autonómica.

i) La Economía dela Nación.

La Constitución de 1940 (Sección IV del Título XVII) orienta la economía sobre el aseguramiento a cada individuo de una existencia decorosa, establece normas dedicadas a proyectar socialmente todos los beneficios de la Nación en favor del conglomerado social. Así declara que fomentará la agricultura e industrias nacionales, diversificandola como fuente de riqueza pública.

El Estado se inmiscuye tambien en los arrendamientos contrarios a la Constitución y a la Ley, cuando impliquen renuncias de derechos sociales; establece normas opuestas a los monopolios privados; sienta que los servicios públicos nacionales o locales se considerarán de interés social, con la supervisión del Estado, que puede dictar reglas. Prohibe gravar con impuesto de consumo la materia prima nacional que se destine a la manufactura o exportación.

j) Los extranjeros y el régimen económico social

Por las Constituciones de 1901, 1934, 1935 y 1940, los extranjeros residentes en el territorio de la República quedan equiparados a los cubanos, entre otras cosas en:

En cuanto a la protección de su persona y bienes.

En la obligación de acatar el régimen económic-social.

En la obligación de contribuir a los gastos públicos.

k) La industria azucarera.

Si el petróléo y los hidrocarburos fueron objeto de atención por parte de los Constituyentes venezolanos, como fuente primaria de riqueza del país, Cuba no podía relegar de la Carta Política a la Industria azucareara. El monocultivo del azúcar fue siempre la principal fuente básico de la economía del país.El destino económico de Cuba está ligado inevitablemente al azúcar y ésta marcó a veces rumbos políticos.

El Título XVII se dedica a la Hacienda. En su Sección Cuarta, de la Economía Nacional, norma que la Ley regulará la siembra y la molienda de la caña por administración, reduciéndola al límite mínimo impuesto por la necesidad económico-social de mantener la industria azucarera sobre la base de los dos grandes factores que concurren a su desarrollo: industriales o productores de azúcar, y agricultores o colonos productores de caña.

Es decir que la Carta Política de 1940 dedica especial atención a la principal industria nacional.

Se ha dicho -dice Andrés Lazcano y Mazón (6)- que en los movimientos políticos de Cuba siempre influyó el hacendado esclavista, que tenía perder las dotaciones de negros para los ingenios con la independencia.

Antes de darse estos principios constitucionales existía una farragosa legislación, muy abundante, de todos los problemas de la Industria azu-

carera.

1) Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales.

La creación de este Tribunal fue también uno de los logros de la Constitución cubana de 1940 no conocido en otras Cartas de Iberoamérica.

En la Constitución de 1940 se estatuye:

"El Tribunal Supremo de Justicia se compondrá de las Salas que la Ley determine"; "una de estas Salas constituirá el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales". Complementando la Ley Constitucional, la Ley num. 7 de 31 de mayo de 1949, crea dicho Tribunal.

La jerarquía del nuevo Tribunal, dentro de la órbita en que se desenvuelve, es de tanta transcendencia que sus resoluciones son inapelables, que anula los actos, acuerdos y leyes de todos los Poderes del Estado, aun de aquel de quien forma parte, del Poder Judicial. Pbliga a dichos Poderes a dictar resoluciones derogatorias de sus propias disposiciones.

Actúa el Tribunal como guardián de las normas y principios desarrollados por la Constitución, y tiene el carácter de organismo de derecho público, por ser el instrumento del "control institucional" o "control jurisdicional". El Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales es el mantenedor de la integridad y supremacía del orden legal constitucional.

En nuestra opinión la Carta de 1940 era un modelo constitucional en cuanto al contenido de principios, derechos y garantías socioeconómicas. Bien es cierto que había tenido muchos modelos para su elaboración, y que el cambio histórico desde la Constitución de 1917 en México hasta 1940 había sido profundo.

C) LAS LEYES FUNDAMENTALES DE LA ETAPA CASTRISTA.

Puede darse como antecedente de las mismas la Ley num. 3 de la Sierra Maestra, , promulgada el 10 de octubre de 1958 por la Jefatura del Ejército Rebelde, antes del derrocamiento del Presidente Batista.

Fue el primer y significativo paso dado por las fuerzas castristas hacia la consecución de la Reforma Agraria, y definió cual había de ser el contenido económico-agrario del proceso revolucionario cuando se alcanzase la victoria.

Dicha ley prometía el derecho a la tierra de todos los campesinos con menos de 67 hectáreas que estuviesen laborando en ella, ya se tratase de arrendatarios, subarrendatarios, aparceros y precaristas. Se les concedería gratuitamente hasta el 26'8 hectáreas. En cuanto al latinfundio, la ley renovaba la promesa del art. 90 de la Constitución de 1940, que determinaba la obligación de los gobernantes de eliminarlo mediante futuras legislaciones.

Noventa días de la promulgación de la Ley num. 3 caía la dictadura de Batista.

En los primeros momentos del triunfo revolucionario, se procede a dar virtualidad a la Constitución de 1940, de tal modo que el contenido progresista de la misma contribuyó a que pudieran quedar en su texto inalterables los mas importantes principios. Solo se sometieron a reforma algunos, esencialmente los defensores del régimen de propiedad.

El 5 de enero de 1959 se restablece la Constitución de 1940. Disposiciones posteriores de rango constitucional efectuarán las modificaciones que los momentos exigían, hasta tanto una Ley Fundamental incorporarse y efectuara el desarrollo de la Carta vigente de 1940, teniéndo en cuenta las nuevas condiciones socioeconómicas por las que atravesaba la nueva Cuba.

Se proclama la Ley Fundamental de 1959, Constitución flexible ya que admite la reforma del Poder Constituyente y se incorporan a la Ley Fundamental la Ley de Reforma Agraria de 17 de mayo de 1959, Ley de Reforma Urbana de 14 de octubre de 1960, Ley de Nacionalización de la Enseñanza de 6 de junio de 1971, y la Segunda Ley de Reforma Agraria de 3 de octubre de 1963, sin que por ello se terminase la incorporación de Leyes, en este proceso constitucional en pleno desarrollo.

Respecto a Declaraciones de Principios, dentro del ordenamiento Constitucional se consideran como tales las dos Declaraciones: de La Habana de 2 de setiembre de 1960 y 4 de febrero de 1962, Textos que, se ha dicho, constituyen grandes Declaraciones de Derechos y Principios en la línea de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y la Declaración soviética de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado de 1918.

Las ha resumido brevemente Ovidio García Regueiro.

En la I y II Declaraciones de La Habana se exponen las causas políticas, económicas y sociales que determinaron el curso de la Revolución cas-

trista, declaraciones aprobadas prescindiendo de acciones de "democracia representativa", y por tanto mediante representaciones de "democracia directa" constituida por la reunión masiva del pueblo de Cuba en una Samblea General Nacional.

La I Declaración de La Habana exalta la liberación del individuo y su explotación-liberación de la explotación. Solo la libertad económica, es decir, la garantía del derecho al trabajo asegurada por el Estado, la ausencia de desempleo, la confianza del hombre en el fituro, sirven de base al resto de las libertades. Las libertades son entendidas por la I Declaración, en el sentido de que son el derecho de la persona a una vida digna, igualdad política, el derecho a gozar de las conquistas de la ciencia, la técnica y la cultura. La libertad es definida en el sentido de liberación del hombre del yugo racial y nacional, y pone de manifiesto que solo bajo el régimen social en que no exista la explotación del hombre por el hombre, puede tenderse a la consecución de las libertades. Condena el latifundio, el analfabetismo, los salarios de hambre, la discriminación racial, la falta de escuelas y hospitales y a las oligarquías nacionales y políticas que manteniendo los pueblos en la miseria, impiden su desarrollo democrático y el ejercicio pleno de su soberanía, al tiempo que conceden los recursos naturales nacionales a los monopolios extranjeros.

Los derechos y deberes del ciudadano enunciados en la I Declaración de La Habana tienden al desarrollo progresivo de la sociedad cubana, garantizando a los ciudadanos la participación activa en la vida pública, económica, cultural, social y política del país. Proclama el derecho de los campesinos a la tierra, del obrero a los frutos de su trabajo, del niño a la educación, del enfermo a la asistencia médica, del jóven al trabajo, del negro y del indio a la dignidad plena del hombre, de la mujer a la igualdad civil, social y política, del anciano a una vejez segura, de los Estados a la nacionalización, de los paises al comercio libre, de las naciones a su plena soberanía y de los explotados y oprimidos a ser armados para defender por si mismos sus derechos y destinos.

La II Declaración de La Habana destaca su proyección sobre Iberoamérica, indica el camino de liberación de los pueblos explotados, y en general señala el movimiento universal de lucha de todos los pueblos explotados.

En todas las leyes cubanas de rango institucional ya hemos dicho que se ha marcado una orientación socialista, acabando con las supervivencias económicas privadas, marcándose nacionalizaciones en todos los campos de la economía y de la propiedad.

Vamos a hacer ahora análisis de las principales Leyes Fundamentales del "orden institucional" de Cuba, abreviando de modo gráfico la referencia a la normativa integrada por las Leyes Fundamentales, estimándola como Constitución Vigente del Estado Cubano.

a) La Ley Fundamental de 7 de febrero de 1959 modifica determinados preceptos de la Constitución de Cuba de 1940 y entre los referentes a los derechos socioeconómicos, objeto de este trabajo, los artículos principales que resultaban reformados era el 24 (Confiscación de bienes): prohibición a excepción de las personas que señala. Requisitos: autoridad judicial, causa justificada de utilidad pública que competerá a los Tribunales.

Establece y extiende la ayuda del Estado a las Universidades. Crea el Ministerio de Bienestar Social.

La propiedad privada es reconocida por el Estado cubano en su mas amplio concepto de función social y sin mas limitaciones que aquellas que por motivos de necesidad pública o interés social establezca la ley (art. 87)

Prohibe el latifundio en el artículo 90. Se mantiene el patrimonio nacional inembargable que se eleva a 8.000 pesos como tope máximo del valor de finca (art. 91).

"El Estado orientará la economía nacional en beneficio del pueblo para asegurar a cada individuo una existencia decorosa. Será función primordial del Estado fomentar la agricultura e industria nacionales, procurando su diversificación como fuente de riqueza pública y beneficio colectivo" (art. 222).

El dominio y posesión de bienes inmuebles y la explotación de empresas o negocios agrícolas, industriales, comerciales, bancarios o de cualquier otra índole por extranjeros radicados en Cuba, o que en Cuba realicen sus operaciones, aunque radiquen fuera de ella estan sujetos de modo obligatorio a las mismas condiciones que establezca la Ley para los nacionales, las cuales deberán responder, en todo caso, al interés económico-social de la Nación.

La Ley Fundamental ha sido objeto de modificaciones en numerosos artícu-

los durante los años 1959 a 1961.

b) Ley de 17 de mayo de 1959 (Primera Reforma Agraria)

Sostiene Ovidio García Regueiro (8) que dadas las deficiencias estructuarales y el encadenamiento dependiente de la economía cubana a la altamente desarrollada estadounidense, era preciso llegar a una transformación radical de tal situación. Cada medida, al ponerse en práctica, evidenció la necesidad de completarla, ampliarla y consolodarla con otras que garantizasen definitivamente la posibilidad de un mas amplio desarrollo económico, mas racional y vigoroso.

Puede sintetizarse en los siguientes puntos dicha ley de 17 de mayo de 1959:

-Fija el límite máximo de la propiedad de la tierra en 402 hectáreas, área ampliada a 1340 héctáreas en caso de explotaciónes estensivas.

-Acceso gratuito a la propiedad de la tierra de todos los trabajadores que las cultivan sin ser dueños. La donación gratuita alcanzaba hasta el 26'8 hectáreas, con derecho a adquirir 40'2 hectáreas hasta totalizar por donación gratuita y compra 67 hectáreas.

-Utilización del latifundio improductivo para la organización de garantías estatales.

-Creación de formas de cooperación de tránsito (fincas del Estado y cooperaciones cañeras).

-Indemnizaciones a los propietarios de las tierras repartidas mediante Bonos de la Reforma Agraria, amortizables en 20 años, con interés anual del 4'5 por ciento.

-Prohibición de arrendamiento, aparcería, usufructo e hipoteca, liquidando los contratos y formas feudales y prohibición de venta de las tierras repartidas por la reforma, para evitar la fragmentación.

-Obligación de que en los sucesivos traspasos de tierra solo puedan efectuarse a favor de ciudadanos cubanos.

-Creación del I.N.R.A. organismo encargado de llevar a cabo la Reforma Agraria establecida por la Ley.

La Reforma Agraria de 1959 significaba la desaparición del latifundismo, y la limitación de la propiedad de la tierra a los términos fijados en cuanto a extensión.

Todo ello supuso una profunda transformación en la propiedad cubana, afectando a las propiedades extranjeras en en gran extensión.

c) La expropiación en la primera Ley Agraria. Ley de 17 de mayo de 1959

La Ley citada no configura la expropiación como "garantía del propietario frente a los ataques del Poder píblico", sino como instrumento llamado a eliminar todos los vicios del régimen de propiedad de la tierra.

En otro orden de cosas, el nuevo tratamiento a la expropiación, permitía dar vigencia y eficacia a los principios constitucionales de las anteriores normas: justicia social, bienestar individual y colectivo, fución social de la propiedad, equitativa distribución de la riqueza, porscipción del latifundismo, fomento de la economía nacional en beneficio del pueblo, etc.

En definitva, como comenta García Regueiro, la expropiación en la Ley de Reforma Agraria de mayo de 1959, ya no era un arma defensiva del propietario, sino un medio para la realización de los fines expuestos por la ley. Por eso la fórmula negativa del artículo 24 de la Constitución de 1940: "Nadie podrá ser privado de su propiedad...", tradicional en todo el derecho anterior, era sustituida en la Ley de Reforma Agraria por otra en la que se invertían los términos: "Nadie podrá ser dueño de mas de 30 caballerías (402 hectáreas) de tierra..."

En 1960 fueron nacionalizadas las centrales azucareras, los bancos, las refinerías de petróleo y otros bienes de propiedad norteamericana y se dictó la Ley de Reforma Urbana.

d) Ley de 3 de octubre de 1963 (segunda Reforma Agraria).

Con la promulgación de esta Ley se daba fin al proceso de transformación del sistema de propiedad en el campo. El campo cubano quedaba así estructurado en forma acorde con la socialización propuesta.

Los puntos en que estaba basada esta Ley son los siguientes:

-Nacionalización y atribución al sector socialista de la agricultura y las fincas afectadas por las disposiciones de la segunda Reforma Agraria.

-Expropiación con indemnización de las propiedades de los 10.000 miembros de la burguesía rural que quedaban subsistentes tras la anterior Reforma Agraria.

-Fijar el límite máximo de la propiedad privada de la tierra en 67 hectáreas.

Con esta reforma se garantizaba el control estatal sobre el 62 por ciento de la superficie agrícola que equivalía al 70 por ciento del área de cultivo..

Cuba se orienta de un modo resuelto hacia el socialismo y el colectivismo, socializando el comercio y el artesanado privado en febrero de 1968. La orientación dada tropieza con los naturales escollos.

En setiembre de 1970 se declara oficialmente la guerra al absentismo y la vagancia, que predominan en la Isla, con su inevitable repercusión en la economía del país. Los especialistas fuera de la Isla sostienen que la indisciplina, absentismo y baja productividad no se debe a la falta de conciencia revolucionaria, que, no ha de combatirse con medidas coercitivas. Se debe, dicen, a que el Gobierno, que ha distribuido beneficios sociales no ha repartido poder entre el pueblo, y que, al no tomar las decisiones los obreros, tampoco sienten responsabilidad, y que la solución está en la democratización del Poder y el destierro de métodos militares en la organización laboral. Morales Padrón dice que: "Nunca se ha ido en busca de la raiz auténtica de los problemas económicos, queriéndo resolver éstos con la panacea de los incentivos materiales o morales y con el severo control, hasta que, finalmente, en 1970, se reconoció que los problemas económicos tienen su origen en males políticos. En efecto: el pueblo no tiene poder; todos los medios de producción son del Estado, el cual está en manos de un grupo de dirigentes que monopolizan el Poder político, económico y social, impidiendo toda actividad política independiente. El pueblo no controla el Partido, el cual, organizado dictatorialemente, dispone, planifica, señala fines, métodos y dispositivos de trabajo. El obrero está libre de tomar decisiones y es, por lo mismo, irresponsable. La solución está en la democratización del poder, que con la inciativa pasaría a las masas, que desplazarían a los burócratas"(10).

(I) Barreras, Antonio: "Revolucion y Constitući'on" ."Revista Cubana de Jurisprudencia" num 1, pag 59 y sigs.La Habana, 1963
(2) García Regueiro, Ovidio: Raices Frutos de una Revolución, pag 143, Mádrid, 1970.
(3) Lazcano y Mazón, Andrés María: Las Constituciones de Cuba, pag 257, Mádrid, 1952
(4) Lazcano y Mazón, Andrés María: Ob. cit, pag 244.
(5) Garc'ia Regueiró, Ovidio: ob. cit, pag 145.
(6) Lazcano y Mazón, Andrés María: ob cit. pag 436.
(7) García Regueiro, Ovidio: ob. cit. pag. 252.
(8) García Regueiro, Ovidio: ob cit.
(9) García Regueiro, Ovidio. ob. cit, pag 146.
(10) Morales Padrón, Franciisco: Historia de Hispanóamérica, ob. cit, pag.324.

IV

EVOLUCION CONSTITUCIONAL DE VENEZUELA

A) VENEZUELA DESDE LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1811 HASTA FINES DEL SIGLO XIX.

La constante venezolana mas característica durante el siglo XIX fue el ambiente revolucionario que degenera en el caos político y social. Tres etapas históricas atravesará Venezuela en el transcurso del siglo XIX, una vez escindida de la Gran Colombia: la etapa de la oligarquía conservadora, iniciada con Páez en 1830; la oligarquía liberal representada por el "monaguismo", y la Federación, que tiene su mas digno representante en Guzmán Blanco.

Hasta 1848 se consigue en Venezuela -como ha dicho José Pareja y Paz-Soldán- una admirable conjunción, que no volverá a lograrse en todo el siglo XIX; la unión entre una oligarquía civil e intelectual capaz y honesta que mandaba y la ambición de un guerrero de prestigio que mantenía el orden. Conforme se aproximaba la mitad del siglo -apunta David R. Moore-, las influencias europeas se arraigaban mas en Venezuela. El comercio exterior se realizaba sobre todo con Inglaterra, de donde procedían, al tiempo que los capitales, la inspiración para ciertas reformas políticas y sociales. La influencia europea se manifestaba sobre todo en la importación y adopción de las ideas sociales radicales corrientes en Francia e Inglaterra. Las revoluciones que estallaron en Europa en 1848 hallaron eco en los movimientos radicales de Venezuela, como lo habían hallado en Colombia y en otras regiones sudamericanas (1).

Venezuela fue en el siglo XIX un cuartel abierto, en el que entraban y salían continuamente todas las facciones políticas sin dar apenas tiempo para pequeños intervalos de paz. El ambiente militarista creado por los caudillos presidenciales abrumó a Venezuela, ambiente que se había ges-

tado en las luchas por la independencia, pero que dejó ese poso militar, que pareció interminable, incrustado en todos los hombres que dirigieron la epopeya libertadora.

En este país en que el caudillismo adquirió tan gran preponderancia al desaparecer la clase patricia, se producirá una sucesión de Cartas Políticas, Pasaron por su vida constitucional, las de 1811, 1819, 1821, 1830, 1857, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891 y 1893. Ellas no reflejan la realidad del país, sino la orientación o el capricho de sus grandes caudillos autrocráticos, porque la historia venezolana gira por entero durante largos períodos en torno a la figura de aquellos (Páez, los Monagas, Guzmán Blanco, etc.)

El 14 de julio de 1811 se publicó solemnemente el Acta de Independencia. El 21 de diciembre del mismo año era sancionada la Constitución Federal, siendo la primera promulgada en la América Hispana. Puntos distintivos de esta Constitución fueron: el sistema federal; la religión católica como religión del Estado; derecho de sufragio para todos los ciudadanos sin restricciones de clase social o analfabetismo; el Ejecutivo plural ejercido por tres "individuos" durante cuatro años; la igualdad ante la Ley, en virtud de la cual quedaban suprimidos los títulos nobiliarios y los fueros en materia judicial; el hogal y la propiedad se declaraban inviolables; se consagra la libertad de pensamiento, la de reunión, la de tránsito, industria y comercio, etc. De acuerdo con el principio Federal, cada Provincia dictaría su propia Constitución.

Aunque la Constitución de 21 de diciembre de 1811 creaba una estructura nueva -como dice Luís Mariñas Otero-(2) "ponía de lado el problema económico del país, mantenía la esclavitud y afianzaba el poder de la oligarquía criolla". En su "Preliminar" y como Bases del Pacto Federativo consigna entre otros: "arreglar el comercio exterior y el de los Estados entre si". Para ser Senador habian de darse ciertos condicionamientos y entre ellos gozar en territorio de "una propiedad de seis mil pesos". Se reglaban las atrivuciones del poder Legislativo (establecer impuestos y contribuciones, contraer deudas por medio de empréstito, reglar el comercio exterior, acuñar y batir moneda, y disponer absolutamente del ramo del tabaco, moo y chimó, derechos de importación y exportación, reglando y dirigiendo en todos la inversión de los gastos y la recolección de los productos que han

de entrar en la Tesorería Nacional). También se exigían en "los tres individuos" en que estaba depositado el Poder Ejecutivo, entre otras, la de "gozar de alguna propiedad de cualquier clase de bienes". En el Capítulo VIII, bajo la rúbrica de "Derechos del Hombre", se afirmaba que "el pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan a los suyos"(art. 142). Y entre los "Derechos del hombre en Sociedad" de la Sección II, Capítulo VIII, se contenían la "propiedad", que se definía como "el derecho que cada uno tiene de gozar y disponer de los bienes que haya adquirido con su trabajo, eindustria". En cuanto al trabajo,"ningún género de trabajo, de cultura, de industria o de comercio, serán prohibidos a los ciudadanos, excepto aquellos que ahora forman la susistencia del Estado..."(art. 167). Las personas y propiedad de los extranjeros corrían paridad con las de los nacionales. El comercio de negros se consideraba como comercio inicuo y se prohibía, como asimismo la introdución de esclavos, pero no se prohibía la esclavitud, y esta introdución de escalvos prohibida era por "via de especulación mercantil"(art. 202). La Carta de 1811 establecía la "libertad de comercio": ". ...ni se concederán privilegios o derechos exclusivos a las compañías de comercio o corporaciones industriales, ni se impondrán otras limitaciones a la libertad de comercio y al ejercicio de la agricultura y de la industria, sino que la previene expresamente la Constitución".(Art. 220)

La Constitución fechada en el Congreso Nacional el 15 de agosto de 1819, fue una Carta eminentemente enunciativa, conteniendo declaraciones llenas de ingenuidad. En la parte dogmática enumera los derechos del hombre: libertad, seguridad, prosperidad e igualdad, pero no declara abolida la esclavitud. Siguen dandose los condicionamientos económicos que se imponen para la ciudadanía y el ejercicio del derecho de sufragio, garantizándose así el gobierno por la oligarquía criolla. Se admitía libertad de contratación "Todo hombre hábil para contratar, puede empeñar o comprometer sus servicios a su tiempo, pero no puede venderse ni ser vendido". Se establece la justa indemnización en las privaciones de propiedad, por "causa de utilidad general o necesidad pública". A los ciudadanos se les calsifica en "activos y pasivos" y entre las condiciones para ser ciudadano activo -que goza de derecho de sufragio- reside "en poseer una propiedad raiz de valor de quinientos pesos en cualquier parte de Venezuela" o "tener algún grado o apro-

bación pública en una ciencia o arte liberal o mecánica" o "gozar de un grado militar vivo y efectivo o de algún empleo con renta de trescientos pesos al año" (art. 4 de la Sección I, Título VI). Para los senadores también se imponían condicionamientos económicos: Precisaban ser ciudadanos activos y además tener "una propiedad de ocho mil pesos en bienes raices o renta correspondiente a este capital" (art. 6,3 Sección Tercera, Título VI).

También esta Carta dejaba de lado el problema económico del país, mantenía la esclavitud y afianzaba el poder de la oligarquía criolla mediante el complicado sistema establecido para el sufragio con sus requisitos de índole financiera y clasista. "Sin embargo no debe olvidarse que el movimiento emenacipador fue obra de una ideología subjetiva cuyo tema por excelencia fue la libertad. Tampoco debe desestimarse el hecho de que los conductores de ese movimiento fueron los propietarios de la riqueza. Si se considera el alcance que para la época tenían las doctrinas que adoptaron, es evidente que en el plano social aquella fue una revolución. Revolucionarias son, por su radicalismo y por su amplitud, la consagración de la soberanía popular, la abolición de los títulos nobiliarios y de los fueros y en general los derechos y garantías calcados en el Derecho natural según el cual todos los hombres nacen iguales, con lo que se acogía la tesis de Locke sostenida antes por los colonos norteamericanos y llevados por Lafayette a la Asamblea Constituyente de Francia de 1791. Esta doctrina, sustentada en los cuatro principios básicos de libertad, igualdad propiedad y seguridad, forma el cimiento revolucionario burgués sobre el cual se asentarán en el futuro los cánones constitucionales de Venezuela según lo reconocen el propio Picón Rivas, Gil Fortoul y otros constitucionalistas venezolanos" (3).

La Constitución aprobada por el Congreso el 31 de agosto de 1821, tiene carácter mucho menos dogmático que las anteriores.

La Carta Política dada en Valencia el 22 de setiembre de 1830, en su corto Preámbulo alude a la Reunión de los Representantes en el Congreso entre otros fines, para "asegurar la tranquilidad doméstica" y "promover la felicidad en general". Tambien subsisten motivaciones económicas para gozar de los derechos de ciudadanía (renta marcada, profesión, oficio o

industria útil que produzca cien pesos anuales, sin dependencia de otro en clase de sirviente doméstico o gozar de un sueldo anual de ciento cincuenta pesos). Y también las motivaciones económicas para ser elector, para ser nombrado representante de la Cámara, y para ser Senador. Tampoco se atreven los Constituyentes en esta Carta, a eliminar la abolición de la esclavitud. Como dice Mariñas Otero, esta Constitución que estaría en vigor 27 años era "una Constitución realista que no descartaba la situación social del país". En la misma y entre las atribuciones del Congreso se encuentran la de establecer un Banco Nacional y celebrar contratos con ciudadanos y compañías nacionales o extranjeras para la navegación de ríos, apertura de canales, minas y otros objetos de interés general (art. 87). Subsisten los mismos conceptos de "trabajo" y "porpiedad" que en las Cartas anteriores.

Sin embargo en la Constitución de 1857 no se contiene ya las motivaciones económicas para ejercitar los derechos del ciudadano, aunque subsistan para ser elector y Senador. Entre las atribuciones del Congreso se consigna la de "establecer un Banco Nacional y permitir el establecimiento de bancos particulares". Y sobre los contratos se modifica la Carta anterior que eran de "celebrar" y en ésta son de "establecer" reglas para la celebración de contratos. Mantiene la Carta la inviolabilidad de la propiedad. No se contiene alusión alguna dentro del Título XX "de las Garantías" al trabajo. Sin embargo se menciona en la Constitución que ésta garantiza a los venezolanos entre otras "la libertad de industria" (art. 97), y en cuanto a esclavitud la norma del art. 99 es ya contundente: "Jamás podrá restablecerse la esclavitud en Venezuela".

La Carta de 1858, en el Preámbulo, se atiende a "asegurar la tranquilidad doméstica" y "promover la felicidad general...". Da un paso decisivo en cuanto a la esclavitud, que reafirma abolida y declara libres todos los esclavos. Esta Carta menciona el "trabajo" indirectamente: "Todos los venezolanos tienen el derecho de ejercer cualquier profesión o industria.." Sigue condicionandose el ejercicio del cargo de Senador con motivaciones económicas y prohibe la fundación de mayorazgos y toda clase de vinculaciones.

A la Constitución de 1858 que en su parte orgánica manifiesta el triunfo de la ideas descentralizadoras, sucede la de 1864 (Constitución de los

Estados Unidos de Venezuela), aprobada por la Asamblea el 28 de marzo de 1864 y promulgada en Coro en abril de 1864, que tendría diez años de vigencia. Era una Constitución eminentemente federalista aunque resultó inaplicable. Garantiza la propiedad, la libertad de industria, y existe ya un punto de indudable interés en el aspecto socioeconómico contenido en el artículo 117: "La Nación y los Estado promoverán la inmigración y colonización de extranjeros".

Dice Ramón Díez Sánchez (4) que la revolución describirá un primer ciclo histórico que irá a cerrarse con la segunda Carta Federal de 1864. Entre una y otra Constitución, es decir entre la primera y la de 1864, están las de 1819, 1821 (Constitución de la Gran Colombia), 1830, 1857 y 1858, que representan otras tantas etapas de esa revolución. Sus variantes son meramente políticas (si se exceptúa el gran acontecimiento de la abolición de la esclavitud en 1854), ya que todas ellas conservan los requisitos financieros para el sufragio en que se apoya la oligarquía hasta que los suprime la de 1864.

Las Constituciones de 1874, 1881, y 1893 muestran la misma concepción de las anteriores, si bien con ligeras modificaciones de detalle. Asi la de 1881 declara "la exportación es libre en Venezuela y no podrá imponerse sobre ella ningún derecho que la grave"(art. 101). Y la de 21 de junio de 1893, aunque mantiene la estructura federal tiene modificaciones que la alteran y encauzan hacia un sentido centralista. Se definen mejor las garantías, llamadas en esta Constitución "derechos", que en textos anteriores.

B) LA CONSTITUCION DE 1901 Y SUCESIVAS. LA CONSTITUCION DE 1925 Y EL PETROLEO. LA CONSTITUCIONALIZACION DE LOS DERECHOS SOCIOECONOMICOS: LAS CARTAS VENEZOLANAS DE 1947 Y 1961.

La Carta promulgada el 29 de marzo de 1901 es similar a las anteriores en cuanto a propiedad e industria. En ella, sin embargo, y entre las atribuciones del Congreso se contiene la de "legislar sobre Bancos y sobre cualquier otros Institutos de Crédito(art. 54,6). Y en ella también se dispone lo relativo a la formación de la Carta Geográfica del país y a la

Estadística del Censo Nacional que deberá hacerse cada diez años.

Las Cartas de 1904, 1909, Estatuto Provisorio de 1914, no difieren sustancialmente de los anteriores en los aspectos socioeconómicos. Es sin embargo de destacar la Constitución de 1922 que al tiempo de seguir manteniendo o garantizando la propiedad, la libertad de industria, declara abolida la concesión de monopolios.

La Constitución dada el 24 de junio de 1925 farantiza la propiedad, pero al referirse a la"libertad de trabajo" y de las industrias, en el artículo 31,8, lo hace "salvo las prohibiciones y limitaciones que exijan el orden público y las buenas costumbres, sin que puedan concederse monopolios para el ejercicio exclusivo de ninguna industria". Solo podrán otorgarse, conforme a la Ley, los privilegios temporales relativos a la propiedad intelectual, patentes de invención y marcas de fábrica, y los que se acuerden, también conforme a la Ley y por el tiempo determinado, para el establecimiento y la explotación de ferrocarriles, empresas de navegación aerea, canalizaciones, tranvías, líneas telefónicas o telegráficas y sistema de comunicaciones inalámbricas, cuando tales obras se llevan a cabo o se instalan a costa del concesionario, sin garantizarlas proventos ni subvenirlas la Nación ni los Estados". Y en la misma Carta y como atribuciones de ambas Cámaras como Cuerpos Colegisladores se especifican sus funciones de amplio sentido económico. Puede afirmarse que ha llegado la "era del petróleo", máxima fuente de riqueza Venezolana y la Constitución no puede estar ajena a este proceso económico que ha de cambiar los rumbos del país.

En el corto espacio que transcurre entre las Constituciones de 1922 y 1925 ocurren acontecimientos que van a transformar de modo radical el devenir venezolano. En 1917 se verifica la primera exportación de petróleo venezolano: -8650 toneladas métricas- y en 14 de diciembre de 1922 se perfora el pozo "Los Barrosos num 2" de incalculable riqueza que convierte a Venezuela en centro petrolero de primerísimo orden.

El incio de la economía petrolera, no obstante continuar inalterable la estructura política del país, transforma en pocos años a Venezuela.

En 1915, los depósitos bancarios del país ascendían a 15.000.000 de bolívares; en 1925, a 122.000 bolívares. En 1922, las exportaciones de pe-

tróleo tuvieron un valor de 15.000.000 de bolívares; en 1925 habían subido espectacularmente a 137.000.000 de bolívares, y por vez primera el petróleo desplaza al café como principal artículo venezolano de exportación.

La Constitución se sanciona por el Congreso el 24 dejunio de 1925. Solo acometía reformas circunstanciales. Se conserva en teoría el federalismo, pero se amplía considerablemente la competencia del Gobierno Central.

En la parte dogmática aparecen como novedades, la garantía solemne del derecho de propiedad al prohibirse las confiscaciones de bienes, salvo con carácter de represalias en caso de guerra internacional.

Es significativo, dada la influencia de compañías petroleras de Venezuela en aquellos años, la norma establecida en el artículo 78,6: "No están sujetas a la aprobación del Congreso las concesiones mineras ni los títulos de tierras baldías que se otorguen conforma a las respectivas leyes"(5) mientras que en el texto de 1922 se exigía aún la aprobación del legislativo.

La Constitución dada en Caracas el 22 de mayo de 1928, sigue literalmente en la mayoría de su articulado a la de 1925, y en la misma línea están las Cartas de 29 de mayo de 1929 y 7 de julio de 1931.

A partir de 1936 se da una nueva orientación en la vida política y constitucional de Venezuela, que ha sido calificada como de cambio completo de la política y de la administración. A partir de este año, y aunque como han comentado diversos constitucionalistas parezca increible, se comienza a pensar en Venezuela que el obrero tiene derechos; se inicia una legislación del trabajo, se fundan sindicatos, se reconoce el derecho de huelga, etc., y aunque con menos amplitud mejora la situación del empleado público y del bracero campesino. También por vez primera aparecen partidos políticos verdaderamente doctrinarios, con deliberación en común y con programa, sobreponiéndose a la línea personalista anterior. No obstante y como afirma Díaz Sánchez (6) el obrerismo venezolano tenía ya su partida de nacimiento. En 1898 aparecerá un propulsor en el Dr. Alberto González B. quien en unos folletos dirigidos a los obreros invoca la solidaridad social del trabajador señalando que la ausencia de esta virtud ha sido hasta entonces "una de las causas que siente nuestra querida Venezuela. Este precursor del sindicalismo venezolano condiciona como indispensable la "unión de todos

los venezolanos laboriosos y honrados con el propósito de consolidar las bases del Poder social, o sean los gremios en general", e invita a los trabajadores a emprender una lucha cívica, en la democracia, contra la corrupción y la ignorancia, y a fundar el Partido Popular.

Estos primeros pasos, acallados por la dictadura fueron los que llevaron al logro de la constitucionalización de los derechos socioeconómicos, sobre todo a la de los sociales, que por vez primera se consagran en la Constitución de 16 de julio de 1936. En esta Carta, aunque se reconoce al derecho de propiedad, se arbitran sus limitaciones, por "razón de interés nacional". Resultan una novedad las medidas de protección al trabajador, estampadas en el inciso octavo del artículo 32: El reposo semanal, las vacaciones retribuidas, el fomento de la enseñanza técnica de los obreros, la participación de los empleados y trabajadores en los beneficios de las empresas, el establecimiento de condiciones de trabajo en la ciudad y en el campo, etc., conjugándose los intereses de protección social con los económicos.

Y como novedad esta Carta crea un Consejo Económico Nacional constituido por representantes de la población productora y de la consumidora, del capital y del trabajo y de las profesiones liberales. Y se establece por último, que "la Ley dispondrá lo necesario para la mayor eficacia y estímulo del trabajo organizándolo adecuadamente". Esta disposición, según Mariñas (7), entrañaba el reconocimiento de los sindicatos, hasta entonces prácticamente inexistentes en Venezuela. La primera Ley del Trabajo no tardaría en promulgarse desarrollando ampliamente los principios anteriores y estampando el reconocimiento del derecho de huelga.

La Constitución aprobada el 5 de mayo de 1945 se apoya en el modelo de la de 1936. Se hace patente en la misma el impacto producido en el devenir político venezolano por la guerra mundial: control y planificación económica del país por el gobierno y expropiaciónes que se autorizarán no solamente por causa de utilidad pública, sino por interés social (art. 15,4). Se faculta al Poder Federal la potestad de "dictar en circunstancias extraordinarias las medidas económicas que fueren mecesarias para racionalizar y regular la producción, circulación y consumo de riquezas" (art. 32,9).

La Constitución aprobada el 5 de julio de 1947, se caracteriza por ser

un texto de marcada índole revolucionaria, tanto por su origen como por su estructura. Los comentaristas constitucionales la han considerado así:

a) Las aspiraciones de justicia social y gobierno democrático están solamente enunciados en su declaración preliminar.

b)Texto mas tecnico, distribución mas lógica y contenido mas moderno que el de las Cartas que le precedieron.

c) Desarrollo amplio de la regulación de problemas sociales.

La parte dogmática sigue el ejemplo de la Carta Cubana de 1947, en derechos individuales, familia, salud y seguridad social, educación, trabajo y economía nacional. Ampliamente van desarrollados los derechos del trabajador. En lo concerniente a la economía nacional se reconoce como en las Cartas antecedentes el derecho de propiedad, pero con las limitaciones que se impongan por la utilidad pública o el interés general, aunque ya se asigne a la propiedad una "función social". Se establece el impuesto proporcional y progresivo a la capacidad económica del contribuyente. Merece destacarse el artículo 68: "...la ley obligará a que las tierras y los bosques sean objeto de producción socialmente útil", atendiéndose por el Estado a la "defensa y conservación de los recursos naturales"(art. 66); planificará la mejora de la vida rural (art. 69). Aparece en dicha Carta la competencia del Controlador, cargo de nuevo cuño, y se consagra también el derecho de huelga. En materia tan importante como los "recursos naturales", el Estado "atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales del territorio venezolano, y reglamentará el uso, goce y aprovechamiento de aquellos...".

La Reforma Agraria es también objeto de consignación en esta Carta (art. 69). Sobre tierras destinadas a la explotación de concesiones mineras, adquiridas por nacionales o extranjeros, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles "pasarán en plena propiedad al patrimonio de la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la respectiva concesión".

En la Carta se aborda el problema del indio. Es la primera vez que encontramos la preocupación del Estado venezolano por "procurar la incorporación del indio a la vida nacional", y a tal fin una legislación especial determinará lo relacionado con la materia, siempre teniendo en cuenta

las características culturales y las condiciones económicas de la población indígena.

En cuanto a los monopolios, no se concederán estos, aunque podrán otorgarse concesiones, con caracter de exclusividad pero por tiempo limitado.

Previamente a la Constitución de 5 de julio de 1947, había precedido al Decreto (constitucional) num. 1 de la Junta Revolucionaria de Gobierno de los E.E.U.U. de Venezuela de 15 de marzo de 1946. En el primer Considerando de este Decreto se establecen como objetivos de la Revolución de 18 de octubre de 1945 dotar a la República de una Carta Fundamental que "contenga los modernos principios de la democracia, el derecho y la justicia social..,". No se contiene en este Decreto ninguna alusión al derecho de propiedad, ni a intereses o planteamientos socio-económicos. Solo el artículo 6 que garantiza la libertad personal, reitera la abolición de la esclavitud. Sin embargo en el artículo 2 al determinar que la enunciación de derechos políticos que se expresa "no debe entenderse como una negación de todos los otros que corresponden a los venezolanos en su condición de hombres libres y dignos y que no habían sido ni suspendidos ni limitados" se entiende implícitamente consagrada la garantía del derecho de propiedad.

Esta Constitución en definitiva, es un texto revolucionario, tanto por su origen como por su estructura, enunciándose en su declaración preliminar las aspiraciones de justicia social y gobierno democrático, habiéndose conceptuado este texto como de distribución mas lógica y de contenido mas moderno que las Cartas precedentes.

Este texto de 1947 regulaba extensamente los problemas sociales. Coincidía su aprobación con el inicio en Venezuela de una considerable corriente inmigratoria de una amplitud hasta entonces sin precedentes, en 1946 y 1947 y que iba a aumentar en los años siguientes.

La Constitución dada el 11 de abril de 1953 contiene entre las "Garantías Individuales" del Capítulo III, en el artículo 35: "El derecho de propiedad. En virtud de su <u>función social</u> la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezcan la ley, de conformidad con la cual también podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes mediante sentencia firme y pago de precio".

"La Ley podrá establecer prohibiciones especiales para la adquisición,

transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad, por su naturaleza, condición o situación en el territorio nacional".

"Las tierras adquiridas y destinadas a explotación de concesiones mineras, de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva".

La competencia del Poder Nacional marcada en el art. 60, consigna entre otras: La de expropiación; patentes y marcas; inmigración y colonización; reforma agraria; pesas y medidas, sistema monetario internacional; Bancos y demás instituciones de crédito, crédito público; impuestos; administración de las minas e hidrocarburos, ostrales de perlas, salinas y tierras baldías; únicamente se podrán otorgar concesiones y solo por tiempo limitado para el aprovechamiento de las riquezas nacionales; turismo. Los hoteles, establecimientos de recreación y demás servicios para el fomento del turismo; loterías; obras públicas nacionales; obras de ingeniería arquitectónica y de urbanismo; conservación, fomento y aprovechamiento de las riquezas naturales, trabajo, previsión y seguridad sociales; transporte terrestre, marítimo, aereo, fluvial y lacustre; telégrafos, teléfonos y comunicaciones inalámbricas.

Con la Constitución de 1953 desaparecen los últimos vestigios del federalismo, incluso formalmente. La Nación se denominará República de Venezuela, abandonando el nombre de E.E.U.U. de Venezuela adoptado noventa años antes.

En su parté dogmática retorna a la estructura tradicional, y se omite la enumeración de algunos de los derechos de tipo social que aparecían en la Constitución de 1947. El trabajo, la previsión y la seguridad social, competencia del Poder Público Nacional, serán reguladas por leyes especiales.

El Contralor de la Nación -en esta Constitución se suprimen los adjetivos "general" o "supremo" que aparecían en textos anteriores lo elige el Congreso Nacional y es el organismo del Legislativo que ejercerá la inspección y fiscalización de los ingresos del Tesoro Nacional.

Y así en este orden cronólogico llegamos hasta 1961. Desde principios de siglo Venezuela había tenido las siguientes Cartas: Constitución de 1901

sancionada por la Constitueynte de Castro; las de 1904, 1922, 1928, 1929 y 1931 sancionadas por el Congreso de Gómez; la de 1936 sancionada por el Congreso de López Contreras; la de 1945 sancionada por el Congreso de Medina Angarita y Constitución de 1947 sancionada por la Constituyente convocada por Acción Democrática; la de 1953, sancionada por la Constituyente de Pérez Jiménez, y la de 1961 elaborada por el Congreso de 1961.

En esta Carta de 23 de enero de 1961, se adopta como modelo la de 1947, desde el mismo preámbulo que lo sigue, aunque con ligeras variantes en su parte dogmática. Establece una separación de los "derechos" y"deberes" de los venezolanos. En la Constitución se enuncian una serie de principios en su forma mas general para que sirvan de gúía al futuro legislador y luego se consagran en forma concreta los derechos individuales, sociales, económicos y políticos. Entre esos estqbecidos en forma general, se contiene el derecho que tiene todo ciudadano al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin mas limitaciones que las que deriven del derecho de los demás y del orden público y social. Se acalara que los derechos y garantías contenidos en la Constitución no pueden entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no se consagran expresamente en la Carta, y de que la falta de la ley reglamentaria de esos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos, lo que equivale a sentar que el sistema de garantías descansa sobre la base de que los derechos inherentes a la personalidad humana sin que estén condicionados o no, a la existencia de una legislación que explícitamente los consagre y reglamente.

En el Título II "De los Deberes, Derechos y Garantías" en su Capítulo II art. 54, sobre el trabajo, establece el trabajo como "deber de toda persona para prestarlo".

En el Título II, Capítulo IV en el título de "Derechos Sociales" se consigna que la protección a las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades, y el fomento en la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular.

Se consagra la protección a la familia como célula fundamental de la sociedad y velará por el mejoramiento de su situación moral y económica, favoreciéndo la organización del patrimonio familiar inembargable y lo conducente a la adquisición de vivienda cómoda e higiénica. Protección a la materni-

dad y al niño (art. 74 y 75), y a la salud (art. 76).

"El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina".

"La Ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación".

Referente al trabajo, el artículo 84 establece el principio de que, todos tienen derecho al trabajo, el Estado procurará que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia decorosa y digna" y que la "libertad de trabajo no estará sijeta a otras restricciónes que las que establezca la Ley"

Se declara que el trabajo "será objeto de protección especial" y la Ley dispondrá de lo necesario "para mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores", siendo "irrenunciables para el trabajador las disposiciones que la Ley establezca para favorecerlo o protegerlo" (art. 85).

Se limita en el art. 86 la duración máxima de la jornada de trabajo, se establece el descanso semanal y las vacaciones, y se propenderá a "la progresiva disminución de la jornada, dentro del interés social...".

El art. 87 dispone que "la Ley proveerá los medios conducentes a la obtención de un salario justo; establecerá normas para asegurar a todo trabajador por lo menos un salario mínimo; garantizará igual salario para igual trabajo, sin discriminación alguna; fijará la participación que debe corresponder a los trabajadores en los beneficios de la empresa, y protegerá el salario y las prestaciones sociales con la inembargabilidad en la proporción y casos que se fijen..."

La Ley adoptará medidas encaminadas a garantizar la estabilidad en el trabajo; determinará la responsabilidad que incumba a la persona jurídica o natural en cuyo provecho se preste; favorecerá el desarrollo de las relaciones colectivas de trabajo y establecerá el ordenamiento para las negociaciones colectivas y para la solución pacífica de los conflictos. "La convención colectiva será amparada, y en ella se podrá establecer la Cláusula sindical, dentro de las condiciones que legalmente se pauten".

En el aspecto sindical, los sindicatos de trabajadores y los de patronos "no estarán sometidos a otros requisitos, para su existencia y funcionamiento, que los que establezca la Ley con el objeto de asegurar la mejor realización de sus funciones propias y garantizar los derechos de sus miembros. La Ley protegerá en su empleo, de manera específica, a los promotores y miembros directivos de sindicatos de trabajadores durante el tiempo y en las condiciones que se requieran para asegurar la libertad sindical" (art. 91).

La huelga se admite expresamente:"Los trabajadores tienen el derecho de huelga, dentro de las condiciones que fija la Ley". "En los servicios públicos este derecho se ejercerá en los casos que aquella determine" (art. 92).

La mujer y el menor en el trabajo serán objeto de protección especial (art. 93).

La Seguridad Social se aborda en esta Carta: "En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra las cargas derivadas de la vida familiar".

"Quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de seguridad social" (art. 94).

El capítulo V configura los "Derechos Económicos": "El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguran a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad".

"El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de tiqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país".

Se establece la dedicación libre "a la actividad lucrativa de su preferencia, sin mas limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes...."(art. 96).

En este artículo se aborda el tema de "la usura". "La Ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general,

las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica".

Los monopolios se rechazan expresamente: "No se permitirán monopolios. Solo podrán otorgarse, en conformidad con la Ley, concesiones con carácter de exclusividad y por tiempo limitado, para el establecimiento y explotación de obras y de servicios de interés público" y "el Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones y servicios de interés público por razones de conveniencia nacional y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control".

"La Ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado".

La iniciativa privada es objeto de especial protección. "El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país"(art. 98).

La expropiación se condiciona a las causas de utilidad pública o interés social: mediante sentencia firme y pago de justa indemnización.

Las tierras adquiridas para concesiones mineras son objeto de especial atención: "Las tierras adquiridas con destino a la explotación o exploración de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva" (art. 103).

Ferrocarriles y carreteras: "Los ferrocarriles, carreteras, oleoductos y otras vías de comunicaciones o de transporte construidos por empresas explotadoras de recursos naturales, estarán al servicio del público, en las condiciones y con las limitaciones que establezca la Ley" (art. 104).

Sobre el régimen latifundista contrario al interés social se tiende a su eliminación. "El régimen latifundista es contrario al interés social. La Ley dispondrá lo conducente a su eliminación y establecerá normas encaminadas a dotar la tierra a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ella, así como a proveerlos de los medios necesarios para hacerla producir" (art. 105).

Recursos naturales: son objeto principal de la atención estatal. "El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos"(art, 106).

Sobre capitales extranjeros y participación, la Ley establecerá las normas relativas a la participación de los capitales extranjeros en el desarrollo económico nacional.

La integración económica latinoamericana es una auténtica novedad: "La República favorecerá la integración económica latinoamericana. A este fin se procurará coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes (art. 108).

Cuerpos consultivos: "La Ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oir la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales, y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica".(art. 109).

Contratos de hidrocarburos. En el Título IV, "Del Poder Público", Capítulo I, "Disposiciones Generales", art. 126, impide celebrar contratos de interés nacional sin la aprobación del Congreso, salvo los que fueren necesarios para el norma desenvolvimiento de la administración pública o los que permita la Ley. "No podrá en ningún caso procederse al otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales que determine la Ley, sin que las Cámaras en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen...".

"Tampoco podrá celebrarse ningún contrato de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeras, ni con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación del Congreso".

La Constitución en el Título VIII "De la Hacienda Pública", Capítulo I, Disposiciones Generales, señala:

Art. 223: "El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al princi-

pio de la progresividad, así como la protección a la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo".

A la vista de la Carta de 1961, queda patente la importancia que en la misma se asigna a la explotación de hidrocarburos y en general de los recursos naturales. La Historia del petróleo y su legislación en Venezuela ha estado vinculada a veces con la Carta Política o en ocasiones se ha anticipado a la misma.

El 24 de octubre de 1829, en Quito, Bolívar dictó su transcendental Decreto: "...conforme a las leyes, las minas de cualquier clase corresponden a la República, cuyo Gobierno las concede en propiedad y posesión a los ciudadanos que las piden bajo las condiciones expresadas en las leyes y ordenamientos de minas y con las demás que contiene el Decreto...".

El subsuelo y todo lo que en él se contiene pasa a ser propiedad de la Nación. En 1845 el Congreso de la República sancionó el Primer Código de Leyes de Minas y en 1855, en su Reglamento fue ratificada su propiedad: "La propiedad de las sustancias designadas en el artículo anterior -metálicas, combustibles o piedras preciosas- corresponden al Estado y ninguno podrá beneficiarse sin concesión del Poder Ejecutivo en la forma que se dispone en las Leyes del Código de Minas...". De este modo quedaban establecidas las bases del régimen de concesiones que caracterizó la legislación minera de Venezuela: La Nación, por ser propietario del subsuelo, puede explotar directamente las minas o, previo cumplimiento de disposiciones contenidas en las leyes, otorgar a un particular la concesión para explotarlas.

Primer periodo (1866-1914).

La legislación del Estado Nueva Andalucía (Estado de Sucre), otorgó en febrero de 1866 concesión para explotar el asfalto de dicho Estado de un 17 por ciento del extraido. La concesión no prosperó.

La legislatura del Estado de los Andes (Estado Táchira), en 1878 otorgó unas concesiones de petróleo cerca de la frontera colombiana. La compañía concesionaria estuvo activa hasta 1909.

En 1887 el Ejecutivo Federal otorga una concesión para explotar el Lago de Asfalto de Guanococo.

En 1904 se sanciona un nuevo Código de Minas. En 1907 el Presidente Castro otroga cuatro concesiones a venezolanos que durante el"gomecismo" serían traspasadas a "trust" internacionales.

Juan Vicente Gómez instaura la política de entrega del petróleo a los trust internacionales. A principios de 1909 "invita a los inversionistas extranjeros a venir a Venezuela a explotar los recursos naturales". Mas tarde en 1947 Rómulo Betancourt invitaría a Rockefeller a que acudiese a a ayudar a Venezuela para desarrollar la economía del país.

Segundo periodo (1914-1922).

Coinciden en este segundo período los siguientes hechos(8):

1. la I Guerra Mundial resalta la importancia estratégica del petróleo.

2. Disponer del petróleo requería el control de los yacimientos.

3. La finalización de la Guerra Mundial facilita la importación de la maquinaria para el incremento de la explotación.

4. Con la mayor demanda de mano de obra se inicia el éxodo de campesinos hacia los "campos petroleros".

5. Aumentan los ingresos fiscales con las partidas provenientes de la explotación del petróleo, con lo que el Estado dispone de recursos para las obras públicas.

En 1918 se introducen algunas disposiciones en la Ley de Minas, entre las que destacan la concerniente a que el otorgamiento de concesiones de petróleo dependiera directamente del Presidente de la República, aunque debiendo ser aprobadas por el Congreso.

En 1920 el Congreso sancionó la primera Ley de Hidrocarburos, que incitó las protestas de ingleses y norteamericanos, logrando que el presidente Gómez la transformara en nueva Ley, que el Congreso sancionó en 1921. En 1922 se sanciona la tercera Ley de Hidrocarburos que estaría en vigencia hasta 1938. En julio de 1936, el Congreso sanciona una Ley de Trabajo. En diciembre de 1936 se reune el primer Congreso de Trabajadores con representantes de doscientos mil obreros y campesinos. En 1943 el Gobierno envía al Congreso diversos proyectos de leyes de defensa de los intereses nacionales entre los que destacaban el impuesto sobre la Renta, el de la Ley de Hidrocarburos (1943) y el de la Ley Agraria (1945).

Hata el año 1972 se han dictado en Venezuela once Leyes de Hidrocarburos.

La Ley de 1943 fue una gran conquista para Venezuela. La última dictada, vigente en 1972, es la de 1967.

A mediados de 1971 se acusa un claro fenómeno: el deseo de reversión al Estado de los bienes de las compañías petroleras extranjeras. El 17 y 30 de junio de 1971 la Cámara de Diputados aprueban en primera y segunda discusión, el proyecto sobre bienes afectos a reversión en las concesiones de hidrocarburos. Venezuela va proyectándose de esta forma hacia un "nacionalismo democrático", defendiendo la nacionalización del gas y la necesidad de una Ley de reversiones de las concesiones petroleras. El texto del proyecto es aprobado, en primera y segunda discusión por el Senado el 13 y 19 de julio de 1971, por el que se garantiza la reversión al Estado de las instalaciones de las concesiones de explotación que expiren a partir de 1983 sin ninguna indemnización. El 30 de julio de 1971 el Presidente de la República firma la Ley de Reversión de Concesiones y Bienes Petroleros.

El 4 de agosto de 1971 el Senado aprueba en segunda discusión el proyecto de Ley de Nacionalización del Gas Natural. Según el proyecto de Ley el Estado tomará a su cargo todas las fases de industrialización del gas natural, pero explotará únicamente el que se halle asociado al petróleo, el 40 por ciento del cual es quemado por las compañías extranjeras concesionarias.

La Cámara de Comercio de Caracas hace público en 16 de mayo de 1972 , que el país avanza rápidamente hacia una forma de socialismo del Estado, en la que el Gobierno "tiende a desvirtuar la esencia misma democrática en su aspecto económico" e intenta "controlar los medios de producción, a través de un engranaje mixto".

El 13 de setiembre de 1972 se publica una "Ley Normativa de Electricidad" que reserva para el Estado todas las actividades relacionadas con la energía electrica para servicio público y dispone para las acciones de las empresas privadas concesionarias de servicios públicos de electricidad que se encuentren en poder de inversionistas extranjeros serán adquiridas exclusivamente por el Estado.

(1) Belmonte Díaz, José: ob. cit, t. III, pag 299.
(2) Mariñas Otero, Luis: Las Constituciones de Venezuela, pag 10, Madrid, 1965
(3) Picón Salas, Mariano y otros(Mijares, Augusto; Díaz Sánchez,Ramon, Arcila Farias, Eduardo, y Liscano, Juan: Venezuela Independiente,1810-1960): Ed. Fundación Eggenio Mendoza, pags 197-198, Caracas,1962.
(4) Díaz Sánchez, Ramón: "La Independencia de Venezuela y sus persppectivas. ob. cit. Venezuela Independiente,1810-1960, pag .39.
(5) Mariñas Otero, Luis: ob. cit. pag 76 y 78.
(6) Picón Salas, y otros: Venezuela Independiente (1810-1960). ob: cit. pag 267
(7) Mariñas Otero, Luis: ob. cit, pag 85.
(8) Plaza, Salvador de la: Breve Historia del Petroleo y su Legislación en Venezuela, en "Revista Actas Procesales de Derecho Vivo", Vol. III, num 7, pags 19-77, Caracas, febrero de 1972.

V

EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL PERU

A) EL CONSTITUCIONALISMO PERUANO HASTA 1920.

Desde Ayacucho y aun antes, en el siglo XIX, Perú sufrió grandes sacudidas, y sus tierras se vieron ininterrumpidamente cruzadas por guerras interiores y conflictos internacionales; las guerras de la Confederación peruano-boliviana (1837-1839); el conflicto con España (1866); la guerra del Pacífico (1879-1883) y el conflicto con el Ecuador. Perú lo soportó todo estoicamente, si bien se sintió herido profundamente por la derrota que a él y a Bolivia les infligió Chile en la Guerra del Pacífico. Perú perdió por esta guerra la provincia de nitratos, Tarapacá, y durante algún tiempo Arica. También en este siglo contempló la ocupación de Lima por los ejércitos chilenos y la conversión de los edificios de la Universidad de San Marcos, en establos y cuarteles. Sufrió además, el saqueo de inmensos botines, que comprendían desde los libros de la Biblioteca Nacional hasta monos del Zoológico. Sin embaro la Guerra del Pacífico, provocaría un despertar de la conciencia nacional peruana. El siglo XIX significó para el Perú un odio a todo lo español, y en el mismo se abre a la influencia francesa en el derecho, en la organización universitaria, en las ideas generales (1).

La vida políticaperuana ofrece en este siglo una gran inestabilidad, la típica de todos los paises iberoamericanos que van configurándose políticamente tras la Independencia. Para Alzamora Silva "hasta muy avanzada del Perú republicano presenta un marcado carácter de arbitrariedad". "Solo a finales del siglo pasado y en los comienzos de la actual República comienza a organizarse y a ordenarse" (2).

Pareja Paz-Soldán cree que sus causas son la falta de una clase dirigen-

ta apta y cohesionada; la ausencia de hábito de gobierno; la carencia de organismos intermedios entre el Estado y la Nación; "el escaso espíritu cívico"(3). No se consiguió, afirma Fraga Iribarne, establecer, "el Estado en forma" como en Chile. ¿Motivos?. Basadre entiende que se debió a factores internacionales, constitucionales, ideológicos y sociológicos. Pero todo ello ocurrió porque la República constituyó una creación política. "No habíamos tenido nu una minoría experta en el arte del gobierno, ni tradiciones constitucionales, ni libertad en la experiencia adquirida en el gobierno local, como había ocurrido en las colonias norteamericanas o en Chile", y "fue mecesario inventar todo eso dentro de un nuevo orden. De allí la profusión de nuevos textos constitucionales"(4).

Para John E. Fagg (5), en sus primeros años de Independencia, la República había conocido mas de una docena de Constituciones y no se había vinculado a ninguna de ellas. La constante invocación por sus líderes de las palabras "libertad" y "democracia" había producido pocos efectos para crear un espíritu republicano o instituciones representativas. El fracaso del Perú para llegar a ser una auténtica República prolongaba la tragedia de la región, y si alguna vez había sido estable como componente del imperio español, después su base social se mostró demasiado corrompida, parafraseando a Bolívar, por el tesoro y la servidumbre humana, para ir hacia un saludable crecimiento de su nacionalidad.

Jorge Basadre señala los siguientes hitos históricos del Perú independiente que guardan relación con sus ciclos constitucionales: 1. Revolución de la Independencia; 2. Determinación de la nacionalidad o "incertidumbre acerca de la estructura geográfico-política del Estado peruano" (1827-1842); 3. Apogeo (1843-1867); 4. Crisis económica y fiscal (1868-1879); 5. Guerra del Pacífico (1879-1883) y 6. Reconstrución (1884-1919).

En este panorama político se hizo dificil y confusa la estabilización constitucional. Las Cartas Políticas se suceden incesante y atropelladamente durante este siglo XIX. La visión de conjunto de la historia constitucional peruana resulta impresionante.

Hasta la Carta de 1920 el Perú había sido pródigo en Constituciones y Estatutos políticos. Había regido el país el Reglamento Provisional de 1821, expedido por San Martín en Huaura sobre demarcación y administración del

territorio ocupado, con vigencia desde el 12 de febrero al 8 de octubre de 1821; el Estatuto Provisional de 1821, dado por el protector San Martín y que rigió desde el 8 de octubre de 1821 al 17 de diciembre de 1822; las Bases de la Constitución de la República Peruana de 1822, aprobada por el primer Congreso Constituyente y que rigió del 17 de diciembre de 1822 al 12 de noviembre de 1823; la Constitución de 1823, aprobada por el Primer Congreso Constitueynte el 12 de noviembre del mismo año y que tuvo efímera y tardía aplicación; la Constitución de 1826, que rigió desde el 9 de diciembre de 1826 al 27 de enero de 1827; la Constitución de 1828, que rigió del 18 de marzo de 1828 al 10 de junio de 1834; la Constitución de 1834 que tuvo vigencia desde el 10 de junio de 1834 que fue declarada insubsistente por ley de 22 de agosto de 1839; el Pacto de Tacna de 9 de mayo de 1837; la Constitución de 1839, con vida desde el 10 de noviembre de 1839 al 27 de julio de 1855; el Estatuto Provisorio de 1855, con una duración del 27 de julio de 1855 al 19 de octubre de 1856; la Constitución de 1856, que rigió del 19 de octubre de 1856 al 13 de noviembre de 1860; la Constitución de 1860 que, vigente desde el 13 de noviembre de 1860 al 18 de enero de 1920, salvo los periodos de la Constitución de 1867 y el Estatuto Provisorio de 1879; la Constitución de 1867, que mantuvo su vigencia del 29 de agosto de 1867 al 6 de enero de 1868, y el Estatuto Provisorio de 1879 que perdura del 27 de diciembre de 1879 al 6 de enero de 1881 (6).

De una manera breve vamos a marcar los mas importantes principios socioeconómicos contenidos en dichas Cartas.

En el Reglamento Provisional de 1821 hemos de destacar solamente las atribuciones del Gobernador que, entre otras, eran conocer exclusivamente en todas las causas de Hacienda y el establecimiento en cada Departamento de un agente Fiscal con quien se "entenderán las instancias que se interese al erario público; también serán de su resorte el promover la prosperidad y aumento de este ramo, y vigilar sobre la conducta de los empleados, entablar acciones contra ellos en caso necesario e informar sobre las medidas que convenga tomar para el aumento y conservación de la riqueza pública".

Es mas ambicioso el Estatuto Provisional de 1821, en que se asignan al Protector del Perú la de imponer contribuciones, establecer derechos y exi-

gir empréstitos para subvenir a los gastos públicos y "arreglará el comercio interior y exterior conforme a los principios liberales de que esencialmente depende la prosperidad del país". Y en la sección 8, art. 1 se proclama el derecho a la propiedad. El Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo (Ley 15 de octubre de 1822) nada aporta en el campo socioeconómico.

Sin embargo, ya en las "Bases de la Constitución Política de la República Peruana" (Ley de 17 de diciembre de 1822), se dispone que la Constitución debe proteger "la inviolabilidad de las propiedades" y "la igual partición de contribuciones en proporción a las facultades de cada uno". Se establece la "abolición de toda confiscación de bienes" y "la abolición del comercio de negros". Y una norma de seguridad pública o seguridad social: "Los socorros públicos son una deuda sagrada de la sociedad. El Congreso proveerá sobre los establecimientos de caridad y beneficencia". Análogas declaraciones se hacen en la Constitución Política de 1823 (Ley de 12 de noviembre de 1823), y lo que en las anteriores Bases, eran "socorros públicos" se truecan en facultades del Congreso para "crear establecimientos de caridad y beneficencia". Se consignan como derechos inviolables, "la propiedad" y "la libertad de la agricultura, industria, comercio y minería, conforme a las leyes".

La Constitución Vitalicia de 9 de diciembre de 1826, tiene un sentido mas amplio, con una mejor estructura constitucional. Fue aprobada por el Consejo de Gobierno que presidía Santa Cruz. Se señalan como deberes de todo peruano "contribuir a los gastos públicos" y "sacrificar sus bienes y su vida misma cuando lo exija la salud de la República". Dicha Constitución configura la "Cámara de Tribunos" con funciones fiscales y de Hacienda, y con iniciativas para habilitación de puertos, construcción de caminos, calzadas, puentes, edificios públicos y la mejora de la policía y ramos de industria. A la denominada"Cámara de Censores" se le asignaban entre otras atribuciones, "todas las leyes de imprenta, economía...". Entre las restricciones impuestas al Presidente de la República, figura la prohibición de "privar a ningún individuo de su propiedad sino en el caso que el caso que el interés público lo exija con urgencia", aunque con justa indemnización. Y en cuanto al trabajo, "ningún género de trabajo, industria o

comercio pueden se prohibidos, a no ser que se oponga a las costumbres públicas, a la seguridad y a la salubridad de los peruanos".

Casi idénticos conceptos se consagran en la Constitución de 1828, salvo el establecimiento de las Juntas Departamentales que entre otras tienen como atribuciones, las de "proponer, discutir y acordar sobre los medios de fomentar la agricultura, minerái y demás clases de industrias de sus respectivas provincias". Tampoco se recogen modificaciones sustanciales en el orden económico-social en las Constituciones de 1834, en las siguientes de 1839 y Estatuto Provisorio de 1855.

Se reitera en la Constitución Política de 1856 la definición de "propiedad inviolable" y la expropiación por causa de utilidad pública y "previa indemnización justipreciada". Sin embargo, sobre los extranjeros y la propiedad, se dispuso que aquellos podrán adquirir propiedades "conforme a las leyes", "quedando en todo lo concerniente a dicha propiedad, sujeto a las obligaciones y en goce de sus derechos de peruano". La "libertad de trabajo"se consagra en esta Carta Política. Todos estos extremos se reafirman en la Constitución Política de 1860 y en la de 1867.

En el Estatuto Provisorio de 1879, dado por Piérola, Jefe Supremo de la República quedan garantidas, "la propiedad" y "la libertad de industria, en cuanto no sea dañosa de modo alguno".

Vemos por tanto en estas sucesivas Cartas hasta 1920 que los factores determinantes de las mismas se basan en la "propiedad inviolable", la "libertad de industria", "la expropiación" bajo justa indemnización y en general todos los principios usuales que marcaron los derroteros del constitucionalismo iberoamericano.

B) LA CONSTITUCION PERUANA DE 1920 Y LA CONSTITUCIONALIZACION DE LOS DERECHOS SOCIALES.

El 4 de julio de 1910 se produce en el Perú el triunfo de la Revolución que lleva al Poder a Augusto B. Leguía. El nuevo Gobierno dicta en 10 de julio un Decreto por el que apremiaba en la necesidad de realizar las reformas auspiciadas por la revolución triunfante al pueblo a Plebiscito que decidiese sobre la incorporación o no, a la Car a Política de 18 puntos y entre estos, en el orden socioeconómico, se contenían los de la contribución

sobre la renta con carácter progresivo, la prohibición de crear moneda fiduciaria de curso forzoso, y el sometimiento al arbitraje de conflictos entre el capital y el trabajo. Las proposiciones aprobadas pudieron designarse como reformas políticas, reformas sociales y descentralización.

En el Perú va proyectándose un nuevo clima. Estallan las primera huelgas organizadas, la reforma universitaria de 1918 se vincula a los trabjadores, y el propio Leguía, habla de reivindicaciones obreras y, anticipado en su programa electoral, la promulgación de una Constitución Social.

Todas estas circunstancias, según Pareja y Paz Soldán (7) determinan la inclusión en la Constitución de 1920 del largo capítulo de garantías sociales, tomadas muchas de la Constitución socialista de Weimar, otras de la de Querétaro de 1917. Las principales se referían a la legislación social; a las limitaciones de la propiedad minera, industria y comercio; al arbitraje obligatorio y comisiones de conciliación; fomento de la previsión social y servicios de solidaridad social, y a la protección de la raza indígena, cuyas Comunidades tácitamente habían sido abolidas por el Código Civil de 1852, rompiendo el humanismo social de la Legislación de Indias.

Las reformas de tipo económico incorporadas fueron, entre otras, las relativas a la respetabilidad del crédito del Estado, prohibición de crear moneda fiduciaria de curso forzoso a no ser en caso de guerra nacional; igualdad entre extranjeros y peruanos en cuanto a propiedades, y prohibición de los primeros de poder invocar situaciones excepcionales ni apelación a reclamaciones diplomáticas. Asimismo se programa con carácter progresivo la contribución sobre la renta. Otras reformas de menos importancia eran las referentes a la autorización previa del Poder Legislativo para que el Ejecutivo pudiera celebrar contratos que comprometiesen los bienes y rentas generales del Estado; prohibición de monopolios y acaparamientos industriales, etc.

La Carta de 1920 representaba así cierto progreso sobre las anteriores en cuanto a las declaraciones de derechos y constitucionalizó algunos principios de política económica y social.

En su Título Primero, art. 4, se reconocía entre otros fines del Estado, "atender al progreso económico del país". Las garantías que establecía la Constitución se clasificaban en "Individuales" y entre ellas la del traba-

jo". Esta Constitución en su Título IV, por vez primera contenía las "Garantías Sociales" ("libertad de asociarse y contratar", "propiedad inviolable" e igualdad entre "extranjeros" y "peruanos"), en los arts. 37,38 y 39: inprescriptibilidad "de los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de comunidades indígenas"; pertenecía la Estado la"propiedad minera"; facultad por parte del Estado en virtud de Ley de "tomar a su cargo o nacionalizar los transportes terrestres, marítimos, aéreos u otros servicios públicos de propiedad particular", previo pago de indemnización; reconocimiento de "libertad de comercio e industria" con las "limitaciones y reservas" que fijen las leyes; garantía por el Estado de la "libertad de trabajo", etc.

El Estado "legislará sobre la organización general y la seguridad del trabajo industrial y sobre las garantías en él de la vida, de la salud y de la higiene" (art. 47, párrafo 1), fijándose por la Ley "las condiciones máximas de trabajo y los salarios mínimos"; obligatoreidad de la"indemnización de los accidentes de trabajo en las industrias"; creación del "arbitraje obligatorio" en los conflictos entre capital y trabajo; fijación de la Ley por la forma de organización de los "Tribunales de Conciliación y arbitraje".

Asimismo sobre "previsión social", el Estado foementaría "las instituciones de previsión y solidaridad social... los establecimientos de ahorros, seguros y las cooperativas de produción y consumo que tengan por objeto mejorar las condiciones de las clases populares". Facultad de dictarse leyes "en circunstancias extraordinarias denecesidad social" en orden a "abaratar los artículos de consumo para la subsistencia.

La Constitución citada tuvo como modelo la mexicana de 1917, en lo referente a las limitaciones de la propiedad de los extranjeros, extensión del dominio eminente sobre el control de los recursos naturales y la prohibición de monopolios.

Sin embargo hubo una preucupación en esta Carta Constitucional por las "Comunidades Indígenas", rectificando en parte los errores de toda la centuria de legislación individualista y de proscripción y abandonismo al reconocerse la existencia legal de las Comunidades y establecerse la imprescriptibilidad de sus tierras.

C) LA CARTA POLITICA DE 1933.

A la caida del presidente Leguía, precisaba la Nación de una Carta Constitucional. "La Constitución de 1920 -dice Pareja Paz-Soldán-(8), contenía muchas disposiciones excelentes. Pero inaplicada durante diez años, era menester reemplazarla y dignificarla. La nueva Carta debía incorporar principios que animaron a la Revolución de Arequipa y reflejar las nuevas aspiraciones del país y concordar, en suma, el texto constitucional con las nuevas formas y estructuras del Estado peruano.

El Título XI está dedicado a las Comunidades Indígenas, reiterando el reconocimiento de su existencia legal y de su personalidad jurídica; garantiza la integridad de sus tierras, para lo que ordena se levanten los catastros correspondientes; establece la imprescriptibilidad e inalienabilidad de sus tierras; expresa el propósito de dotar de tierras a las Comunidades que carezcan de las suficientes; fija su autonomía frente a los Consejos Municipales y se obliga a dictar una legislación especial indígena de carácter tutelar.

Los aspectos económico-sociales se marcan expresamente en sus declaraciones.

Relacionados con el Derecho Económico:

Los artículos 40 y 27 configuran un régimen de libertad, el primero para el comercio y la industria, y el segundo para asociarse y contratar. Sin embargo dicha libertad no es irrestricta, ya que estos mismos artículos indican que la Ley señalará los requisitos a que deben sujetarse.

El art. 16 prohibe los monopolios y el acaparamiento salvo los del Estado.

Respecto al régimen de trabajo establece el principio de la libertad con la única limitación que no se oponga a la moral, a la salud y a la seguridad pública (art. 42).

El artículo 45 establede que el Estado favorecerá un fegimen de participación de los empleados y trabajadores en los beneficios de la empresa y legislará sobre los demás aspectos de las relaciones entre aquellos y éstas, y sobre la defensa de los trabajadores en general.

El art. 48 señala que la Ley establecerá un régimen de previsión de las

consecuencias económicas de la desocupación, edad, enfermedad, invalidez y muerte; y fomentará las instituciones de solidaridad social, los establecimientos de ahorro y de seguro, y las cooperativas.

El artículo 49 alude a la subsistencia en circunstancias extraordinarias de necesidad social en que pueden dictar las leyes o autorizar al Poder Ejecutivo para que adopte las medidas necesarias tendentes a abaratarlas.

Sobre la propiedad se reconoce su individualidad, sea material, intelectual, artística o literaria, no pudiendo privarse a nadie, sino por causa de utilidad pública.

Este derecho de propiedad no es absoluto y el artículo 34 condiciona que la propiedad debe usarse en armonía con el interés social y que la ley fijará los límites y modalidades del derecho de propiedad.

La ley puede por razones interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinada clase de propiedad, sea por su naturaleza o por su condición, o por su situación en el territorio.

Respecto a la propiedad rural, el Estado debe favorecer la conservación de la mediana y pequeña propiedad, y se le faculta a que mediante una ley especial pueda expropiar las de dominio privado, especialmente las no explotadas.

La Constitución establece respecto al régimen compensatorio, la previa indemnización por causa de utilidad pública probada legalmente.

Respecto a la nacionalización de los medios de transporte y otros servicios públicos de propiedad privada, también se fija la previa indemnización.

Los artículos 47 y 211 que se extienden sobre la expropiación de la propiedad rural, igualmente establecen la previa indemnización.

Solamente el artículo 49 emplea en lugar del término"previo" el de "sin la debida indemnización" al referirse a las subsistencias.

El artículo 40 limita la intervención del Estado en la libertad de comercio e industria, al establecer que las restricciones que imponga no tengan carácter personal ni de confiscación.

En esta Carta y en materia de garantías sociales, se acentúa el intervencionismo del Estado. Se llega a crear la llamada "Superintendencia de Bancos"(13) cuyas funciones determinará la Ley y que ejercerá en nombre del

Estado

Estado, la supervigilancia de las empresas bancarias. Dentro de la Constitución cobra extraordinario interés el carácter del "Servicio Público". Comentando esta"noción del Servicio Público", dice Pareja Paz-Soldán (9) que ciertos servicios o funciones no pueden estar encomendadas a empresas privadas por tratarse de obras de beneficio colectivo o de interés general, que el Estado las organiza y dirige. Tales son los casos de ciertas actividades mineras, de la emisión de billetes, de los restaurantes populares, de las casas de obreros, de ciertos servicios de transporte y de los seguros sociales. La Constitución autoriza al Estado para establecer monopolios y estancos en exclusivo interés nacional (art. 16) y para tomar a su cargo o por nacionalizar los transportes u otros servicios públicos de propiedad privada.

La Constitución de 1933 crea el Consejo de Economía Nacional integrado por representantes de la población consumidora, el capital, el trabajo y las profesiones láborales. Fue la Constitución de Weimar la que por vez primera estructuró el Consejo de Economía. Hay que destacar la influencia de Weimar en esta Carta de 1933, juntamente con la influencia de disposiciones constitucionales dictadas en numerosos paises de la Gran Guerra y en especial de la Constitución de la República Española de 1931 (10) de extraordinario avance socioeconómico.

D) EL ACTUAL MOMENTO PERUANO. LAS NACIONALIZACIONES Y OCUPACIONES PETROLIFERAS. LA LEY DE REFORMA AGRARIA DE 24 DE JUNIO DE 1969.

El Presidente Fernando Belaunde Terry es obligado a dimitir el 3 de octubre de 1968. El Pacto con el A.P.R.A. a la que cedió parte del Gobierno, las claudicaciones frente a la "Internacional Petroleum" y otras circunstancias desencadenaron su caida. La Junta Revolucionaria tachó al Gobierno depuesto de "ausencia de sensibilidad social". Los militares alzados aseguraban que iban "a transformar las estructuras sociales, económicas y culturales; mantener actitudes nacionalistas y defender la soberanía y dignidad nacionales".

Hasta la promulgación del "Estatuto del Gobierno revolucionario" (3 de octubre de 1968, la Constitución vigente había sido la de 10 de abril de

1933.

El primer acto de gobierno revolucionario fue "publicación de manifiesto, dando normas para la política a seguir. La orientación de su política, según dicho Manifiesto, tendería entre otras cuestiones a "transformar las estructuras sociales, económicas y culturales...".

Surgirá así el Decreto Ley 17063. Precisaban los Objetivos Nacionales postulados por el Gobierno Revolucionario, entre los que se encontraban "la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales del país".

Uno de los principales problemas que afrontó el Gobierno fue la defensa de las riquezas naturales del subsuelo. Desde que el Perú nació a la vida independiente hasta nuestros días, las Leyes de la República reservaron para el Estado las riquezas naturales del subsuelo, no siendo -como afirmó en un discurso el Presidente del Perú Juan Velaco Alvarado el 6 de febrero de 1969-(11), por tanto otorgables en propiedad a persona natural o jurídica alguna. Sin embargo, la International Petroleum Company mantuvo de hecho la propiedad del subsuelo peruano en los campos petrolíferos de La Brea y Periñas, amparándose en el Laudo de París de 24 de abril de 1922 y declarado nulo posteriormente por la Ley de la República. El 12 de agosto de 1968 con la llamada "caludicante Acta de Talara", el Gobierno peruano aceptó la condonación de una cuantiosa deuda contraria a todo principio constitucional. Para el Perú suspuso una violación por parte de la Petroleum Company, de la Constitución Política del país.

Por el Decreto Ley num. 17.066 de 9 de octubre de 1968 el Gobierno Revolucionario, puso fin a la situación creada y ordenó expropiar el complejo de Talara por razones de necesidad, utilidad y seguridad públicas, encargando a la Empresa Petrolera Fiscal su administración y disponiendo igualmente que el Ministerio de Fomento y Obras Públicas hiciese efectivo el cobro de los adeudos.

Con esta acción, en frase del propio Presidente, "el Perú inició la tardía reivindicación de un asunto que atañe no solo a su economía, afectando a millones de peruanos para cuyo bienestar están destinadas las riquezas naturales que Dios ha puesto en el subsuelo, sino también al honor, al decoro y a la majestad de nuestra Patria, edificada con nuestro esfuerzo y el valor y el sacrificio de nuestros antepasados" (Discurso del 6 de febre-

ro de 1969) (12).

a) La Ley de Reforma Agraria de 24 de junio de 1969 (Decreto-Ley num. 17.716). En su preámbulo expresa "Que es objetivo fundamental del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada promover a superiores niveles de vida, compatibles con la dignidad de la persona humana, a los sectores menos favorecidos de la población, realizando la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales del país..."Abunda en consideraciones diversas: los profundos desequilibrios que generan condiciones extremas de injusticia social en el campo, la reclamación de los sectores de la ciudadanía para la transformación de la estructura agraria del país, declara la Reforma Agraria como objetivo de justicia social.

Como principios básicos se define a la Reforma Agraria como "un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir los regímenes de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, que contribuya al desarrollo social y económico de la Nación, mediante la creación de un ordenamiento agrario que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y la productividad del sector agropecuario, elevando y asegurando los ingresos de los campesinos para que la tierra constituya, para el hombre que la trabaja, base de la estabilidad económica, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad".

La Ley, que consta de 196 artículos, nueve disposiciones especiales y cinco transitorias, se orienta a la cancelación de los sistemas de latifundio y del minifundio en el agro peruano, planteando su sustitución por un régimen justo de tenencia de la tierra que haga posible la difusión de la pequeña y mediana propiedad.

Al plantear la sustitución del minifundio y del latifundio y al estimular la difusión de la pequeña y mediana propiedad, la Ley establece medidas que aseguran la no fragmentación de la gran propiedad como unidad de producción. La inspiración social de la Ley de Reforma Agraria peruana es compatible con la necesidad de garantizar la continuidad de los altos niveles de rendimiento, que la tecnología agraria ha hecho posibles. Otra tendencia central de la Ley es la que se ha denominado "reorientación" de los recursos del capital hacia la industria.

La Ley de Reforma Agraria limita el derecho de propiedad ee la tierra, para garantizar que esta cumpla su función social dentro de un ordenamiento de justicia, aunque los que vean reducida su propiedad por la aplicación de la Ley recibirán compensación justipreciada por parte del Estado. La Ley da su respaldo a la gran masa de campesinos que forman las comúnidades ind'igenas que desde este momento se llamarán "Comunidades Campesinas".

La Ley parece afirmarse como parte de una política revolucionaria, profundamente nacionalista, y extraña a elementos e influencias foráneas.

b) La Ley de Reforma Agraria (Ley num. 17.716 de 24 de junio de 1969) es radical y avanzada, implicando la conjunción armónica de tres elementos: tierra, hombre y técnica. Las dos anteriores reformas estructuradas por Gobiernos precedentes dejaban intacta la figura del latifundista en el apnorama social del agro peruano. Se ha dicho que termina con un estado secular de "injusticia, de miseria y de abulia".

Sus características son:

1) Crear, alentar y difundir la pequeña y mediana propiedad, trabajada por sus propios dueños y familiares, sentando las bases para la creación de un mercado interno de ancha base, aumentando la productividad y la producción agrícolas y motivando en esta forma una más rápida industrialización del país.

2) Crear un nuevo sentido de propiedad, vinculado al de la cooperación y de responsabilidad entre los antiguos trabajadores de los grandes complejos agroindustriales, al entregarles los mismos en propiedad cooperativa y autogestora.

3) Abre toda una serie de nuevas fronteras dentro de la Nación, al incorporar la vida moderna a extensas regiones de la Sierra que hasta entonces se encontraban en un aislamiento total o parcial y en una autosuficiencia de nivel extremadamente primitivo.

Julio Cotler, sociólogo peruano (13) se pregunta si se trata de una solución "participacionista". Y contesta:"...busca pacificar las masas campesinas y eliminar law posibles bases operacionales de otro intento guerrillero; igualmente intenta socavar las bases apristas y en general la movilización política rural de ese partido; provoca en la fragmentada izquierda un estado de sconcierto; elimina el sector rural de la burguesía, que

había sido el freno mas importante para el desarrollo moderno del país; en una palabra: para la homogeneización social y con todo esto consigue el apoyo de los sectores medios reformistas".

Julio Cotler (14) señala como medidas de la Junta comandada por el general Velasco Alvarado, producidas desde octubre de 1968 en que se derriba al Presidente Belaunde, hasta 1971, las siguientes:

a) La "nacionalización" del Banco Central de Reserva donde antes los representantes de la Banca Privada eran mayoría en su dirección, señalando de hecho las directrices de la política monetaria del país.

b) La "peruanización" de los Bancos, que supone la prohibición de una participación extranjera superior al veinticinco por ciento en las acciones, con lo que logra favor especial la burguesía financiera atóctona.

b) El Código de Aguas.

c) La Ley Universitaria.

d) La Ley de Reforma Agraria antes aludida.

Al fin de su tercer año la característica del Estado militar peruano es el de su incidencia en la economía de la Nación, ya que el Estado, afectando la Banca, el comercio exterior, la minería, la pesca y gestionando directamente las explotaciones agroindustriales y el petróleo, se ha convertido en la base central del proceso peruano. El Perú, como señalaba "El Peruano" (julio de 1970), ha ingresado en una fase dirigista, sin excluir la participación de la empresa privada. A su vez, remodelada "socialmente" y con caracteres que pueden esquematizarse en: estatalización (revirtiéndose las instalaciones y yacimientos de la ex-I.P.C. en Talara al Estado a través de una corporación: la Petro-Perú, e idéntica situación de los grandes fondos agrícolas de las ex-negociaciones azucareras expropiadas en la costa norte, administradas directamente por el Estado y en trance de convertirse al cooperativismo, es decir a una congestión obrera); nacionalización o peruanización (obligación de que entidades de producción pertenezcan a sociedades y ciudadanos peruanos); comercialización (o monopolio en la comercialización. La Ley de minería establece que el Estado es el único que puede comercializar reservándose la iniciativa de el refinado del cobre, e igual medida para el comercio y la pesca); Fórmulas de explotación mixta (el Estado socio en las explotaciones mineras); capitalismo popular (la Ley de industria y la Ley de Comunidades industriales imponien-

do la obligación a los empresarios de entregar por lo menos el 50 por ciento de las acciones a los trabajadores de sus propias empresas).

Diversas Leyes Fundamentales se han dictado desde 1971: La de 25 de marzo de 1971, "Ley General de Pesquería", declarando de dominio del Estado las especies hidrobiológicas contenidas en el mar juridicional hata el límite de las 200 millas, y creando la Comunidad Pesquera y la Comunidad de Compensación Pesquera, por la que se otorga participación a los trabajadores del mar en propiedad, gestión y beneficios de las empresas pesqueras; la Ley de 20 de junio de 1971, creando "El Sistema Nacional de apoyo a la movilización social", constituido por un conjunto de organismos a nivel nacional, regional y local y que tiene como finalidad facilitar la comunicación y el diálogo entre el Gobierno y la población, así como el fomento de las entidades de interés social."La Ley General de Telecomunicaciones" de 9 de noviembre de 1971, por la que el Estado asume el control de la televisión privada adquiriendo el 51 por ciento de las acciones y dispone la expropiación del 25 por ciento de las Empresas de Radio. Dicha Ley cra una "Comunidad de Telecomunicaciones", con participación en beneficios de los empleados de las mismas. El 10 de noviembre de 1971 se promulga una Ley por la que el Estado asume la comercialización interna de los productos industriales fundamentales para las actividades económicas del país y esenciales para el pueblo. El 13 de setiembre de 1972 se publica una "Ley Normativa de Electricidad" que reserva para el Estado todas las actividades relacionadas con la energía electrica para el servicio público y dispone que las acciones de las actuales empresas privadas de electricidad concesionarias de los servicios públicos, en poder de extranjeros serán adquiridas exclusivamente por el Estado.

En el marco de las realidades de la Reforma Agraria, el Gobierno informaba en 29 de diciembre de 1971 haberse adjudicado 1.954.000 hectáreas a 86.137 familias, desde 1967 hasta el 30 de noviembre de 1971. Dentro del proceso intervencionista peruano, el Gobierno se hace cargo en 31 de enero de 1972 la administración de los complejos azucareros de Tumán, Pomalca y Cayaltí, y el 16 de abril de 1972 25.000 trabajadores participan en un proceso electoral por el que adquieren la administración directa de 13 cooperativas azucareras con 166.253 hectáreas de plantaciones y cerca de 1.000.000 de Tm. de producción. El Estado en este caso se reserva el dere-

cho de nombrar los gerentes de las Cooperativas, seleccionandolas entre ternas presentadas por los trabajadores, sistema de autogesrión logrado por la labor del "Sistema de Movilización Social" (S.I.N.A.M.O.S.) creado en 1971. El 25 de julio de 1972 el Gobierno decreta la expropiación de la "Compañía Nacional de Teléfonos del Perú", propiedad de capitales suizos y norteamericanos, y la medida entra dentro del marco gubernamental y del orden constitucional encaminada a la nacionalización progresiva de los servicios de comunicaciones.

¿Cuáles son en definitiva las carácterísticas en estos primeros años del régimen peruano, y cuales son sus metas principales?. De las declaraciones de los Jefes máximos de la Revolución podemos concretar sus ideas en los siguientes postulados:

a) La Revolución peruana queda inscrita en la tradición mas ilustre del "pensamiento libertario socialista y humanista"-en frase del Presidente Alvarado-(15), quién añadía que el régimen no era capitalista ni comunista. Hace en la mayor parte del texto del Mensaje una recapitulación de las reformas económico-sociales llevadas a cabo a través de la Reforma Agraria y de la constitución de comunidades industriales que llevarán a los trabajadores a la co-participación en la gestión de las Empresas.

b) La Revolución peruana persigue la construcción de una democracia social de participación, basada en una economía pluralista (con un sector privado, social y estatal)(16).

c) Se han calificado de "políticas fundamentales" y de la "mas alta prioridad", la creación de empresas de propiedad social y la participación popular en el desarrollo revolucionario.

d) Restablecimiento del control de los recursos naturales.

e) Participación del pueblo en la economía: "Sin una base real de participación en la economía no existen posibilidades de participar verdaderamente en la política" (17).

f) El régimen peruano y el orden constitucional creado por las Leyes promulgadas que podemos calificar de rango constitucional "rechaza al capitalismo que se caracteriza por la producción social de la riqueza y su apropiación privada" y "está destinado a engendrar perpetuamente toda clase de

injusticias y desigualdades". "La sustitución de la propiedad privada por la estatal no suprime los problemas planteados por el capitalismo: la concentración del poder subsiste y los trabajadores siguen sin tener acceso a las decisiones", y "continúan alienados porque no controlan la utilización del producto de su trabajo". Además, la omnipotencia del partido y su burocracia se traduce inevitablemente en el enseñoramiento de la intolerancia". Por tales razones el Presidente Velasco Alvarado propone "la entrega de los medios de producción a los trabajadores mismos, la creación de un sector de propiedad social", como "principal sector de nuestra economía", en el que "una parte de las ganancias será repartida en el seno, no de la Empresa sino de la profesión"(18).

Este es a grandes rasgos el que pudiéramos denominar "nuevo orden constitucional peruano" alineado en la primera fila de los regímenes mas avanzados de Hispanoamérica en el aspecto socioeconómico. Muestra aspiraciones hacia una transformación estructural que permita el desarrollo, y cuya base sea la industrialización intensiva y planificado de la economía nacional, configurándose en su conjunto una sustantiva y revolucionaria modificación de la estructura estatal, económica y social del Perú.

(1) Belmonte Díaz, José: ob. cit, t.III, pag 93-94
(2) Alzamora Silva, Lisardo: La Evolución Política y Constitucional del Perú Independiente, pag 1, Lima,1942.
(3) Pareja y Páz-Soldán: Las Constituciones del Perú, ob. cit.
(4) Cita en ob. cit. de Jose Belmonte Díaz, pag 94. t. III.
(5) Fagg, John.E.: Historia General de Latinoamérica, pag 915, Madrid, 1970.
(6) Belmonte Díaz, José: ob. cit, pag. 1o3-1o4
(7) Pareja y Paz-Soldán, José: Las Constituciones del Perú, ob cit.
(8) Pareja y Paz-Soldán, José: Comentarios a la Constitución Nacional, pag. 17, Lima, 1939.
(9) Pareja y Paz-Soldán: Comentarios a la Constitución Nacional. ob. cit. pag 343.
(10) Pareja y Paz-Soldán: Comentarios a la Constituci'on Nacional, ob: cit. pag 17.
(11) Velasco Alvarado, Juan: La Politica del Gobierno Revolucionario. Discursos Revolucionarios de----------, II, pag lo, Lima, mayo 1969
(12) Velasco Alvarado, Juan: ob. cit. ant. pag 15.
(13) Cottler, Julio, y otros: Perú, hoy. Edit Siglo XXI, México, D:F. 1971.
(14) Cottler, Julio: ob. cit ant.
(15) Velasco Alvarado, Juan: Mensaje a la Nación, 28 Julio 1971. Lima, 1971.
(16) Velasco Alvarado, Juan: Mensaje a la Nación, 28 Julio 1972, Lima, 1972
(19) Velasco Alvarado, Juan: Declaraciones a la Revista "Politika" brasileña, en 23 Enero de 1973.
(20) Velasco Alvarado, Juan: Declaraciones a "Le Monde", 25 enero 1973, Paris.

VI

EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL BRASIL

A) EL CONSTITUCIONALISMO EN EL BRASIL DEL SIGLO XIX.

Un hecho social contribuyó en el Brasil como determinante del paso de la Monarquía a la República, la abolición de la esclavitud decretada por el Emperador Pedro II.

El 15 de diciembre de 1889, año y medio mas tarde de declararse abolida la esclavitud era derrocado el Emperador por un pronunciamiento militar. Entre los revolucionarios triunfantes militaban los elementos mas heterogéneos: "fazendeiros" conservadores, especuladores del café, ávidos de negocios, ambiciosos oficiales del Estado Mayor General y de republicanos que propugnaban reformas sociales. Un grupo postulaba por la derogación de la Ley Aurea, otro por un rápido descenso de la moneda y un tercer grupo deseaba una República según el modelo francés. La lucha por el Poder entre estas camarillas -dice Herbert Wendt- acuñó en los sucesivo la política brasileña.

Ferraz Campos asume el mando de la República al finalizar el siglo XIX, cuando Brasil se había institucionalizado, finalizando aquella evolución hacia una forma política estable. Como afirma Calmón, había dejado de ser un país incapaz de organizarse dentro de la justicia, el equilibrio y el trabajo. "Ocho años había costado la consolidación del régimen presidencial federativo, de tal modo que solo se empiezan a conocer realmente sus beneficios con el advenimiento de Campos Salles y los inicios del XX" (1).

El siglo XIX asistió a la fundación y florecimiento del Imperio brasileño, "sin que los rasgos fisonómicos o las características del Brasil moderno se fijasen serenos, amplios, peculiares. Esta-

bilización del régimen, irradiación económica, conciliación entre la tendencia centrípeta y la fuerza centrífuga de los Estados federados, desilusión democrática respecto a la mecánica político-partidista, progreso material exuberante, metódico, discontinuo, inevitable y las formas imprevistas que asumió esta civilización impetuosa y moderada a la vez. Como coherente, era integradora. En el siglo XVII se había plasmado la "organización". En el siglo XIX se había erigido el Imperio. Nada había ya de detenerle en su marcha hacia adelante en la unidad, en la estructura, en el espíritu de la Nación, condiciones vitales de su persistencia adquirida a lo largo de estas prolongadas épocas. Unidad en el paisaje y en el pueblo; estructura independiente y flexible; espíritu autonómico y creador; síntesis emocional y lógica de la revolución brasileña" (2). Tales son las frases con que Calmón describe gráficamente el proceso brasileño. El Brasil ha consolidado la República en los últimos años del XIX, en solo tres años después de su instauración y tras el fragor de la guerra civil, que el Emperador quiso evitar a toda costa con su renuncia pacífica.

Según Laureano Gómez, en el siglo XIX, en medio de aquella agitación, el principio de autoridad domina la evolución del Brasil. La traslación de la corona Lusitana a Río de Janeiro hizo normal allí la continuación de la forma monárquica, sin raigambre ni posibilidades en el resto del Continente. Tal circunstancia permitió que los progresos fueran definitivos en el orden durable. Los propios espíritus liberales, como José Bonifacio, Feijoo, Pereira de Vasconcellos, a pesar del inicial contagio o de la moda política, se hicieron moderados o conservadores cuando tuvieron responsabilidades directivas. Entre la Colonia y la República apareció el breve Imperio Brasileño con un poder moderador, con lo que aquella nación se vió libre de las tremendas y perturbadoras conmociones de sus hermanas. Un gran pensador portugués, Oliveira Martins, anotó que gracias a haber seguido las salvadoras líneas del pensa-

miento de Bolívar, el Brasil economizó una buena parte de los transtornos que padecieron otros pueblos (3).

La Historia Constitucional del Brasil es la de un país nuevo donde el pensamiento político no se nutre con raices propias, buscando constantemente inspiración en modelos extraños a la formación y características del pueblo brasileño. El Brasil, bien observado, obra como cuerpo aislado. Los principios institucionales fueron desde sus comienzos extrañamente adoptados (4). Fue el mismo drama en este trozo de América Lusitana que en la América Hispana.

En 1823 al intentar organizarse el Brasil acogía modelos extraños y se inspiraba en ideas que parecían permanentes. Para el Brasil el ejemplo de los Estados Unidos y el Imperio Británico constituían admirativos ejemplos en el ideal de grandeza política.

La Constitución de 1824, centralista y escasamente democrática, copiaba el engranaje de una monarquía parlamentaria inglesa con sus tres poderes tradicionales: popular, con la Cámara de Diputados de renovación periódica; aristocrático, con el Senado vitalicio, y moderador, con el monarca, asistido por el Consejo de Estado.

La Carta promulgada el 25 de marzo de 1824, llamada "Primera Constituante", supuso la primera tentativa de emancipación política y económica; escrita con objetividad y condicionada al tiempo político. A la filosofía de la época convenía el robustecimiento del Poder central y la institucionalización del Poder imperial. Pero no podía dejar de apoyarse en la organización de la sociedad colonial y en el orden social que a ella afectaba y en la que estaba implicada. Observada en nuestros tiempos tiene singular relevancia esta Constitución, sobre todo en lo que se define como realidad geográfica y verdad social. Garantizaba la propiedad y esta "Carta de Lei"aseguró todos los derechos inherentes a la libertad, a la seguridad individual y a la propiedad. El Preámbulo habla como el de nuestra Carta de Cádiz de "geral felicidad Política".

La "Lei do Ventre Livre", la "Ley del Parto Libre" se anuncian el 18 de setiembre de 1871 por el Vizconde de Río Branco.

La Ley Aurea por la que se declara suprimida la esclavitud en el Brasil en mayo de 1888.

Pedro II es el verdadero creador del Beino brasileño y una de las figuras mas destacadas de todos los soberanos del XIX. Un presidente venezolano calificó al Imperio de Pedro II como "la única democracia de Africa". Pedro II estudió a fondo en su juventud la Constitución republicana de los Estados Unidos, al objeto de adquirir enseñanzas y evitar los errores de su padre.

Fué el libertador de los esclavos, el que terminó con el último reducto feudal del Brasil, que había importado ingente número de hombres negros de Africa como si fuesen cabezas de ganado, negros al servicio de los "fazendeiros". Las cifras record de importación de esclavos se dan entre 1840 y 1850, tiempo en que la mayoría de Estados habían suprimido la esclavitud. "La peor torpeza fue la abolición de la esclavitud en el Brasil. Desde que los señores de las plantaciones hubieron de pagar salarios a sus trabajadores, el cultivo del azúcar dejó de ser rentable. Pero todavía transcurrió algún tiempo antes de que se produjeran esas condiciones. El Brasil era la mayor formación estatal que había en el mundo, sostenida a base de esclavos y, al mismo tiempo, fue la última en conceder la libertad a sus siervos negros" (Hebert Wendt. Continente Rojo, Branco Y Negro, pag. 429).

A pesar de todo el desenvolvimiento socialista y del liberalismo económico que lanzaron sus primeros embates sobre el Brasil, fue reemplazada esta Carta por la de 1891, conformada segun el modelo de la de los Estados Unidos de América, fue una Constitución esencialmente política, ocupandose de la organización del Estado, del funcionamiento del sistema federativo y de las garantías de los derechos individuales como todas las Cartas decimonónicas. Por ello a pesar de que se sancionara durante la República, merece el calificativo de documento de contenido político clásico, de esencia individualista. Sólamente el artículo 72, inc. 24, garantizaba "el libre ejercicio de cualquier profesión, moral, intelectual o in-

dustrial". El liberalismo económico caracterizó los postulados propios de la época. La Constitución de 24 de febrero de 1891 contiene una tabla de "Declaração de direitos", asegurando a los brasileños y extranjeros los derechos relativos a la libertad, a la seguridad individual y a la propiedad.

Contrastando la Carta de 1824 -La Carta de la Monarquía- con la de 1891 -Carta de la República-, la primera solo garantizaba la libertad del trabajador y fija otras medidas de orden general. Dice el artículo 179:

> "24) Nenhum gênero de trabalho, de cultura, indùstria ou co-
> "mèrcio pode ser proibido, una vez que nâo se oponha aos cos-
> "tumes públicos, à segurança e saùde dos cidadâos. 25) Ficam
> " abolidas as corporaçôes de oficios, seus juizes, escrivâes
> "e mestres".

Alberto Venancio Filho (5) viene a significar, comentando esta Carta, que la Constitución del Imperio no tenía disposiciones sistematizadas sobre el orden económico. Las Constituciones de aquel tiempo organizaban la estructura de los poderes políticos, establecían disposiciones generales y garantizaban los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, aunque no pueden sostenerse que las Constituciones del Imperio careciesen de disposiciones encaminadas a velar por el bienestar general de los ciudadanos. Sin embargo la Carta de 1891 ya garantiza el libre ejercicio de cualquier profesión "moral, intelectual e industrial" (art. 72, 24).

B) EL BRASIL Y EL CONSTITUCIONALISMO EN EL SIGLO XX.

El desarrollo económico fue planteando sus problemas y en una reforma parcial producida en 1926, se faculta al Congreso, por el artículo 34, inc. 29, a "legislar sobre el trabajo", hecho que ya acusa la existencia de cuestiones derivadas del desarrollo industrial y de las condiciones de trabajo.

Con la Revolución de 1930 el país cambia de estructura política. El presidencialismo brasileño se transforma también y acoge las exi-

gencias que imponen las nuevas condiciones sociales y materiales. Los impulsos de ese cambio fundamental de la política fueron dados por el Presidente riograndense Getulio Vargas en los años de su mandato. En marzo de 1931 Vargas firmó un Decreto sobre organización de Sindicatos obreros y patronales. El Ministerio de Trabajo había sido creado en 1930. El carácter vertical del sindicato brasileño fue mas notorio que el sistema de "personería gremial" establecido años mas tarde por Perón.

El Brasil atraviesa con Vargas momentos de cambio profundo. Tras la revolución Paulista, despierta a un constitucionalismo "agresivo", "intelectualizado" y "doctrinario", tachado de ser mas libertario que propiamente jurídico. Las inspiraciones venían del propio gobierno provisorio. Sin estructurar, con la misma sistemática de antes de 1930, sin programación administrativa.

Las lecciones italianas, con el advenimiento del fascismo, modulan en el Brasil otras concepciones de Gobierno. La influencia de la U.R.S.S. muda también los criterios educacionales. Los partidos socialistas europeos, sobre todo el alemán, propugnan por atender una realidad económica con el alineamiento de la técnica, de la industrialización y de la tecnología. Por eso las 'elites brasileñas, pese a la indiferencia y aun oposición de la burguesía no podían desconocer el proceso de esa época, no podían tampoco desconocer el socialismo como sistema económico, jurídico y social. La tarea de los revolucionarios de 1930 era mas difícil que la de los republicanos de 1889. Sin elecciones generales, libertad de imprenta y de reunión, sin un choque de opiniones las instituciones públicas atravesaban una existencia aparente, y solo se mostraba a la burocracia tradicional como único elemento de seguridad y estabilidad. Es en ese momento crucial brasileño cuando Vargas toma el acuerdo de nombrar la "Comissão encarregada de elaborar o ante-projeto de futura Constituição Brasileira".

Las presiones y las fuerzas socializantes eran muy fuertes en aquel período y se llega incluso a proponer el cambio de denomina-

cional al investir de mayores poderes al gobierno federal, establecía legislación social en salvaguardia de los trabajadores del campo y las fábricas y concedía el voto a las mujeres.

Se ha dicho y no sin fundamento, que la Carta de la primera República, a que nos referimos antes, influida por el positivismo, tenía por base la Constitución de los Estados Unidos de América. La de 1934 estaba ostensiblemente impregnada del dinamismo de Oswald Spengler y basada en la Carta de Weimar. Pero aunque atendiese a ciertas reivindiaciones filosóficas y políticas avanzadas, no satisfizo enteramente a todas las corrientes. La Carta contenía previsiones que segun Hubert Herring recordaban al Estado corporativo italiano (7).

La transformación sustancial del régimen brasileño advendría por lo tanto a partir de 1934. Lógicamente la Constitución de Weimar tendría un destacado influjo en la Carta brasileña que viene a contemplar un nuevo título, "a orden económica e social", reconociendo expresamente los derechos sociales.

Motta Filho (8) mantiene que la Constitución brasileña que comentamos abre nuevas perspectivas socioeconómicas y así en el Título IV se halla una disposición muy densa sobre protección al trabajo y a la economía.

a) El orden económico debe ser organizado de modo que posibilite a todos una existencia digna (art. 115).

b) Los poderes públicos revisarán periódicamente el nivel de vida de las varias regiones (art. 115).

c) La Ley promoverá el fomento de la economía popular (art. 117).

d) Reconocimiento de los sindicatos y asociaciones profesionales (art. 120).

e) Establecimiento de las condiciones de trabajo en la ciudad y en el campo (art. 121).

f) La legislación de trabajo observará los preceptos que enumera para mejorar las condiciones de trabajo o las condiciones del trabajador; prohibición de diferencia de salario para mismo trabajo;

salario mínimo capaz de satisfacer al trabajador, conforme a las condciones de cada región, las necesidades normales del trabajador; trabajo diario de ocho horas.

g) Prohibición de trabajo a menores de catorce años; de trabajo nocturno a menores de diez y seis y en industrias insalubles, a menores diez y ocho años y mujeres; reposo semanal; vacaciones remuneradas, indemnización al trabajador y a la gestante; accidentes de trabajo, reconocimiento de convenciones colectivas de trabajo; reglamentación especial para el trabajo agrícola; creación de la Justicia laboral, etc.

Figuran por lo tanto estructurados los derechos fundamentales del trabajador en el texto constitucional, con una diferencia de cerca de una veintena de años sobre el impacto de la Constitución mexicana. Si desplazó a la anterior Carta íntegramente, fue como consecuencia de las cuestiones institucionales que se derivaron de la primera contienda europea de 1914 a 1918, y se acentuaron con motivo de la profunda crisis universal del 1930.

La Carta de 1934 incorporaba también al texto preceptos de derecho civil (art. 144/147), principios de Derecho Comercial (arts. 115/173), de Derecho Social, educación, cultura, trabajo, etc (arts. 148/158) (121/123) y Derecho Administrativo (art. 168/173), dando otra forma a la estructura política y pública del Estado, al tiempo que regulaba materias que serían objeto de posterior reglamentación orgánica. El día posterior a la promulgación de dicha Carta el Congreso elegía a Getulio Vargas para Presidente de la República durante el primer cuatrienio constitucional.

Se ha dicho que en 1891 se copiaba, en el orden constitucional, el pensamiento de los Estados Unidos de América, y que en 1934 copiaba el modelo alemán de Weimar.

En el aspecto estrictamente económico, autoriza, los monopolios en circunstancias especiales, propende al desenvolvimiento de la economía popular, desenvolvimiento del crédito y la nacionalización progresiva de los Bancos de Depósito y empresas de seguros.

Afrontó también los problemas de la explotación de minas y recursos naturales del país y reguló la emigración, sujeta a las restricciones necesarias, prohibiéndose la concentración de emigrantes en cualquier punto de la Unión. Especial atención dedica a la regulación de los arrendamientos en el campo.

Comentando esta Carta dice Tissembaum, que es oportuno destacar la similitud que para los fines del amparo legal establecía la Constitucion, tanto del trabajador manual como del intelectual, del técnico y de los dedicados a profesiones laborales, consagrando con ello una identidad conceptual del trabajador que responde a la revalorización social del trabajo, conceptos que se mantendrán en otras Constituciones posteriores.

La Carta del 10 de noviembre de 1937 se promulga en momentos en que el mundo atraviesa una crisis política y en circunstancias conflictivas dentro del país, promovidas por grupos comunistas e integralistas, agitando a la opinión pública. Ello obligó a Vargas a tomar la decisión de asirse a un régimen fuerte con base en la derecha brasileña y con el respaldo castrense. Prácticamente puede decirse que la Carta no entró en vigor al no ser estructurados los órganos políticos instituidos por el texto constitucional. Sustancialmente conserva los mismos principios socioeconómicos de la anterior, contenidos en los artículos 122 y 123 (Derechos y Garantías individuales), art. 124 a 127 (familia); artículos 128 a 134 (Educación y Cultura) y art. 135 a 155 sobre el ordenamiento económico. Sin embargo existe una novedad en esta Carta: la creación del Consejo de Economía Nacional (art. 57 a 63), estructurado de modo análogo a otras Cartas europeas, salvo la lógicas peculiaridades de la economía brasileña y a cuyo Consejo se asignan como misiones específicas la promoción y organización corporativa de la economía nacional. Tiene por tanto esta Carta una marcada tendencia al corporativismo, hecho que se revela con la creación, organización y fines del Consejo de Economía Nacional, al que se le asignaban por el artículo 61, entre otras, las funciones de "promover la organi-

zación corporativoa de la economía nacional", "dictar normas reguladoras de los contratos colectivos de trabajo entre Sindicatos de la misma categoría de produción o entre asociaciones representativas de dos o mas categorías", normas estas últimas de carácter obligatorio cuando "fueren aprobadas por el Presidente de la República". La legislación laboral que antes comentabamos, en cuanto a sus artículos, ha de ser considerada en tres aspectos: a) los de carácter doctrinario, b) preceptos que debe contener la legislación de trabajo y c) los conflictos de trabajo.

Declara la huelga y el "lock-out" como "recursos antisociales, nocivos al trabajo y al capital, incompatibles con los superiores intereses de la producción nacional" y acoge la protección constitucional del trabajo.

No dejó de regular la posición de los extranjeros, determinando la expulsión de los mismos del país en determinadas circunstancias y "los crimes contra a economía popular". Prohibe los latifundios.

Puede decirse que Brasil en 1937 se inmovilizó constitucionalmente. Permitió la concentración de poderes con la centralización política y administrativa delegada. Oliveira Franco (9) hace una comparación muy atinada de las Cartas y de los influjos de éstas. Sostiene que en 1891 los brasileños eran "estadounidenses"; en 1934, "alemanes de Weimar" y en 1937 "poloneses por imitaçao também".- Las características de esta Carta eran claramente personalistas. Fue la época de los Decretos Leyes o en que los Decretos Leyes marcaban una ascensión creciente de poder discrecional absoluto.

Las Cartas de 1934 y 1937 fueron los textos varguistas del primer periodo de Getulio Vargas que transcurre desde la crisis económica hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. El Presidente Vargas resigna el mando el 29 de octubre de 1945, forzado por el Ejército. Había permanecido en el Poder, como indulgente dictador, durante quince años, sustentando una dictadura, pero una "clase de dictadura muy brasileña, con poco de la aspereza que suele encontrarse de ordinario en tales regímenes".

Vargas dio un arrollador impulso socioeconómico en el orden constitucional cuando el país que parecía aletargado a estas innovaciones constitucionales ya implantadas en otros paises iberoamericanos. Vargas fue quién instauró la mas moderna legislación laboral del Brasil, y asistió al florecimiento de un poderío industrial en el País, enteramente nuevo y pujante. En el aspecto económico la instalación de la fábrica de acero de Volta Redonda, iniciada en 1941 y terminada en 1945, supuso el hecho mas espectacular de la historia económica brasileña, simbolizando el deseo de independencia económica.

D) EL CONSTITUCIONALISMO BRASILEÑO DESDE 1946 HASTA 1973.

En 1945 el Brasil significaba ya un poder en las Américas, aquejado tan solo por un grave problema político: un pueblo dominado por los extremismos y con una defectuosa madurez política.

Aurico Gaspar Dutra, sucesor de Vargas, lleva a cabo una ingente labor constitucional reflejada en la Carta de 18 de setiembre de 1946.

Hasta 1946 Brasil había tenido las siguientes Constituciones: La Constitución de 25 de marzo modificada por Ley adicional de 12 de agosto de 1834 y por Ley de Interpretación de 12 de mayo de 1940. Le sucede la Constitución republicana de 24 de febrero de 1891, con la reforma de 1825. A esta sigue la Constitución republicana de 16 de julio de 1934 que refleja amplios derechos socioeconómicos, y después la Carta de 18 de noviembre de 1937, hasta llegar a la promulgada el 18 de setiembre de 1946.

La primera época varguista había sido muy fructífero en condicionamientos sociales. Como dice Dulles (10), Brasil surgió en 1945 con nuevos inisterios: Aviación, Trabajo e Industria y Salud Pública y Educación, con sus salarios mínimos, su Consolidación de Leyes del Trabajo y sus amplios planes de previsión social, era un país completamente diferente al dejado por Washington Luiz en 1930. No en balde Vargas había existido siempre en lo que llamaba "la disciplina social".

De la nueva Constitución Política se dijo: "es el producto de un movimiento político bastante ambiguo: el actual presidente Dutra era el candidato oficial de Vargas, hasta que por una serie de circunstancias llega a romperse el acuerdo y se produce el giro, que tiene como resultado la caida radical de Vargas y la elección de Dutra. No obstante, continuando la línea democrática brasileña, aunque las nuevas formas vienen acompañadas de invocaciones democráticas y antiautoritarias, no se produce la oscilación violenta que oudiera haber sido su consecuencia, y no solo no se toman medidas contra el ex presidente, sino que el producto legal de la revolución que lo ha derribado es un texto constitucional que continúa en muchos puntos directrices por él formuladas anteriormente y que muestra, por otra parte, un carácter bastante moderado" (11). Se inicia bajo la fórmula "Sob a proteçao de Deus", invocación atribuible al partido de la representación popular con el apoyo de la liga electoral católica. El período se reduce a cinco años, los derechos individuales están ampliamente contenidos y el orden económico y social tiene también adecuada cabida en la Carta. "La nueva constitución brasileña, que inaugura un periodo inédito -comentaba Tena Ibarra- lleno de posibilidades en la historia de su país, insiste en direcciones iniciadas hace tiempo: fortificación de la Unión en la organización federal, régimen presidencialista en la distribución de los poderes, socialización creciente en el campo de las declaraciones de derechos. Pero ensaya también caminos nuevos en el robustecimiento de las entidades locales, en el intento de parlamentarismo con posibilidades de arraigo real y en la ampliación y especialización de los órdenes jurisdicionales".

La Constitución estaba basada en la primera Carta de la República de 1891 e incluía muchas medidas sociales del "Estado Novo" de Getulio Vargas.

Resalta esta Carta la ponderación de criterios diversos y el sentido de la moderación, "larga, detallista, con tres veces mas palabras que la de Estados Unidos, no lo debe solo a su estilo fron-

doso, sino que desciende a veces a problemas legislativos" (12). Regula con gran detalle los derechos sociales, aunque admitiendo "excepciones", autorizadas por Juez competente (art. 157, num. 9).

El punto del orden económico-social fue el de mas difícil arbitraje: a los comunistas alineados bajo Prestes les parecía exiguo el proyecto, frente a una economía semi-feudal y al imperialismo extranjero, en tano la Unión Nacional Democrática encontraba en el mismo demasiado "jacobinismo financiero".

También se consagran los derechos y garantías individuales y los artículos 145 y 162 recogen los principios relativos al Orden Económico y Social y los correspondientes a la Familia, la Educación y la Cultura (art. 163 a 180).

Por su orígen, por sus disposiciones y por su finalidad -dice Tissembaum, pag, 11, ob. cit.- esta Carta retorna al Brasil a las corrientes democráticas de gobierno. No se abandona la orientación corporativa de la anterior Carta. El Consejo de la Economía Nacional se transforma en un organismo de mero estudio y asesoramiento de conformidad con el artículo 205, inc. 2 que le asigna como funciones las de "estudiar la vida económica del país". Sin embargo se incorpora por vez primera dentro de los principios constitucionales el fin a que aspira el Estado mediante la "justicia social". Así el artículo 145 dice: "El orden económico debe se organizado conforme a los principios de justicia social, conciliando la libertad de iniciativa con la valoración del trabajo humano".

Cuando comenta este artículo Tissembaum distingue entre la Carta de 1937 "trabajo" como "deber social" y esta de trabajo "obligación social". (13)

Enumeraba como en las dos Cartas anteriores los preceptos a desarrollar en la legislación del trabajo.

La nueva Carta consagraba por el artículo 157, inc. IV, el precepto de la "participación obligatoria y directa del trabajador en los beneficios de la Empresa".

Se instituye de nuevo el régimen de libertad o autonomía con re-

lación a la organización sindical.

Hay un cambio transcendental respecto a los conflictos de trabajo: "Se reconoce el derecho a la huelga, cuyo ejercicio regulará la Ley" (art. 158).

Hay que destacar el aspecto relativo a la justicia del trabajo que se incorpora como organismo dentro del poder judicial, integrando su organización funcional.

El capítulo fundamental es el destinado al orden económico, estableciendo como base de la organización económica: la libertad de iniciativa y la valoración del trabajo humano, enmarcado dentro de un criterio social. Todo ello se proclama en el artículo 145 de la Carta, configurandose así los tres elementos de la vida económica: la función social de la vida económica, la libertad de iniciativa y la valoración del trabajo humano. Por ello se ha dicho que este artículo es la afirmación fundamental del sistema económico. Otro artículo importante de la Carta es el 146, por el que la Unión podrá mediante ley especial, intervenir en el dominio económico y monopolizar determinada industria o actividad, aunque condicionándose al interés público, y por límite los derechos asegurados en la Carta. Pero esa intervención debe estar en relación con el artículo 141, párrafo 16, relativo al derecho de propiedad, regulando la expropiación, mediante indemnización previa.

Una nueva limitación a la propiedad se contiene en el artículo 147: "El uso de la propiedad será concordante con el bienestar social. La Ley podrá, observando lo dispuesto en el artículo 141, párrafo 16, promover la justa distribución de la propiedad con igual oportunidad para todos. Es decir que régimen constitucional, el régimen económico radica en la intervención no llegando a los extremos de un sistema socialista.

También la regulación de los monopolios fueron objeto de esta Carta, prohibiendo los monopolios individuales que tengan por fin dominar los mercados internacionales y eliminar la concurrencia. Solo se admite un monopolio: el estatal y toda forma de abuso del

poder económico que tenga por objeto eliminar la concurrencia, está condenada por el artículo 148 de la Constitución. Por ello este artículo prohibe los "trust", alianzas y todas aquellas formas de organización que signifiquen abuso de poder económico con la eliminación de la concurrencia.

Sobre régimen de nacionalizaciones, en tanto las Cartas de 1934 y 1937 hablan de régimen de nacionalización, la Carta de 1946 no la nombra pero permite que el régimen de los bancos y seguros sea fijado por la Ley Federal sin otras restricciones que no sean las de los artículos 145 y 146.

Abandona la texitura corporativa de la Carta anterior pero persiste en la orientación social de cláusulas fundamentales.

Sin perjuicio de ello -dice César Enrique Romero- la Constitución de 1946 tuvo todos los contenidos de avanzada. Y cita a Linares Quintana, que ha resumido con especial método los aspectos principales de la Constitución de 1946:

> "La mencionada Ley Fundamental dispone que el orden económico debe ser organizado conforme a los principios de la justicia social, conciliando la libertad de iniciativa con la valorización del trabajo humano y garantizandose a todos el trabajo que permita una existencia digna. El trabajo es declarado uña obligación social. El Estado puede, mediante Ley espedial, intervenir en el dominio económico y monopolizar determinada industria o actividad, pero la intervención tendrá por base el interés público y por límite los derechos fundamentales asegurados en la Constitución. El uso de la propiedad está condicionada al bienestar social, y la Ley podrá promover la justa distribución de la propiedad, con igual oportunidad para todos. La Ley reprimirá toda y cualquier forma de abuso del Poder económico, inclusive la uniones o agrupaciones de empresas individuales o sociales, sea cual fuere su naturaleza que tengan por fin dominar a los mercados nacionales, eliminar la competencia y aumentar arbitrariamente los lucros. Es reconocido el derecho de huelga, cuyo ejercicio debe ser reglamentado por la Ley. Además es libre la asociación profesional o sindical, etc"(Cf. Tratado t.I pags. 215/216; ib. Rosah Russomano. Curso de Direito Constitucional pag. 320, Sao Paulo, 1972) (14).

Brasil en estos cincuenta y siete años promulga la cuarta Constitución, contando las de 1891, 1934 y 1937 y dejando a un lado el

Proyecto Liberal de 1823, la Carta de 1824 y el Acta Adicional de 1834, Brasil ha pasado de la monarquía al gobierno de militares, del gobierno de militares al gobierno"civilista", y de éste a la dictadura. Sigue dándose en Brasil las mismas líneas de separación de clases que continuan estando rígidamente trazadas en el Brasil de mediados de siglo, en el pais que ha triplicado sus habitantes pués de los 17.984.000 que tenía en 1900, ha pasado al mediar el siglo XX, a cerca de 52.000.000. Los descendientes de la vieja aristocracia blanca y la nueva capa social formada por las fortunas nuevas y por los éxitos políticos, se unen en una clase superior reducida que conserva muchos de los ideales de la antigua casta aristocrática de los dueños de esclavos. La clase media se expande rápidamente, integrada por los empleados del Gobierno, profesionales, empleados, comerciantes e industriales, propietarios de empresas de capital pequeño, etc. Y por último la clase baja, en su mayoría analfabeta, cuyo miserable nivel de vida ofrece notable contraste con el de la clase superior contemporánea y hasta con el de la creciente clase media (15). Existe por lo tanto una gran distancia entre los dictados de la Constitución y la realidad socioeconómica brasileña, sin negar los enormes avances sociales y económicos del primer mandato varguista.

El segundo mandato de Vargas (1950-1954) se vió presionado por una oposición tenaz, a la que contribuyeron los consiguientes imprevistos, como la desfavorable situación económica del país. El suicidio de Vargas ocasionó una profunda crisis civil y militar que puso en peligro la vida institucional. Toda la vida política de Vargas transcurrió bajo el sello del exceso: grandes dedicaciones, grandes odios, grandes aciertos y grandes errores. Pero permitió y auspició que Brasil adoptara un constitucionalismo social y como se ha dicho "e a passagem do capitalismo liberal para o estàgio em que è controlado e vigilado pelo Estado, em beneficio do bem comum"(16).

Vargas llena una generación de la vida del Brasil. Primero como Presidente provisional (1930-34); constitucional (1934-37), y tras la reforma de 1937, como Jefe del "Estado Novo", hasta 1945. Otra vez lograría la reelección hasta su dramática muerte. En el orden

constitucional la primera época varguista, que transcurre desde la gran crisis económica hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, abarca dos Cartas Políticas: la de 16 de julio de 1934 y la Constitución de 10 de noviembre de 1937.

Ha de considerársele como el constructor del nuevo Brasil. La oligarquía del dinero lo calificó el año 1932 de anticapitalista y socialista. Sin embargo en 1934, comunistas y socialistas se sublevan contra Vargas. La sublevación es aplastada. Prohibe el P. Comunista y el viejo comunista Luis Carlos Prestes es encarcelado.

Vargas creó la legislación social, luchó en pro de la igualdad de razas y proclamó la Raça brasileira. Hizo lo que reformadores sociales habían hecho o pensaban hacer en otros paises iberoamericanos. Como en el Brasil no había ningún movimiento reformista digno de mención, ningún partido agresivo de índole socialista o social-liberal, el gaucho de Rio Grande do Sul se convirtió en símbolo y promotor del desarrollo social de todo un cuarto de siglo. Fue el fundador del Partido Trabalhista Brasileiro..

Luego vienen los mandatos de Juscelino Kubitschet de Oliveira (1956-1961) cuyo hecho mas destacado es la fundación de Brasilia en el Estado de Goiàs.

La era de Kubitschek se caracterizó por un vivo aumento de la industria y del suministro de energía en el Brasil, por una duplicación de la red de carreteras y un apoyo fuerte a los inversores extranjeros en el país.

Kubitschek siguió impulsando la política social de Vargas. A escala mayor impulso la industrialización y la explotación de las amplias regiones del país.

Después, el paso fugaz de Janio Quadros en 1961, y la presidencia de João Goulart (1961-1964) interrumpida por el golpe de Estado, Brasil pasa por momentos difíciles en el orden constitucional.

Las etapas históricas o ciclos para el estudio de la historia política brasileña pueden reducirse hasta la promulgación de la Carta de 1967, en: 1822-1889, Imperio Brasileño; 1889-1930, I. República; 1930-1934, interregno revolucionario, en que la llamada

"República Vieja", instituida el 15 de noviembre de 1889 fue derrocada por una revolución que llevó a la Jefatura de la Nación, con poderes discrecionales, a Getulio Dornelles Vargas; 1934-1937, II República, en que la segunda Constitución republicana de tendencia corporativa, promulgada el 16 de julio de 1934 tuvo una vida efímera; 1937-1945, III República, o "el Estado Nôvo "restableciéndose el régimen democrático, elaborándose la IV Constitución, promulgada el 18 de setiembre de 1946, restableciéndose con ella el sistema consagrado en 1891; 1961-1963, V República, que surge a consecuencia de la crisis política provocada por la rennuncia del Presidente Quadros, cuando se instituye de jure el parlamentarismo, que ya había sido practicado de facto durante el II Imperio; la VI República, que se inicia con el restablecimiento total de la Constitución de 1946, mediante la revocación del Acta Adicional que la modificó en 1961, como resultado del plebiscito nacional efectuado el 6 de enero de 1963, en que se vuelve a adoptar el sistema presidencialista.

El 13 de diciembre de 1966 se publica en el Diario del Congreso Nacional, la "Exposição de Motivos" que antecede al anteproyecto de Constitución y la materia contenida en la Carta se estructura en varios capítulos y secciones que sustancialmente en el aspecto social, se reducen a las siguientes:

a) Al "Orden Económico y Social" corresponde realizar la justicia social enumerando los principios básicos de dicho ordenamiento tendentes a la libertad individual, valorización del trabajo como condición de dignidad humana, función social de la propiedad, armonía y solidaridad entre los factores de la producción y el desenvolvimiento económico y la represión del abuso del poder económico.

b)La intervención del dominio económico se fija condicionada (art. 157, 8) a presupuestos básicos asegurados en los derechos y garantías individuales.

c)Los derechos de los trabajadores en general (art. 158) son los mismos a los atribuidos por la Constitución vigente.

Por lo tanto esta Carta no contendría modificaciones sustanciales en los aspectos socioeconómicos, y no escapó a las indeterminantes de la historia. El Constituyente de 1967 tomó medidas valientes que merecían alcanzar pleno éxito político, pero se vió arrastrado de inmediato al fracaso de las fórmulas adoptadas, a merced de reformas mas drásticas y de mayor prestigio para el poder político. La vida de la Constitución de 1967 fue efímera. Acusada de viciada en su elaboración, votada tras apresurada discusión, no fue instrumento capaz de equilibrar las fuerzas antagónicas.

El 28 de abril de 1669 el Presidente de la República firmó en Brasilia el Acta Institucional num. 9, estableciéndose en ella condicionamientos para la realización de la Reforma Agraria, permitiéndose la expropiación de tierras con justa indemnización. La Enmienda Constitucional num. 1 de 17 de octubre de 1969 apareció como camino natural para una mayor sistematización de pluralidades en la dispersa legislación. Así como los textos de las Cartas antes referidas, los preceptos estipulados a partir de 1969, no negaron su apoyo al trabajo, permaneciendo dentro de la Constitución, como "Institutos de Origen Constitucional", entre otros los siguientes: salario mínimo (art. 165, I); salario nocturno, superior al diurno (art. 165, IV); duración del trabajo, ocho horas (art. 165, VI); descanso semanal remunerado (art. 165, VIII); vacaciones remuneradas (art. 165, VIII); reconocimiento de los convenios colectivos de trabajo (art. 165, XIV); prohibición de distinción entre las formas de trabajo (art. 165, XVII); etc.

La participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas cobra mayor fuerza en esta Carta política. Las diferencias entre las Cartas de 1946, 1967 y 1969 nos muestran una evidente evolución, reflejada por Alfredo de Oliveira Baracho (17), en el siguiente cuadro:

1946	1967	1969
art. 157 IV. participaçâo obricatoria e direta do trabalhador nos lucros da emprèsam nos termos e pela forma que a lei determinar	art. 158 V. Integraçâo do trabalhador na vida e no desenvolvimiento de emprèsa, com participaçao nos lucros e,	art. 165 V. Integraçâo na vida e no desenvolvimiento da empresa, com participaçâo nos lucros e, excep-

excepcionalmente na gestão, nos casos e condições que forem estabelecidos	cionalmente, na gestão segundo fôr estabelecido em lei.

Y así llegamos a las Leyes, a esa larga serie de Actas Institucionales y Complementarias puestas en vigor en los últimos años y que reflejan los sanos propósitos de una Nación en busca de estabilidad política, económica y social, en esta sociedad brasileña en evolución. Ha habido sin embargo una detención, prolongada en el proceso institucional, atendiéndose sòlamente en la promulgación de Actas Institucionales y Complementarias a factores políticos. Brasil pretende estabilizarse con la actual dictadura, con un abandonismo de la evolución socioeconómica. Dice Oliveira Franco (15) unas frases que vamos a transcribir:"estamos começando outra vez. Leis políticas novas foram elaboradas. Continua a experieência jà secular dentro deas mesmas premissas de falsa realidade. Quanto às lideranças, sempre incautas, se acobertam em grupos cujos interesses de distanciam da vontade geral. É preciso dizer de passagem que no Brasil o chamado desenvolvimento económico ainda nâo se constituiu num processo de transformaçao das estruturas, porque continua o mesmo o processo de consolidaçâo dos metodos tradicionais que entravam o conhecimiento politico".

"A insuficiência de un bom mercado brasileiro, o ainda baixo nivel técnico de capacidade produtiva, a escassez do capital investido, a indûstria de base deficiente, a desarmonia nos diversos setôres económicos, sâo fatôres de fraqueza abalando a organizaçâo estatal como pondo em perigo a organizaçâo social".

"Hà necessidade de considerar para confrontar os fatos atuais e as possibilidades futuras, combinando os valores da evoluçâo social e polîtica numa revisâo constante que permita establecer principios de harmonia" (18)

Sin embargo, como refleja César Enrique Romero (19) es interesante el aporte del constitucionalismo social del Brasil, pese a que el sistema constitucional se encuentre hoy suspendido parcialmente por la vigencia de una "suerte de dictadura comisoria" ejercida por

la Fuerzas Armadas.

Cada una de las regiones brasileñas tiene carácter propio e invariable. Entre los gauchos del profundo Sur, los nordistas, los cearenses y los garimpeiros del pobre Norte Oriental, los paulistas y los mineiros de los florecientes estados agrícolas e industriales, los cariocas y los bahaianos junto a la costa y los caboclos y sartanejos en las apartadas regiones en las apartadas regiones del interior, existen los mismos o aun mas crudos contrastes que entre cubanos, mexicanos, chilenos, argentinos, peruanos y venezolanos. El único vínculo de unión es la lengua y la historia comunes.

Brasil sigue teniendo una preocupación constante: la unidad nacional. Unidad dentro de la diversidad económica y geográfica, unidad que ha sido un auténtico milagro. Una sociedad tan compleja como la brasileña, jamás se puede transformar armoniosamente con otros impulsos que no sean los de unidad política, de proceso político, de estructura social que reduzca las tensiones regionales. El Brasil se encuentra ávido de restauración de vida democrática, rota desde la revolución de abril de 1964, revolución que abrió una crónica lamentable de inestabilidad económica, social y política.

(1) Cortesâo, Jaime y Calmón, Pedro: Brasil. Col. "Historia de América". Barcelona, 1956

(2) Cortesâo, Jaime y Calmón, Pedro: Ob. cit, pag 717.

(3) Gómez, Laureano: Los Partidos Conservadores de Iberoamérica,"Revista de Estudios Políticos", num.47, Mádrid, pag 148. Cit Por J. Belmonte. ob. cit,t.I, pag 3o2.

(4) Oliveira Franco Sobrinho,M: Historia Breve do Constitucionalismo no Brasil. 2ª Ed. Edit. Curitiba, pag 36,Curitiba, 197o.

(5) Filho, Alberto Venancio: A Intervençâo do Estado noDominio Economico. En "O Direito Pùblico Economico no Brasil". pags 37-38, Rio de Janeiro,1968 . Veasé tambien: Barbosa, Rui: A Constituiçâo de 1891. Obras Completas, vol. XVIII, Rio de Janeiro,1946

(6) Belmonte Díaz, José: ob. cit. t. I, pag. 31o.

(7) Herring, Hubert: Evolucion Historica de América Latina. ob. cit. t.II, pag 1.o38.

(8) Motta Filho, Candido: O Conteùdo Politico das Constituiçôes, pag 24, Rio de Janeiro, 195o.

(9) Oliveira Franco, M: ob. cit. pag 53. Vease tambien Araujo y Castro, Raimundo: A nossa Constituiçâo de 1937. Rio de Janeiro, 1938

(10) Dulles, John,W.F. Vargas of Brazil.

(11) Tena Ibarra, Juan Ignacio: Evolucion Constitucional del Brasil. "Revista de Estudios Políticos", pag 2o1, num 31-32. Madrid.

(12) Fraga Iribarne, Manuel. Pr'ologo a Constituciones de los Estados Unidos del Brasil, de Cavalcanti. Instituto de Estudios Politicos, pag XL, Madrid, 1958

(13) Tissembaum, ob cit, pag 11. Ver tambien Bezerra de Meneses, Garaldo: O Direito do trabalho na Constituiçâo Brasileira de 1946. Rio de Janeiro ,1956

(14) Romero, Cesar Enrique: Introducci'on al Derecho Constitucional. pag 111, B. Aires, 1973

(15) Belmonte Díaz, José: ob. cit pag 318,t. I.

(16) "Getulio Vargas". En "o Cruzeiro", 21-1- 1965. Rio de Janeiro. Ver tambien sobre la época de Vargas: Frischaner, Paul: A Biography of Président Vargas of Brazil. Nueva York,1942; Klinghffer: Le pensèe politique du Prèsident Getulio Vargas, Rio de Janeiro,1942; Loewenstein, Karl: Brazil under Vargas, Nueva York,1942; Mourlane Michelena, Pedro: Getulio Vargas y la Unidad del Brasil. "Revista de Estudios Pol'iticos, num 22-23,Madrid. y Pessoa Cavalcanti, Epifanio: Getulio Vargas, Rio de Janeiro. s.f.

(17) Oliveira Baracho, José Alfredo: Participaçâo nos lucros e integraçâo social. Edit PIS. Minas Gerais, 1972.

(18) Oliveira Franco Sobrinho,M. de: ob. cit. pag 14

(19) Romero, Cesar Enrique: ob. cit, pag 111.

VII

EVOLUCION CONSTITUCIONAL DE CHILE

A) EL CONSTITUCIONALISMO SOCIOECONOMICO EN CHILE DURANTE EL SIGLO XIX.

Al terminar el siglo XIX se presiente ya, aunque muy tímidamente, el despertar en el Norte y algunas ciudades del Sur de la clase obrera -"el pampino"- que se va creando desde mediados del siglo al amparo de la minería de la plata, cobre, arbón y salitre; de la construcción de obras públicas, de las faenas portuarias; de la industria manufacturera; de los servicios públicos y las labores ganadero-industriales... Sostiene Jaime Eyzaguirre (1) que dominó sin contrapeso la idea liberal durante el siglo XIX, reacia a todo control o reglamentación de la vida económica. No obstante se advierte ya entre la masa obrera cierta tendencia a la asociación que al principio reviste el carácter de entidades de socorros mutuos para mas tarde, a principios del XX, adoptar la forma sindical.

Desde la Junta de 18 de setiembre de 1810, los fastos políticos chilenos han estado señalados por la agitación propia y las vacilaciones iniciales de todos los paises iberoamericanos. Atrás quedaron el primer Congreso Nacional, los primeros pasos instintivos de los procesos independentistas, el Reglamento Constitucional de 1812. Fueron años de impulsos y afanes revolucionarios. Sufrió Chile la invasión por parte del Perú. El Tratado de Lircay. La defensa heroica de Rancagua y el fin de la "Patria Vieja". Otra vez el retorno al colonialismo en 1814 y el emprender la reconquista del país. O'Higgins, Director Supremo en 1817. La batalla de Maipú y su decisivo triunfo, el 5 de abril de 1818 que da la emancipación a Chile, e inicia un período de dictaduras militares (1817-1823); el caudilla-

je, "o'higginistas" y "carreristas". Depués el breve paréntesis del federalismo (1826-1827). Con Prieto y el gran Portales, la política autocrática... La agitación política de mediados del siglo XIX y el nacimiento del partidismo político. El pronunciamiento revolucionario de 1851 y el movimiento de 1859... Es el momento del nacimiento de la nueva aristocracia y también de la lucha contra el araucanismo y la presencia de masas, el surgir del liberalismo, y, con Joaquín Prieto Mascayano (1961-1871), el inicio de la República liberal con la promulgación de Leyes laicas. La Guerra del Pacífico. El periodo de expansión nacional que culminará con la conquista del desierto de Atacama y el triunfo del pacifismo... Y en las postrimerías del siglo, en la última década, la revolución de 1891, el suicidio de Balmaceda y la entrada en la República Parlamentaria.(2).

Estos son los sucesos mas destacados del siglo decimonónico chileno. Chile, según Cabrales, fue el país "que mas se acercó a la realización del ideal volivariano. Al propio tiempo, como subraya Fraga Iribarne, "con poco esfuerzo bélico había logrado la autonomía y trasladado al nuevo orden la antigua sociedad íntegra"(3)

La historia de Chile durante el siglo XIX representa la lucha entre los opuestos a las reformas y los reformadores. "La casta de los terratenientes, tradicionalistas y reaccionarios, no vaciló en recurrir a la violencia y a la guerra civil para imponer "su orden". Los liberales que habían triunfado en las elecciones de 1829 fueron derrotados por los conservadores en la sangrienta batalla de Lircay al año siguiente. Fue una guerra civil. Lircay impuso la mano de hierro de Portales para "ordenar" la República y propició la Constitución de 1833 -que los conservadores no se han cansado de alabar- pero que no impidió que los chilenos, por principios de gobierno y otras razones, se desangraran de nuevo en otra guerra civil: la de 1891" (4). "La Constitución de 1833 -dice Baeza y Flores- se mantuvo casi un siglo" y la denomina "el corsé de

hierro" impuesto por la oligarquía, aplastándose a su sombra las ideas de Francisco Bilbao y Arcos predicaban en Chile como ecos de los movimientos europeos políticos y sociales de 1848, siendo aplastada diez años mas tarde la revolución de Pedro León Gallo, que luchaba por reformas. "Cada reforma -concluye Baeza Flores- costó tinta y costó sangre, pero fue la oligarquía con su poder económico, la que pesó y condicionó el poder político, y la que continuó teniendo la palabra, el Poder, e incluso el dirigismo constitucional.

En el orden económico hubo progresos efectivos aunque también se descuidaron dos aspectos. Chile según Latcham, se dejó arrancar de las manos en forma descuidada las principales fuentes de sus modernos ingresos fiscales. Mientras en el siglo anterior se hizo un magno esfuerzo que puso a prueba el espíritu criollo en éste, apenas instaurado el régimen parlamentario, vino una época de desidia y de molicie colectiva. Los sociólogos y ensayistas se dieron cuenta de semejantes fenómenos, pero los políticos prefirieron seguir el cómodo juego de sus intereses" (5).

El proceso de modernización de Chile tiene lugar durante el último tercio del siglo XIX, ya que desde un punto de vista económico procedió a la abolición de las últimas instituciones de origen colonial en la agricultura -los mayorazgos- y la libre comercialización de la propiedad chilena agrícola.

Presentado el cuadro político de Chile decimonónico, vamos a describir la evolución constitucional. Pueden distinguirse cuatro periodos fundamentales: 1) De 1810 a 1814, período de los Reglamentos Constitucionales. 2) de 1818 a 1833, período de las primeras Constituciones propiamente dichas. 3) de 1833 a 1925, período de vigencia de la Carta de 1833. 4) de 1925 hasta nuestros días: Período de vigencia de la Constitución de 1825 y establecimiento de un Estado Socialista.

El primer documento constitucional chileno atribuido a Juan de

Egaña se denomina "Declaración de los Derechos del Pueblo de Chile, consultada en 1810". El segundo documento constitucional es el "Reglamento Constitucional para el arreglo provisorio de la Autoridad Ejecutiva", dictado por el Congreso Nacional en 1811. El tercero es el"Reglamento Constitucional de 1812", promulgado por José Miguel Carrera. En este documento aparecen ya señalados en algunos artículos las primeras ideas sobre las garantías individuales. Y el cuarto documento de ese período es el "Reglamento para el Gobierno Provisional de 1814".

En el segundo período se dictan la Constitución Política publicada el 10 de agosto de 1818 y sancionada y jurada el 23 de octubre de 1818, bajo el gobierno de O'Higgins. En esta Carta aparece un embrión de lo que hoy se denominan garantías constitucionales. En realidad legalizaba la dictadura de Bernardo O'Higgins, el Libertador de Chile.

En 1820 se busca en Chile una experiencia de modernización que tiene como centro inspirador, generador y conductor, una fracción de la élite política "ilustrada", activista, pero minoritaria, sumergida en un sistema social cuya configuración no solo no favorece la instauración de esta nueva concepción de estructuración del sistema político, sino incluso no la tolera (6).

La Constitución política sancionada y promulgada el 30 de octubre de 1822, contiene ya principios relativos a las garantías constitucionales, en forma mas amplia y metódica que las anteriores.

Tenemos después la Constitución de 19 de diciembre de 1823 de Juan de Egaña.

La Constitución Política promulgada el 8 de agosto de 1828 llamada Constitución liberal. En esta Carta las garantías individuales reciben un tonificante reconocimiento.

Los chilenos tuvieron que proceder a una serie de alteraciones del ideal democrático que les llegaba en los libros escritos en francés o en inglés. Lo que se iba a convertir en el principio inspirador de los Conservadores tras su llegada al Poder, era descrito en

1822 por Diego Portales:

> "La Democracia que tanto pregonan los ilusos es un absurdo en los paises como los americanos, llenos de vicios y donde los ciudadanos carecen de toda virtud, como es necesario para establecer una verdadera República. La Monraquía no es tampoco el ideal americano: salimos de una terrible para volver a otra, y ¿qué ganamos?. La República es el sistema que hay que adaptar, ¿pero sabe como yo la entiendo para estos paises?. Un Gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el Gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciúdadanos" (Carta de Diego Portales a José Manuel Cea, Lima, marzo, 1822, en Ernesto de la Cruz y Guillermo Feiluo Cruz; edits: Epistolario de Don Diego Portales, Santiago 1936-37, vol. I, pag. 177.

Por eso comenta Garcés (7) que los principios teóricos se traducirán constitucionalmente, de hecho, en la negación de dos de ellos, en la Constitución de 1828: el federalismo y la abolición de los mayorazgos. El primero atentaba al poder del Gobierno de Santiago, el segundo atacaba de frente a los intereses mas inmediatos del grupo social que siempre se ha conocido en Chile bajo la denominación de "aristocracia agraria".

El poder central y la abolición de losmayorazgos, constituyen para el mismo autor "como dos ejemplos particulares de las variables de capacidad gubernamental y de igualdad social. Esta capacidad gubernamental ha conocido un fuerte desarrollo en Chile desde 1830, en ascensión prácticamente ininterrumpida hasta 1891. Permitió contener durante mas de treinta años las aspiraciones liberales y dominar completamente las reivindicaciones por una mayor igualdad política y económica que interesaba a esa "clase intermediaria" de la que habla la prensa de esa época. La abolición de los mayorazgos es quizá, la única modificación importante de orden económico para la estructura social chilena anterior a 1860". (8)

Entre las realizaciones del Presidente Ramón Freira Serra, se encuentra la supresión de mayorazgos, el decreto de abolición de la esclavitud y la promulgación de la Constitución moralista de

1823, que se caracterizaba por la centralización administrativa, un Ejecutivo débil y un Senado poderoso, de composición aristocrática.

La Constitución, según Cereceda (9) puso las bases para un conflicto permanente entre el Director Freire y el Senado. Y no solo estaba en discusión el equilibrio de poderes, sino tambien los problemas que planteaban la solvencia económica, la tolerancia religiosa, el liberalismo y el feudalismo. Pero es que además la Constitución resultaba impracticable, ya que en ella "se confundían la política, la religión y la moral". Baste decir que disponía una rigurosa calificación "de la moralidad, del civismo y de la religiosidad de los ciudadanos, a fin de formar con esos datos el gran registro del mérito cívico". Se declararía a los ciudadanos mas destacados "beneméritos comunes" o "beneméritos en grado heroico". La Constitución no sobrevivió mucho, solo hasta el año 1825.

Fue una Constitución de corte liberal, de tipo unitario, redactada por el español José Joaquín de Mora y que presentaba una categoría superior a la precedente. Indudablemente, y pese a la sucesión de los gobiernos, Cartas Políticas, Congresos, conspiraciones y motines, se estaba fraguando, aunque con pasos lentos, la estructura política del país.

En Chile la continuidad del sistema nunca fue puesta en peligro. Se buscó afanosamente el logro de los procedimientos y las instituciones mas adecuadas a las variables neurálgicas de las estructuras socioeconómicas. Esto se realiza por los conservadores tras la batalla de Lircay de 1830, que pone fin a la única experiencia de confrontación general armada entre chilenos antes de los acontecimientos de 1891.

Pronto se promulga la Constitución de 1833, Carta Política de tendencia reaccionaria, obra de Egaña y Gandarillas, que reorganizaba de modo definitivo el Estado apoyándose en el establecimiento de un "régimen de autoridad y de fuerza". Nacía con la Carta un Ejecutivo poderoso, por el que se decidieron los Constituyentes en

noble deseo de dar al traste con la anarquía interna. Esta Carta, reconoció a todos los habitantes de la República, las igualdades, libertades e inviolabilidades esenciales, es decir las garantías individuales.

La revolución de 1891 significa un aporte importante en la historia política y socioeconómica de Chile. El auge del obrerismo se había producido como consecuencia de la súbita prosperidad que en ese fin de siglo, empiezan a disfrutar todas las clases sociales. Era un obrerismo, no de aluvión e individualista, sino organizado. Asomaban en el campo laboral los primeros movimientos huelguísticos.

La revolución de 1891 que derrocó al Presidente Balmaceda abrirá un nuevo período histórico: el parlamentarismo.

Todos los historiadores chilenos se muestran unánimes al enjuiciar el significado político de la revolución de 1891. Con ella terminó en Chile una etapa del desenvolvimiento político y social -el presidencialismo-(10). Legó con la revolución la hora del, relevo, la hora de que el mando pasase, siquiera paulatinamente, a otro sector social. La fuerza de éste mantendrá el equilibrio en la polfica chilena del siglo XX, fuerza palpitante y empeñada en un encarnizado intento de anegar el tradicionalismo político chileno, lo que desembocará en algun momento en el retorno a la tragedia.

B) LOS MOVIMIENTOS SOCIALES DEL PRIMER TERCIO DEL SIGLOXX. LA CONSTITUCION DE 1925.

El proceso de concentración de la población urbana iniciado en el periodo de 1907-1920, sigue acentuandose a partir de esa fecha y coincide con el proceso de la industrialización. Mejores salarios atraían a los campesinos pobres a los centros mineros, salitreros e industriales. Prevalecía por otro lado el aumento de la inmigración europea. La población campesina constituida en su mayoría por

los inquilinos de fundos y haciendas se mantenía sumisa a los patrones y percibiendo salarios muy bajos. Por el contrario, en las zonas salitreras y mineras, así como en los centros industriales iba surgiendo un proletariado obrero deseoso de reivindicaciones sociales y descontento de las condiciones de trabajo de extrema dureza en las minas y pampa salitrera, destacándose la explotación de que eran víctimas en las pulperías o almacenes monopolistas de las compañías, exceso de horas de trabajo, inestabilidad y despidos a veces masivos producidos por las fluctuaciones del mercado internacional, acuerdos entre trust de industriales o comerciantes y el proceso de maquinismo industrial.

Frente a los graves problemas sociales del momento, ajenos en el siglo XIX, dice Frías Valenzuela "que los gobernantes y los partidos aferrados todavía a las concepciones de liberalismo económico y a su programas a base de las llamadas cuestiones "doctrinarias", se resistían a intervenir en los conflictos entre el capital y el trabajo, intervención que les parecía un atentado contra el libre juego de las leyes económicas. De aquí que las huelgas fueran reprimidas por la fuerza de las armas, lo que agravó la cuestión social llevándola al terreno de la lucha de clases, colocando frente a frente al proletariado y a la burguesía"(11).

Antes de promulgarse la Constitución de 1925, y por la constante presión del obrerismo y de los partidos socialistas, la acción del Estado no se desentendió por completo del problema social. Sin embargo han de reflejarse algunas realizaciones en el campo social. En 1907 se dicta la Ley del descanso dominical; 1915 la llamada /Ley de la silla", en lo concerniente a sillas para el descanso de los empleados de comercio; en 1916 la Ley de accidentes de trabajo; en 1917 la Ley sobre servicio de cunas en las fábricas; en 1918 la Ley sobre retiro y previsión social del personal de ferrocarriles del Estado. No obstante el rasgo distintivo de las mismas era el individualismo clásico, con respeto excesivo a los derechos individuales, y tan solo la Ley de Accidentes de Trabajo marca un cambio transcendental del antiguo al nuevo derecho, mediante la acep-

tación siquiera fuere en forma atenuada del principio del riesgo profesional o responsabilidad objetiva.

En 1924 y a en los umbrales de la Constitución Política de 1925, el programa reformista de Leyes Sociales de Alessandri fue aprobado por el Congreso en la sesión de 8 de setiembre: Leyes de Contrato de Trabajo, Seguro Obrero, Accidentes de Trabajo, Tribunales de Conciliación y Arbitraje, Organización Sindical, Sociedades cooperativas, Caja de empleados particulares. Caracterizó a todo este comjunto de Leyes la adopción de avanzadas y modernas doctrinas de política social. Quizá ello explica el porqué en la Constitución de 1925 en que se constitucionalizan de modo muy parco los derechos y garantías sociales, el Constituyente limitará el contenido de la enumeración de estos derechos y garantías en el texto de la Carta, de concisión poco común en el resto de las Cartas Políticas Iberoamericanas desde la época que constitucionalizan derechos socióeconómicos.

Las fuerzas obreras hasta 1924 en que el Parlamento vota el primer conjunto de leyes sociales, se concentran entre regiones: la región minera de Tarapaca-Antofagasta, el centro urbano de Santiago y su puerto de Valparaiso, el núcleo obrero de Magallanes. Alrededor de estos tres puntos, se desarrolla un sector socio-económico y cultural importantísimo, el sector capitalista que produce la casi totalidad de las exportaciones del país y explota en forma intensiva a los trabajadores.

El movimiento sindical toma fuerza en Chile a últimos del siglo XIX, y sus objetivos revolucionarios persistirán durante el siglo XX. El anarquismo y el socialismo marxista coexisten en 1909 cuando se crea la FOCH (Federación Obrera de Chile).

La presión de los Sindicatos estimuló la legislación social en el Parlamento y así en 1906 era nombrada por primera vez en la Cámara de Diputados una Comisión de Legislación Social, seguida por otra en el Senado en 1920.

Mientras, se multiplicaron los conflictos sociales. Em 1903 tuvo lugar la primera huelga en Valparaiso y en 1904 la de las explo-

taciónes de nitrato de Tocopila; en 1905 el balance trágico de 300 muertos de la Semana Roja de Santiago; en 1906 se produce la primera huelga del ferrocarril de Antofagasta a Bolivia, alcanzando el año siguiente toda la red nacional; el 1907 la masacre de mas de 2.000 obreros en Iquique.

Por ello la legislación social de 1924 constituyó una importante innovación para la reglamentación de los conflictos colectivos, la organización social, los contratos de trabajo, los seguros sociales y los accidentes de trabajo. Pero este perfeccionamiento institucional -como comenta Garcés-(12), reforzó la tendencia en favor del mantenimiento del equilibrio interno del sistema.

En 1925, una persecución sistemática y violenta es desatada por el Gobierno contra el sindicalismo, el de la FOCH (Federación Obrera de Chile) intentando favorecer el progreso de los sindicatos integrados al sistema social.

Las trasformaciones políticas y sociales habidas durante los primeros años del siglo XX, produjeron nuevas corrientes innovadoras y aspiraciones políticas y socioeconómicas. El parlamentarismo, con la pluralidad de partidos, p rmitió a la fuerza social que controlaba el sector rural dar pasos decisivos en pro de las reformas constitucionales socioeconómicas.

El Presidente Alessandri Palma hizo un denodado intento por institucionalizar los cambios sociales que habían tenido lugar en Chile desde los últimos años del XIX, encontrando gran oposición en el Parlamento, manifestándose la solución en medidas de fuerza y el Presidente fue obligado a dimitir el 9 de setiembre de 1924, reemplazándose por un gobierno de facto, interviniendo los jóvenes oficiales que tomaron partido a favor de las reformas y obligaron al Congreso a aprobar la legislación social y económica, que se imponía en Chile.

La interrupción de la continuidad en el funcionamiento de las instituciones políticas da ocasión para que una Comisión Consultiva se encargue de elaborar una nueva Carta Política, promulgada en 1925 y que aun hoy continua en vigor.

Cuando Arturo Alessandri retornó a la Presidencia de la República lo hizo con el objeto de asegurar la reforma constitucional y la instauración de un régimen presidencial fuerte y eficiente.

La Constitución de 1925 -promulgada y jurada el 18 de setiembre de 1925 como consecuencia del Plebiscito de 30 de agosto de 1925- juzgada como un documento completamente chileno, en el que no influyó ni la Constitución mexicana ni la de Weimar, al tiempo que determina grandes reformas políticas (establecimiento de la forma republicana y democrática representativa de Gobierno, poder ejecutivo fuerte, etc.) que reemplazaba a la casi centenaria de 1833, constitucionalizaba preceptos socioeconómicos. Comenta Pareja Paz-Soldán (13), tenía, como la peruana de 1820, propósitos de reforma política, de ordenamiento y moralización administrativa. Contenía sendos capítulos sobre Derechos Sociales, con lo que al mismo tiempo que representaba la defensa social de la persona, limitaba los derechos individuales clásicos en beneficio del interés social de la colectividad.

Esta Carta reconoció ampliamente a todos los habitantes las igualdades, libertades e inviolabilidades esenciales del hombre, es decir las garantías individuales e incorpora a su texto conceptos de claro contenido social, como el de la función social de la propiedad, obligaciones que se imponen al Estado en relación con la protección del trabajo, etc.

Las garantías individuales básicas pueden esquematizarse en estos puntos:

a) Igualdad ante la Ley de chilenos y extranjeros. En Chile no hay esclavos (art. 10)

b) Igualdad ante los impuestos y contribuciones (art. 10, num. 9, inciso 1, primera parte).

c) Igualdad ante las demás cargas públicas (art. 10, num. 9).

d) Libertad de trabajo e industrias (art. 10, num. 14, inc. 3)

e) Protección al trabajo (art. 10, num. 14)

f) Protección del Estado a la propiedad familiar (art. 10, num. 14, inc. 3, 2 y 4)

g) Libertad de asociación (art. 10, num. 5)

h) Inviolabilidad de la propiedad (art. 10, num. 10)

i) Expropiaciones por causas de utilidad púb ica, calificada por una Ley (art. 10, num. 10)

j) Limitaciones del ejercicio del derecho de propiedad que exijan el mantenimiento y progreso del orden social (art. 10, num.10)

Los seis meses de Alessandri en 1925 fueron tormentosos pero fructíferos. La Carta de 1925 era fundamentalmente moderada, sin una doctrina revolucionaria atemorizadora como la de México en 1917. Los grandes terratenientes y las corporaciones mineras extranjeras se preocuparon ante un artículo que decía: "El ejercicio del derecho de propiedad está sujeto a la limitación o preceptos necesarios para el mantenimiento y progreso del orden social y, en este sentido, la ley estará en condiciones de imponer obligaciones sobre servicios de utilidad pública en beneficio de los intereses generales del Estado, la salud del pueblo y el bienestar público". Algunos críticos, como dice Hubert Herring (14), sugirieron que esas palabras abrían el camino para incursiones socialistas en el futuro.

"La Constitución chilena de 1925 que reemplazará a la casi centenaria de 1833, se inspiró en los mismos motivos y exigencias de la Carta Peruana de 1920, que sustituyó a su vez a la longeva de 1860. Fueron propiciados por gobernantes que como Leguía y Alessandri, habían llegado al gobierno impulsados por la clase media y por nuevos grupos políticos.... Y ambas también tienen igual propósito de reforma política, de ordenamiento y moralización administrativa y contienen sendos capítulos sobre los derechos sociales, los que al mismo tiempo que representan la defensa social de la persona limitan los derechos individuales en beneficio del interés de la colectividad".

El estilo altamente conservador de la Administración Chilena no deja lugar a muchas declaraciones de carácter sodial (16). El número de normas de este tipo suele ir en proporción con las dedicadas a la función pública. Muy escasas las dedicadas a los trabajadores. El único precepto que puede considerarse como base para la Administración Laboral asegura a los habitantes de la República que gozarán de protección en materia de trabajo. No

obstante, en este apartado 14 del art. 10 se mezclan otros conceptos tales como la protección a la industria que nada tiene que ver con la motivación de justicia social. La justificación que implícitamente se cita es la de "proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar".

En la misma norma citada, sobre Administración Económica, y con mayor timidez se establece que"El Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad familiar". Esta es la única norma que puede considerarse, aunque dudosamente, principio de una actuación económicosocial del Estado. La redacción parece propia de una etapa histórica del intervencionismo oficial que ho ha llegado a plasmar todavía en el protagonismo del Estado, propio de la época del bienestar y del desarrollo económico.

Sobre lo que pudieramos llamar "Administración Asistencial" en el apartado 14 del art. 10 se garantiza la protección a los obreros de previsión social y especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida. Estas últimas no se sabe a que instituciones pueden aludir. En todo caso se declara que la Ley regulará esta "organización", sin decir a que organización se refiere.

C) CHILE DESDE LA CONSTITUCION DE 1925 HASTA EL REGIMEN SOCIALISTA DE ALLENDE.

El Gobierno de Ibáñez del Campo no sobrepasó el año 1931.

Durante los años 30 y 31, la crisis social se agravó considerablemente en el interior del país, como consecuencia de la repercusión de la crisis mundial en la economía chilena.

> "La década de los años treinta es para Chile el período en que las características que definían el sistema político desde la mitad del siglo XIX se ven sobrepasadas. Las estructuras políticas tradicionales se han alterado durante los años veinte, y la presencia de nuevos factores permite la reestructuración de los años treinta. Los cambios sociales que han posibilitado las modificaciones de las estructuras políticas admiten transformaciones estructurales sectoriales

es decir, un cierto desarrollo político parcial".

"La radicalización social de los años treinta en Chile se manifiesta en varias direcciones. En primer lugar, las organizaciones oreras toman fuerza y se multiplican. El Partido Comunista permanece fiel a los ideales de su fundación, esto es: la lucha abierta para instaurar en un corto espacio de tiempo el régimen socialista" (17)

El 1 de setiembre de 1931 tiene lugar una revuelta de la Marina en solidaridad y apoyo al proletariado chileno: "La lucha a la que nos ha inducido el Gobierno se transforma en estos momentos en una revolución social". Así se afirmaba en la proclama.

El 4 de junio de 1932 el Teniente Coronel Marmaduke Grove se pronuncia y en golpe de Estado castrense proclama la República Socialista, que aunque renunciando de un modo explícito a seguir el modelo soviético, ejerció una fuerte influencia en la concentración de diferentes agrupaciones políticas en el seno del Partido Socialista. Pero la República Socialista tendría efímera duración, del 4 al 16 de junio, aunque como dice Garcés "permanece como testimonio del espíritu político de una época".

En 1933 se crea el Partido Socialista y en el 1934 los socialistas organizan su Central Sindical, la C.N.S.CH. que se funde con la FOCH comunista dos años mas tarde. Ambas constituyen la Confederación de Trabajadores de Chile -C.T.CH.- agrupando de este modo en una única central sindical a la gran mayoría del obrerismo.

Frei Montalvo fue elegido presidente de Chile en 1964 como representante de la Democracia Cristiana, partido que había nacido una treintena de años antes entre sectores socialmente avanzados de los partidos cristianos tradicionales. Puede considerarse a Frei como el iniciador de la "chilenización" del cobre y emprendedor real del reformismo agrario.

El censo de población correspondiente a 1969, arroja un índice de población de 9.559.000 personas, es decir 13 habitantes por cada uno de sus 741.768 kilómetros cuadrados. El 70% de la población, aproximadamente, habita en ciudades, pero tan solo unos 3.000 chilenos poseen el 70% aproximadamente de la tierra cultivable. El subproletaria-

do alcanza el medio millón de personas solo en la capital de Santiago.

El cobre es la principal base de la industria chilena. A pesar de la"chilenización" por el Presidente Frei no se obtienen los resultados que se derivarían de una auténtica socialización, ya que en esa fecha el cobre representa el 70% de las exportaciones del país, a cargo de compañías norteamericanas.

El 4 de noviembre de 1970, Salvador Allende asume oficialmente la Presidencia, prometiendo en el acto de toma de posesión llevar a cabo una auténtica revolución. Inauguraba una nueva época en su país. Se le conceptuaba como el primer marxista que ocupaba la presidencia de una Nación por elección democrática. La coalición que consiguió la victoria electoral (Unidad Popular) estaba constituida por los partidos de Acción Popular Independiente (A.P.I.), Movimiento de Acción Popular Unitaria (M.A.P.U.) y Radical, comunista y socialista.

En el discurso de Allende para conmemorar el triunfo de Unidad Popular se marcan las líneas a seguir por la política chilena, que desde el punto de vista socioeconómico eran: Terminar con los monopolios y por tanto asumir el Estado el control de la economía, asimismo con el sistema fiscal puesto al servicio del lucro; nacionalización del crédito para servir a la economía nacional; terminar con el sistema latifundista, y propiciar una auténtica Reforma Agraria; acometer el proceso de desnacionalización de las industrias y fuentes de trabajo recuperando para Chile las riquezas fundamentales.

"Chile, en su singularidad -decía Allende- cuenta con las instituciones sociales y políticas necesarias para materializar la transición del atraso y de la dependencia al desarrollo y a la autonomía, por la vía socialista".

"La nueva economía que edificaremos tiene como objeto rescatar los recursos de Chile para el pueblo chileno. Así como los monopolios serán expropiados, porque lo exige el interés superior del país, por la misma razón aseguraremos totales garantías para las empresas medianas y pequeñas que contarán con la íntegra colaboración del Estado para el

buen desarrollo de sus actividades" (18)

Desde 1945 hasta 1970 puede decirse que Chile ha gozado de una estabilidad institucional. Fue una de las mas altas de Iberoamérica, y las pocas quiebras serán a partir de esta fecha, determinadas por la clase dominante.

Se ha dicho (19) que la singular evolución política de Chile le situa en un lugar privilegiado entre el reducido número de sistemas políticos, que han conservado una institucionalidad poco menos que ininterrumpida desde principios de siglo XIX. La elección de Allende ha emplazado el sistema político chileno en una insólita posición, desconocida hasta el momento en la historia del cambio político.

El régimen chileno tiende a la reorientación de la acción política colectiva hacia una meta intencionalmente socialista revolucionaria, de reorganización de las estructuras sociales según criterios de inspiración marxista. La magnitud de la tarea emprendida por el Gobierno de la Unidad Popular están contenidos principalmente en su discurso inaugural del 5 de noviembre de 1970, en la apertura del XIV período de las sesiones de la CEPAL, el 27 de abril de 1971 y en el Mensaje al Congreso Nacional del 21 de mayo de 1971.

El Programa del Gobierno que el allendismo -Unidad Popular- con la coalición de dos partidos marxistas esbozan, presenta una serie de medidas que parecen responder a dos principios fundamentales (20):

a) En el aspecto económico: socializar la base económica de la clase alta, medida indispensable para el control de la economía del país y del poder. Las nacionalizaciones pueden significar el fin del poder económico de la clase alta como fuerza social predominante. Según el programa del Gobierno quedarán integrando este sector de actividades nacionalizadas: 1.- La gran minería del cobre, salitre, yodo, hierro y carbón mineral; 2.- El sistema financiero del país, en especial banca privada y seguros; 3.- El comercio exterior; 4.- Las grandes empresas y monopolios de distribución; 5.- Los monopolios industriales y estatégicos; 6.- En general aquellas actividades que condicionan el desarrollo económico y social del país, como la produción y distribución de energía electrica, transporte ferroviario, aéreo y marítimo; las co-

municaciones, la producción, refinación y distribución del petróleo y sus derivados, incluido el gas licuado; la siderurgia, el cemento, la petroquímica y química pesada, la celulosa y el papel.

Se reconoce la propiedad privada de las empresas medias y pequeñas, incorporándolas a la planificación económica general mediante la política crediticia y reguladora del Estado.

b) En lo político: Aumentar la democratización de la vida política y movilizar en forma organizada a las masas para construir "desde la base" una nueva estructura del poder. La participación generalizada de las organizaciones sociales de los trabajadores, en todos los niveles del sistema político, se considera el presupuesto que condicionará la cración de las nuevas estructuras políticas.

Juan E. Garcés sostiene que "El Gobierno del Presidente Allende se propone proceder a las transformaciones estructurales que actualmente constituyen los mayores obstáculos a la organización de una sociedad socialista. Contemplan a esta como un punto de llegada, al que intentan dirigirse en un régimen de Derecho, de multipartidismo, de pluralismo y respeto de las libertades públicas, individuales y sociales. Chile cuenta con una infraestructura política que permite, teóricamente, considerar como viable este proyecto".

Las realizaciones del Gobierno allendista, pese a las oposiciones parlamentarias, partidistas y a las obstrucciones internas e internacionales, podemos resumirlas en las siguientes:

El Gobierno de Unidad Popular da el primer paso el 1 de enero de 1971 para una reforma agraria amplia y acelerada, al expropiar el latifundio mas grande de Chile, y tal vez, de Iberoamérica, de 730.000 hectáreas de extensión. La expropiación se efectúa de acuerdo con las disposiciones de la reforma agraria, mediante pago del 10% al contado y el resto en 25 años. A esta expropiación seguirán otras.

El 11 de enero el Banco del Estado inicia la compra de las acciones de los bancos privados que serán estatizados por disposición del Gobierno.

La comisión de legislación gubernamental del Congreso Nacional aprue-

ba por unanimidad el proyecto de reforma constitucional del Gobierno, para nacionalizar el cobre.

El 29 de marzo el Presidente anuncia inesperadamente la nacionalización de la gran minería del hierro, afirmando al día siguiente sobre las nacionalizaciones que en cinco meses de Gobierno "somos dueños del hierro, del cobre y del carbón. En breve seremos dueños del cobre y del salitre".

Toda la gran industria textil, pasa a formar parte, a partir del 25 de mayo de 1971, del "área de propiedad social".

El 11 de julio de 1971 se produce la noticia ya esperada: El Congreso aprueba por unanimidad la reforma del artículo 10 de la Constitución, que permite la nacionalización de la Gran Minería del Cobre. Las principales disposiciones del texto sancionado son: 1) El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales. 2) La Ley determinará qué sustancias, entre las cuales no podrán considerarse los hidrocarburos líquidos o gaseosos, podrán ser objeto de explotación o expropiación. 3)El monto de la indemnización o indemnizaciones, según los casos podrá determinarse sobre la base del costo original de dichos bienes, deducidas las amortizaciones, depreciaciones, castigos y desvalorización. También podrán deducirse del monto de la indemnización el todo o parte de las rentabilidades excesivas que hubieren obtenido las empresas nacionalizadas. 4) Por exigirlo el interés nacional y el ejercicio del derecho soberano e inalienable del Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, declaránse incorporados al pleno y exclusivo dominio de la Nación las Empresas que constituyen la Gran Minería del Cobre. 5)El monte de la indemnización será determinado por el Contralor General de la República. 6) El Presidente de la República fijará el plazo, interés y forma de pago de la indemnización, no pudiendo el plazo ser superior a 30 años ni ser el interés inferior al 3% anual". Finalmente señala que "los trabajadores del cobre seguirán disfrutando de todas las con-

quistas económicas y sociales logradas" y continuarán gozando "de los derechos de sindicación y huelga y conservarán su antigüedad".

El Decreto promulgando la nacionalización de la Gran Minería del Cobre se firma el 15 de julio de 1971, fecha de gran transcendencia histórica, habiéndose ceñido la nacionalización del cobre a las normas jurídicas vigentes en el país y se encuadra perfectamente dentro de los términos de la resolución 1803 de las Naciones Unidas, que reconoce el derecho soberano de los pueblos a disponer de sus riquezas básicas.

Entre otras conquistas económicas subsiguientes a la nacionalización de la industria cuprífera, se encuentran: el traspaso al "área social de la economía" del 88% de la industria del cemento (15 diciembre 1971).

En el campo indigenista el Presidente Allende promulga el 16 de setiembre de 1972 una Ley sobre comunidades indígenas que dispone "la devolución a los mapuches de la tierras que les fueron usurpadas" y crea organismos, becas y otras ayudas para que los indígenas tengan acceso a la Universidad. La población indígena chilena (araucanos o mapuches) se calcula en unas 500.000 personas.

En junio de 1973 persiste el conflicto entre el Presidente de la República y el Parlamento. La aprobación por el Parlamento de una reforma constitucional delimitando las áreas de la economía y estableciendo requisitos para llevar adelante el proceso de socialización de la economía nacional, e incluso ordenando una vuelta atrás en algunas estatizaciones ya realizadas por el Gobierno. Los vetos presidenciales han sido rechazados, lo que puede obligar al ejecutivo a promulgarla o convocar un plebiscito y coloca en un dilema difícil el futuro de la socialización llevadas ya a efecto.

Hay que observar una diferencia entre el régimen castrista cubano y el allendista chileno. Los dos tienen marcados puntos de contacto en los fines de socialización. Los caminos y los medios de ambos paises son sin embargo distintos, pese a su aparente paralelismo como Estados socialistas. El propio Presidente Allende ha diferenciado

ambos regímenes cubano y chileno.

En uno de sus discursos Allende ha comparado el régimen cubano y el chileno. "Tenemos problemas similares a Cuba, pero los métodos que hemos escogido son muy diferentes. No hay guerra como la hubo en Cuba. El ejército cubano fue una guardia pretoriana al servicio del dictador. aquí hay un Ejército constitucional y un Presidente constitucional".

Salvador Allende declara en una entrevista las diferencias entre ambos sistemas: "El tomó el Poder por la fuerza de las armas y yo gané unas elecciones libres; él nunca ha celebrado elecciones y Chile acaba de completar unos comicios municipales; él no tiene partido político y yo he sido un socialista toda mi vida; él gasta dinero en armamentos y yo no. Lo que es bueno para Cuba, la Unión Soviética o la China Continental no es necesariamente bueno para Chile".

(1) Eyzaguirre, Jaime: Fisonomía Histórica de Chile. Santiago 1946.

(2) Belmonte Díaz, José: ob cit, pag 122. t. II. Ver tambien Feliu Cruz, Guillermo: La evoluci'on social de Chile en el siglo XIX, Santiago, 1941.

(3) Fraga Iribarne, Manuel: Sociedad,Politica y Gobierno en Hispanoem'arica. ob. cit. pag 73.

(4) Baeza Flores: Panorama social y político de Chile en el Siglo XX. "Revista de Estudios Políticos, pags 112-113, num 51. Enero-febrero, 1957, Madrid.

(5) Latcham, Ricardo: Chile en tres tiempos de su desarrollo. "Revista de Estudios Políticos" pag 113, num 72, noviembre-diciembre 1953, Madrid.

(6) Garcés, Joan E: Desarrollo Político y Desarrollo Econòmico. Los casos de Chile y Colombia. Edit Tecnos, Madrid, 1972.

(7) Garcés, Joan E.: Ob. cit. pag 91.

(8) Garcés, Joan E: ob. cit pag 94.

(9) Garcés, Joan E: ob cit, pag 60.

(10) Belmonte Díaz, José: ob. cit, pag 12o, t.II. Veasé tambien: Velasco Fanor: La Revoluci'on de 1891, Santiago, 1914.

(11) Frías Valenzuela, Francisco: M. de Historia de Chile. Edit. Nascimiento, pag 599, Santiago, 196o. Veasé tambien:Jobet, Julio Cesar: Movimiento Social obrero. Desarrollo de Chile en la primera mitad del siglo XX. Santiago. s.f.

(12) Garcés, Joan E: ob. cit, pag 164.

(13) Pareja Paz-Soldán: Las Constituciones del Perú. Ob. ci. Ver tambien: Guerra, J. Guillermo: La Constitución de 1925, Santiago, 1929.

(14) Herring, Hubert: ob cit,pag 788,t.II.

(15) Pareja Paz-Soldán: Las Constituciones del Perú. pag 111. ob cit.

(16) Paredes Grosso, José María: La Administración Social en cuatro Constituciones Hispanoamericanas. "Revista de Estudios Políticos, pags 179 a 191, num 7o, enero-abril, Madrid.

(17) Garcés, Joan E.: ob cit pags 169-170.

(18) "Chile, el camino al socialismo". Colecci'on los Suplementos. Edit. Cuadernos para el Diálogo, num 17,pag 43 y 44,Madrid, 197o.

(19) Garcés, Joan E: Ob. cit. pag 19.

(20) Garcés, Joan E.: ob cit pag. 20. Ver tambien: Salvador Allende: Chile hacia el Socialismo. Edit Zero SA, 2ª Ed. Madrid, 1972 y Salvador Allende: La Via chilena hacia el Socialismo. Edit Fundamentos, Madrid, 1971

(21) "Evening Star",2o mayo 1971. Washington.

CONCLUSIONES

Finalizada la exposición de la tesis doctoral, establecemos las conclusiones obtenidas, siquiera sea de forma concisa, y a la vista del material empleado, los textos constitucionales, las fuentes bibliográficas y el análisis de los hechos históricos y políticos del continente iberoamericano. A tal fin, haciendo una recapitulación de las motivaciones y condiciones específicas del constitucionalismo socioeconómico iberoamericano, establecemos las siguientes:

I. El movimiento constitucional iberoamericano ha seguido a "prudente distancia" la transformación social y aun la transformación económica. Estas transformaciones marcaron las rutas del constitucionalismo en Iberoamérica. En muchos momentos la transformación social y económica impulsó las reformas constitucionales; en otros, la propia Constitución intentó cambiar los rumbos sociales y económicos de los respectivos paises. Es notorio el hiatus existente entre muchas normas constitucionales y la realidad socioeconómica.

II. Existen características comunes entre las Constituciones de Iberoamerica en el aspecto socioeconómico, al igual que en diversos Códigos de Iberoamérica, pudiendo establecerse que en materia jurídica en general y en especial en Derecho Constitucional -y concretamente en el aspecto socioeconómico- ningún país iberoamericano permanece aislado, y en la lenta marcha del proceso humano, los progresos de otros paises se toman en cuenta, y del mismo modo se acogen o calcan los preceptos constitucionales.

III. En el Constitucionalismo iberoamericano del siglo XIX se adoptaron influencias foráneas, muy distintas del modo de ser y de las cir-

cunstancias y condicionamientos de los hombres y de los pueblos, imitandose el constitucionalismo clásico. El Estado Liberal burgués de Derecho en Iberoamérica tuvo sus peculiares características, adoptando un sentido abstencionista. En Iberoamérica se intenta pasar a un Estado Social de Derecho. El centro de gravedad del Estado, o de la acción del Estado, reflejado en los textos constitucionales, ha dejado de ser exclusivamente el respeto e intangibilidad y protección de los derechos individuales. Las limitaciones de estos Derechos toman cuerpo cada vez con mayor vigor y realidad por razones de interés social. Se ha consagrado la función social de los derechos en el seno del Constitucionalismo Iberoamericano y la base de los sistemas constitucionales no se circunscribe solo al respeto de los mismos, sino a la asunción por el Estado de nuevas tareas, las que le califican como Estado Social de Derecho, que le inducen a conformar la realidad económica y social, al menos en los textos escritos, aunque la realidad sea a veces muy distinta de los principios proclamados. Del abstencionismo de las Cartas, sobre todo las del siglo XIX y principios del XX, se ha pasado al intervencionismo reflejado en las actuales. Se ha operado por lo tanto un gran viraje en la base liberal con el ascenso definitivo de lo social al primer plano del constitucionalismo.

El papel del Estado Liberal Burgués, torpemente imitado por el constitucionalismo iberoamericano del siglo XIX, tenía por único objeto la protección de los derechos de los particulares, como derechos absolutos e ilimitados, sin que el Estado incidiese o realizase actividades en el campo económico y social. Se buscaba simplemente el respeto a ultranza de los derechos individuales, con una actitud del Estado esencialmente abstencionista, frente a la realidad. También los paises hispánicos en el pasado siglo y principios del actual, abandonaron todas las acciones sociales y económicas. Estas se dejaban al libre juego de las leyes económicas y sociales, al libre juego del mercado.

IV. No obstante lo dicho anteriormente, algunas de las Cartas Iberoame-

ricanas y Proyectos Constitucionales del XIX marcaron la primacía al consignar en sus textos aspectos sobre lo social y las "garantías sociales", expresiones desconocidas y no usadas en la terminología constitucional europea y estadounidense, siendo adelantados por la consignación en las Cartas de principios sociales. Por ello sostenemos que las Cartas de Iberoamérica se han anticipado en la inclusión de estos términos. El concepto de "seguridad social" está vinculado al movimiento de insurgencia (Congreso de Chilpancingo en 1813). Bolívar expuso la idea de "seguridad social" como anhelo supremo para garantizar la estabilidad política y económica de los nacientes Estados americanos. Tanto Morelos como Bolívar configuraron este concepto arrancando de bases esencialmente iberoamericanas y sus pensamientos llegan a inscribirse sustancialmente en la Carta de Querétaro de 1917.

La adopción de esta expresión "social", o "garantía social", no fue privilegio del constitucionalismo uruguayo, contenido en el manifiesto de la Asamblea General Constituyente y Legislativa de la República" dado en 30 de junio de 1830, en el que se alude sorprendentemente a la "base de las garantías sociales" y a que "los derechos sociales del hombre no han sido respetados" y a que "las garantías sociales se desperdician". De otro país rioplatense, Argentina, es digno de admirar como en uno de sus primeros textos constitucionales, en el "Estatuto Provisional para la Dirección y Administración del Estado", dado por la Junta de Observación el 5 de mayo de 1815, a los casi 5 años del Cabildo Abierto de Buenos Aires de 1810, se aluda a motivos económicos y sociales, y se proclaman "Deberes del Cuerpo Social", debiendo considerarse este Estatuto Provisional aludido, como precursor en materia de previsión y asistencia social. Hubo también precedentes en 1856 cuando se afrontó la discusión del proyecto de la Constitución Nacional pués ya, en el artículo 17 se habla de "necesidades sociales", "cuestión social", concepción social de la propiedad", términos completamente desconocidos por el constitucionalismo europeo y norteamericano.

Por ello sentamos la conclusión de que la primacía en el uso y concep-

ción de estos problemas "sociales" la tienen indudablemente las Cartas de Iberoamérica, consignándolas en ellas, en sus proyectos o en formulaciones preconstitucionales, con lo que se llegaba a una diferenciación entre la democracia política, democracia económica y democracia social, que mas tarde serían los postulados del credo "batllista" en el Uruguay.

V. Ha de destacarse el gran impacto de la Constitución mexicana de 1917, de acusada tendencia socialista, adelantada a todas las Cartas del mundo en las formulaciones, principios y cláusulas socioeconómicas, que tuvo su singular transcendencia en la trayectoria del Constitucionalismo Iberoamericano, que siguió fielmente sus pasos y en el que no puede desconocerse el extraordinario influjo del texto mexicano. La Carta de Querétaro puede definirse mas como una exposición de la teoría revolucionaria que como un Código preciso sobre el que actuar; mas como una expresión de las aspiraciones, que como una consecución de las mismas. Sus artículos 27 y 123, referentes a la propiedad y a los derechos del trabajador, son la columna medular de la Constitución mexicana. Otras partes de la Carta resultan un compuesto híbrido de radicalismo mexicano e ideas avanzadas también mexicanas, aunque en la mentalidad de los juristas y constituyentes obraba, al tiempo que las ideas revolucionarias, todo el poso jurídico del Derecho Indiano que la nueva Constitución reavivaba y actualizaba.

La Carta se anticipó a los esfuerzos que se habian hecho en el mundo europeo tras la I Guerra Mundial, para la incorporación a las Cartas de las ideas de progreso y justicia social, siendo sus principales características la insistencia en el nacionalismo, el concepto de propiedad función-social, reformismo agrario y legislación social, educación política y democracia. Todo el texto de la Carta puede considerarse como una aportación duradera en la evolución del constitucionalismo iberoamericano. La Carta de 1917 contiene la primera declaración de los Derechos Sociales de la Historia que habrían de transformar la esencia del Derecho Constitucional revistiendo singular importancia el artículo 18 en el

orden económico por el impacto causado, al estipularse que los recursos nacionales eran de propiedad de la Nación, aunque en realidad era una reiteración de la Ley Colonial española.

VI. La alusión en las Cartas del XIX a motivos sociales, la primacía de la constitucionalización de estos derechos en la de Querétaro, no debe considerarse como hecho aislado. Las influencias socioeconómicas se operaron merced al sustratum hispánico y la presencia de España en Iberoamérica está ligada a su proceso constitucional. En el campo del Derecho Constitucional, como en todos los demás, las bases sustantivas proceden de España, siendo en esa realidad viva, y bajo ese poso jurídico que no puede desconocerse e ignorarse, donde lógicamente tienen que nacer las primeras Cartas marcando principios socioeconómicos, que ya habían tenido secular vigencia en el Derecho Indiano. Y es en aquella realidad con plena juridicidad, incorporada ya al Derecho en el momento de la Emancipación, sobre la que actúan otras influencias foráneas desviacionistas de la línea que en realidad debieron seguir los pueblos hispánicos en su normativa constitucional.

Los paises iberoamericanos carecían de tradiciones constitucionales, pero sin embargo, tenían un valioso legado contenido en la Legislación de Indias. En ellas se aportaron medidas para defender la personal moral del Indigena, con las que se integra en lo que hoy denominamos "política social", y también en defensa del trabajador aborigen se adelantó a muchas conquistas obreras de nuestros días.

Lo hispánico, concretamente el Derecho hispánico, juega una singular influencia en el preludio de las ideas sociales de nuestros días: legislación proteccionista del justo salario, establecimiento del "salario móvil", jornada legal de trabajo y la vigencia remota del llamado actualmente en el Derecho laboral "plus de distancia", la protección física del trabajo de las mujeres y los niños, sistema proteccionista contra los accidentes de trabajo, las instituciones sociales, el descanso dominical, las Cajas de Comunidades -verdaderos órganos asisten-

ciales de previsión social- etc. Y en el orden económico otra también sorprendente si se tiene en cuenta el tiempo en que se dictaron, como la limitación a los latifundios y la defensa del interés económico y la del interés fiscal en orden a la propiedad de la tierra, y el sistema gremial que se arrumba y aniquila con la Independencia.

Obtenemos la conclusión de que España introdujo en Iberoamérica un sistema propio, desvinculado de ajenas experiencias. Este sistema, esta legislación exuberante sirvió de base o de principio orientador a las legislaciones de los nuevos pueblos una vez desvinculados de la tutela española. Nos preguntabamos en el texto de la tesis cómo pudo la Constitución de Querétaro de 1917 marcar la impronta de la constitucionalización de los derechos sociales en Iberoamérica y en el mundo y afirmamos ahora que la clave está precisamente en la Legislación de Indias, cuyos dictados eran también adelantados en el mundo de la consignación de derechos y garantías socioeconómicas, pasando al constitucionalismo iberoamericano, siquiera fuese en su esencia, y se realizó porque tenían una indudable vivencia.

Sostenemos que la Carta mexicana de 1917 constituyó una novedad en cuanto a la constitucionalización de los derechos socioeconómicos, pero aducimos que la esencia de dichos derechos sociales, materializados formalmente en la Carta mexicana, tenía su entronque directo e inmediato en las Leyes de Indias. Este humanismo social español fue sin duda alguna lo que impulsó el preludio de las ideas sociales en Iberoamérica. No surgieron por tanto, en las Cartas iberoamericanas estas concepciones de que hablamos de improviso y sin preparación. Los principios o garantías sociales arrancaban de una herencia jurídica, sedimentada que no se había extinguido.

VII. El proceso sociológico y político a través del cual se estructura el Estado, se configura en Iberoamérica en tres etapas, marcándose lo que se ha denominado "nítidos perfiles ideológicos". Distinguimos el período colonial de integración política en el Estado monárquico espa-

ñol, dentro del cual se conforma la nacionalidad. El segundo viene marcado por la República democrática y liberal, en cuyo transcurso se desarrolla una estructura económica capitalista, y la última etapa, la del Estado intervencionista con una amplia gama de contenido social y económico dentro de la democracia política y ello en función del servicio público y de los intereses de la comunidad. Este último proceso se tipifica como paso del "Estado-gendarme" al "Estado-servicio".

VIII. En el aspecto constitucional resultaron desafortunadas las consecuencias del tránsito ideológico del régimen colonial al liberalismo que trajeron como principal consecuencia, en paises donde las diferencias de clase eran tan abismales y la desigualdad entre propietarios y desposeidos tan abrumadora, la identificación del poder político y el poder económico en la configuración de la vida republicana. El paso del capitalismo de la libre competencia al capitalismo monopolista fue en Iberoamérica un proceso de repercusiones particularmente manifiestas y las huellas que dejó en la vida de estos paises son mucho mas marcadas que las que hallamos en paises de otros continentes subdesarrollados. Las razones del moderno atraso de los paises iberoamericanos han sido el imperialismo y el colonialismo anglosajón y norteamericano. Comenzaron a actuar a través de Inglaterra desde el momento que el Imperio Hispánico dejó vacío su lugar en Ultramar después de 1826. La constitución del mercado mundial, los empréstitos y ciertas manifestaciones de imperialismo -inversiones de capitales en industrias, explotaciones, ferrocarriles, etc.- ataron las economías iberoamericanas al sistema capitalista, haciéndolas depender y fortaleciendo el sistema feudal.

IX. En las Cartas de Iberoamérica durante el siglo XIX se perfilaron en su conjunto los siguientes principios: a) Régimen representativo, parlamentario y presidencial; b) Separación de poderes públicos; c) Respon-

sabilidad gubernamental; d) Derechos individuales; f) Constitucionalismo escrito; g) Organización federal y h) Derecho de sufragio.

X. En los principios clásicos del Derecho Constitucional Iberoaméricano se operaron rectificaciones y surgieron nuevas concepciones en la época neocontemporánea a partir de la Constitución mexicana: La inscripción en las Cartas de los Derechos sociales, y el intervencionismo del Estado; hechos que logran su consagración en las Cartas y de modo general a partir de la II Guerra Mundial.

XI. Dictaduras e inestabilidad política fueron las coordenadas de la vida institucional de Iberoamérica con marcada influencia en el proceso constitucional. Se ha insistido en las evidentes contradiciones entre la forma de las instituciones y la configuración del estructuralismo social, contradicciones que se dan por no haber llegado aun dichos paises a concordar sus ideologías políticas avanzadas con sus arcaicas estructuras, o bien por surgir las contradicciones entre los efectos esperados de los métodos que se emplean para gobernar y administrar el país y los efectos realmente producidos en una sociedad para la que no han sido configurados. Hay una evidente diferenciación entre los diversos estratos sociales, y el desarrollo económico y social no puede realizarse de la misma forma y con el mismo proceso para los diversos sectores estamentales, lo que ha originado una acción de gobierno ineficaz al no cumplirse las promesas del constitucionalismo escrito. El golpe de Estado, la revolución o la ilegalidad, se hicieron a veces medios necesarios e incluso legítimos de la acción política que afectaron profundamente al orden constitucional.

XII. El fenómeno mas destacado de toda Iberoamérica en los últimos tiempos, desde 1918, es el desencanto gradual y efectivo de la ideolo-

gia liberal, con repudio de las formas y métodos liberales de gobierno que nada aportan al proceso socioeconómico, hecho que coincide con el crecimiento de las clases medias, con la proliferación de un proletariado industrial y, en algunos paises, con una masa juvenil y una población laboral nueva, forzando hacia nuevas tendencias constitucionales y hacia una extensa consagración de los derechos socioeconómicos, en las Cartas Fundamentales.

XIII. Asistimos en los siglos XIX y XX a una proliferación excesiva de textos constitucionales que aparecen y se suceden en la vida política de forma ininterrumpida como consecuencia de la inestabilidad política y la fragilidad de las instituciones, a que antes nos referimos.

XIV. Analizando en bloque las Constituciones iberoamericanas desde sus textos originarios a los vigentes se pueden establecer las siguientes tendencias en el constitucionalismo iberoamericano: a)Constitucionalización de los Derechos Sociales, con la preocupación constante en Iberoamérica de resolver la cuestión social, mediante dirección y control estatales y programas de redistribución de los bienes de capital y del ingreso nacional. Esta constitucionalización de los derechos sociales se ha concretado en la exaltación de la familia como elemento natural y fundamental de la estructura de la comunidad y la consiguiente protección del Estado; en la declaración del trabajo como función social y en admitir como obligaciones del Estado la seguridad social y la asistencia pública. Los Derechos sociales recibieron en Iberoamérica singular auge en el orden constitucional por la Declaración de los Derechos Humanos y Garantías Sociales de la O.N.U. y las propias Cartas Americanas que provocaron la adopción en algunas Constituciones de formulaciones o afirmaciones doctrinarias inspiradas en dichas declaraciones supranacionales e incorporaron materias como la salud, la cultura, la instrucción pública, el trabajo, la familia, la asistencia so-

cial, etc.; b) Restricción de los Derechos individuales de contenido económico en función de los Derechos fundamentales de la persona, tales como la propiead privada intangible, la libertad ilimitada de comercio e industria, prohibición de monopolios, privilegios que ahora se someten a los límites que les fije el interés social o la utilidad pública; c) Intervencionismo del Estado en el orden económico como derivación de la función social; d) Consagración del Derecho de huelga y reconocimiento de los Sindicatos como hechos y fenómenos sociológicos. Los movimientos obreros en sus distintas comunidades regionales, aunque difieran, tienen peculiaridades o idearios comunes. La emigración europea laboral robusteció estos movimientos. Tras la I Guerra Mundial se pudo comprobar la lucha entre aquellas tendencias y las nuevas, socialistas y comunistas, con triunfo de éstas. Se ha logrado ver reconocido unanimemente el derecho de asociación y, en su mayoría, el derecho de sindicación, aunque el gran problema sigue siendo el de la vigencia o realidad de las proclamaciones estampadas en las Constituciones; e) Reconocimiento de la familia y su organización como factor del orden social.

XV. Las Repúblicas Iberoamericanas se encaminan actualmente hacia la etapa de madurez política y constitucional con una tendencia a dar vida y desarrollo a nuevas formas político-sociales que se traducen en un sentido nacionalista de nuevo cuño, y que se plasma en los textos constitucionales y Leyes Fundamentales. En lo concerniente a Instituciones públicas muestran un carácter realista y se adaptan cada vez mas a las necesidades sociales propias y peculiares de cada Nación. Esta etapa del progreso podría concretarse en solo concepto: seguridad económica para el individuo y para la sociedad.

Creemos, con destacados constitucionalistas, que en esta nueva etapa han de ser tenidos en cuenta un nuevo nacionalismo y el despertar de un claro sentido de reforma económico-social que transciende mas lejos de las cuestiones constitucionales del liberalismo, es decir que no es posible la estabilidad política sin el aumento de producción, sin [illegible] participación en la creación de la nueva riqueza, que es el deseo

de una "democracia económica" o el advenimiento de una "democracia social y económica" y el fin de la democracia política.

XVI. El siglo XX y su profunda serie de sacudadidas -I Guerra Munddial y Revolución bolcheviqye crisis económica de 1929, II Guerra Mundial- han creado inevitables tensiones que han transcendido a las Cartas Constitucionales iberoamericanas con gran predominio de los aspectos socioeconómicos. Tras los años 1929-1932 puede afirmarse que en Iberoamérica se inicia una amplia trayectoria social que no se abandona. A ello también contribuyó la incipiente industrialización, la explotación de productos básicos como el azúcar, el petróleo, el cobre y el estaño, etc., además del proceso educacional, sin olvidar a la corriente emigratoria europea, y el acercamiento de las naciones por los medios de comunicación. Las reivindicaciones sociales y agitaciones obreras, la fuerza inmensa del sindicalismo y de los partidos laboristas y socialistas, han forzado a esta incorporación en las Cartas de los principios socioeconómicos, sin desdeñar el influjo de las Encíclicas y Cartas Pastorales Colectivas de los Metropolitanos exhortándoles a un aperturismo social. El escenario actual acoge nuevos elementos que impulsan el desarrollo constitucional: clases sociales en evolución, sindicatos, tensiones raciales, intromisión de potencias extranjeras, etc. Cabe preguntarse con Lambert, si puede en la sociedad de estos paises cuajar la democracia en cuanto supone representación política, derechos y garantías individuales, participación social efectiva.

XVII. El reformismo social económico ha sido interrumpido de continuo por los incesantes estados de excepción, de sitio, medidas excepcionales o supresión de la vigencia parcial o total de la Constitución, lo que ha restado realidad práctica a éstas. Las reformas iniciales no se han producido con la profundidad necesaria, ya que las fuerzas o grupos de presión reaccionarios han tratado de impedir la aplicación de las medidas

dictadas por los textos constitucionales. Existe un absoluto divorcio entre la Constitución Política y la realidad social. Salvo la experiencia cubana, la peruana y la chilena, que han rebasado las predicciones de todos los constitucionalistas en cuanto a las medidas que se han emprendido, el reformismo social se ha efectuado en el resto de Iberoamérica con timidez y en algunos casos las medidas emprendidas han resultado antagónicas.

XVIII. Por lo que atañe a las cláusulas económicas de las Constituciones, debemos tener en cuenta que el constitucionalismo iberoamericano abarca desde aquel principio consagrado en las primeras Constituciones de Venezuela, "el hombre no puede venderse ni ser vendido" o los condicionamientos económicos para el ejercicio de la ciudadanía o el ejercicio de cargos públicos, hasta las avanzadas Leyes Fundamentales cubanas o peruanas. Conviene subrayar que en los paises hispánicos se atraviesa en estos momentos por un crucial proceso de desarrollo de peculiares características. A toda costa se trata de alcanzar niveles de progreso a un ritmo acelerado y con el menor costo posible. Iberoamérica ha padecido durante el siglo XIX y gran parte del XX el fenómeno que se ha denominado "contracción de la Historia", que ha incidido en todos los sentidos. Existe realmente una distinción entre el proceso de desarrollo de Iberoamérica y el que se realizó en los paises altamente industrializados de Europa de hoy donde, al contrario, el proceso fue muy lento y largo, efectuado a altísimos costos a través de mecanismos de prueba y error, el cual parece que no es seguido en Iberoamérica.

En este proceso de desarrollo deben participar conjuntamente: la estructura económica, la estructura social y la estructura política. Sin la participación de estos tres componentes en el proceso de desarrollo, es difícil que puedan alcanzar los paises ese nivel que la Constitución venezolana y otras definen como "metas del Estado".

Este desarrollo está vinculado en los paises hispánicos a tres ele-

mentos: la planificación, como proceso ordenador de cambio; la transformación de las estructuras como consecuencia del desarrollo, y una acción decidida y permanente del Estado como único ente de Poder, capaz de provocar y acelerar los cambios que el desarrollo implica. Como factor básico de este desarrollo socioeconómico juega también papel fundamental la Constitución o las Leyes Fundamentales con rango constitucional, en la medida que fija bases programáticas.

Las repercusiones del proceso de transformación de las estructuras económicas, políticas y sociales sobre el Derecho Constitucional, provocan el replanteamiento de una nueva visión del mismo. Ahora se concibe como un Derecho dinámico para el desarrollo, abandonando la postura de Derecho estático apartándose de formalismos y tecnicismos y comprometiéndose con los problemas socioeconómicos. En este punto las Leyes Fundamentales de Cuba y Perú, han constituido unas aportaciones realistas y efectivas a la modificación de las estructuras socioeconómicas, acaso con un avance desmedido e imprevisto.

En el proceso de desarrollo socioeconómico no pueden adoptarse actitudes parciales o de partido en el campo constitucional, ya que todo el país debe estar involucrado. No es el proceso de un gobierno, de un partido, de un Parlamento, ni de una reforma o enmienda constitucional, sino de todas las capas sociales, partidos e instituciones de cada Nación.

XIX. Los casos de Cuba, Chile y Perú, a los que sucederán inevitablemente otros paises, rompen los moldes clásicos del constitucionalismo socioeconómico con los deseos de rescate de la soberanía nacional tanto en el orden político como en el económico, la radicalización de sus posturas revolucionarias y la ruptura con los sectores moderados, establecimiento de bases económicas socialistas, superación de las formas inferiores de socialización, humanización del ritmo del desarrollo económico, sistema de confiscaciones en función social, nacionalizaciones, cooperativismo, regímenes colectivistas, etc.

En el caso concreto de Perú, mediante Leyes Fundamentales el Estado asume la comercialización interna de los productos industriales. Ha emprendido el Estado peruano una fase de rectoría económica. Estabilización, nacionalización, monopolio de la comercialización, fórmulas de explotación mixta.... son sus carácteres mas destacados. La revolución ha sido inscrita en la tradición del "pensamiento libertario socialista y humanista". La constitución de comunidades industriales con la participación de los trabajadores en gestión de las empresas, la creación de empresas de propiedad social, el establecimiento del control de los recursos naturales, y en suma la participación del pueblo en la economía son notas dominantes del régimen peruano a través de sus Leyes Fundamentales. Se llega a la conclusión de que los rasgos del nuevo orden constitucional peruano se inscriben en la primera fila de los regímenes de Iberoamérica en el aspecto socioeconómico, con los deseos de una transformación estructural que lleva implícita una modificación del andamiaje estatal, económico y social.

Venezuela a través de sus últimos Leyes avanza hacia una forma de socialismo del Estado, aunque sea mas moderado, controlando los medios de producción a través de un engranaje mixto. Venezuela con la Ley de Reversión al Estado de los bienes de las compañías petroleras, que se operará a partir de 1983 y la Ley de Nacionalización del Gas Natural, va proyectándose hacia un nacionalismo democrático.

Cuba que con la Carta de 1940 fue un modelo constitucional en cuanto al rico contenido de principios, derechos y garantías socioeconómicas, y que incluso llegó a crear en la Constitución el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales, desconocido en otros téxtos iberoamericanos, ha sido ampliamente desbordada por el sentido extremadamente radical de las reformas castristas contenidas en las Leyes Fundamentales, marcándose en todas las Leyes cubanas de rango constitucional una orientación socialista, acabando con las supervivencias edonómicas privadas, disponiendo nacionalizaciones en todos los campos de la economía y la sociedad. El campesinado cubano queda adscrito al proceso económico socialista y los sectores urbanos subordinados al desarrollo socio-

económico del sector agrario con una superación de las formas inferiores del socialismo agrario-Cooperativas- mediante la directa aplicación de formas superiores -Granjas Estatales-. Se destaca en el proceso cubano una humanización del ritmo de desarrollo económico y una mecanización en el trato otorgado a los sectores afectados por el proceso nacionalizador y expropiatorio. Cuba se ha orientado de modo resuelto hacia el socialismo y colectivismo, socializando el comercio y el artesanado. La expropiación no figura ya como "garantía del propietario" frente al poder público, sino como instrumento llamado a eliminar todos los vicios del régimen de propiedad de la tierra, dando con el nuevo tratamiento de la expropiación vigencia y eficacia a los principios constitucionales de las anteriores normas: justicia social, bienestar individual y colectivo, función social de la propiedad, equitativa distribución de la riqueza, proscripción del latifundismo, fomento de la economía nacional en beneficio del pueblo, etc.

En la Argentina, con el triunfo del peronismo, se avecinan reformas constitucionales transcendentes. La Carta peronista había sido reemplazada por la vetusta de 1853, y es de esperar se tomen moldes intermedios entre la experiencia cubana y peruana. En este aspecto cabe esperar Leyes con rango institucional que modificarán sustancialmente todo el actual régimen económico argentino -nacionalización de depósitos bancarios y del comercio exterior, impuesto a la renta potencial de la tierra para eliminar la tenencia de tierras improductivas, es decir un modo de reforma agraria sin expropiación. La nueva línea argentina parece dirigirse hacia un control de la producción por el Estado y pasar de este proceso de socialización a la entrega a la clase trabajadora de los medios de producción.

El caso de Chile debe también alinearse en primera fila del proceso reformista socioeconómico, con un sistema institucional abierto y flexible, que pretende adaptarse a las nuevas exigencias para generar, a través de los cauces constitucionales, la institucionalidad nueva que exige la superación del capitalismo. El nuevo orden institucional se encamina, aunque con grandes obstáculos, a transferir a los trabajadores

y al pueblo en su conjunto el poder económico, y para hacerlo posible es prioritario alcanzar la propiedad social de los medios fundamentales de producción. Se pretende reemplazar la actual Carta liberal, por una Constitución de orientación socialista. Chile ha sancionado el dominio absoluto del Estado sobre los yacimientos y minas, de tal modo que los particulares tengan solo la condición de concesionarios, fijándose reglas para determinar la cuantía de las expropiaciones.

El actual régimen tiende al proceso de transformación de la economía iniciado con una política destinada a construir un área estatal dominante, formada por las empresas del Estado y las que sean objeto de expropiación, mediante la nacionalización de las riquezas básicas -minería del cobre, hierro, salitre y otras- en poder de capitales extranjeros y de los monopolios internos, la nacionalización de la Banca privada y seguros, el comercio exterior, los monopolios industriales estratégicos, y en general aquellas actividades que condicionan el desarrollo económico y social del país.

Actualmente atraviesa Chile un grave problema constitucional debido a la reforma de la economía, exigiéndose por la oposición un plebiscito para dirimir sus divergencias con el Gobierno en esta materia, habiéndose señalado el riesgo de que el país desemboque en una "Dictadura del Parlamento". Chile mantiene una dura pugna entre la postura del Gobierno, que insiste en seguir adelante el proceso de socialización sin el suficiente respaldo electoral ni parlamentario e incluso orillando en ciertos casos los obstáculos que presenta el ordenamiento jurídico chileno, y la mayoría opositora del Congreso, pretendiendo levantar una valla que limite o encauce la realización delos propósitos gubernamentales.

XX. Acaso las futuras Cartas Políticas comenzarán a desvincularse de los contenidos socioeconómicos. Veamos: los paises adheridos a Cartas supranacionales, en las que se contiene en forma exhaustiva y suficientemente elaborados principios sociales, descargarán, aligerarán o elimi-

narán de sus propias Cartas nacionales estos postulados o garantías sociales, a los que los Estados en virtud de las Cartas citadas ya se encuentran adheridos formalmente. Entonces es posible que las Constituciones Nacionales se concentrarán única y exclusivamente en las normas e instituciones relativas a la organización y ejercicio del Poder del Estado, con concreción a la propia y exclusiva organización política sin abandonar la libertad básica del individuo y de sus grupos, y sin dejar de abordar tampoco los principios económicos consustanciales a cada Estado, como propios y exclusivos de los mismos. Si el café, el azúcar, el petróleo o el cobre, por ejemplo, son "política" en Iberoamérica, lógicamente las Constituciones respectivas no podrán sustraerse en lo que respecta a la regulación de las explotaciones básicas, sus concesiones, nacionalizaciones o expropiaciones en aras del interés social.

XXI. Las nuevas Leyes Fundamentales en Iberoamérica cargan el acento sobre el sentimiento de independencia, vivo en sus gentes, traducido en avances de soberanía económica y social. Solo una solución de índole socialista -socializando prudentemente desde el Estado y no a favor del mismo- es capaz de garantizar la estabilidad de paises subdesarrollados. La socialización de la riqueza ha de ir aparejada a cambios estructurales socioeconómicos muy profundos, y esta socialización, o alza del papel socialista en Iberoamérica, llevará consigo sus naturales repercusiones en el Constitucionalismo.

XXII. Comprendemos que el estudio del problema puede completarse con una investigación socioeconómica sobre la redistribución de la renta, composición de clases, problemas del campesinado, éxodo del campo a la ciudad, dominio de los grupos capitalistas, etc.... y aun con otra sociopolítica que analice los grupos de presión, la interferencia de la política norteamericana y la acción de los movimientos guerrilleros e insurreccionales.

Nos hemos limitado, como juristas, al estudio de la doctrina y de

los textos constitucionales, con su correspondiente interpretación, y a señalar su despliegue histórico, sin olvidar la comparación entre los ordenamientos hispanoamericanos y los europeos básicos.

Las investigaciones socioeconómicas y sociopolíticas, requieren el manejo de técnicas y datos que escapan a nuestro menester. De todos modos, es demasiado amplio el campo para un solo viñador.

Además, me parece que existe una tendencia excesiva a relativizar las normas a los supuestos socioeconómicos. Aun reconociendo un grado importante de condicionamiento sociopolítico de las normas, al que en diversas ocasiones nos referimos, conviene antes conocerlas e interpretarlas.

Creo que este trabajo puede servir como material jurídico imprescindible para ulteriores estudios sociopolíticos.

BIBLIOGRAFIA.

ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA. El Pensamiento Constitucional Hispanoamericano hasta 1830. Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia. 4 Tomos. Caracas. Edit. Guadarrama, Madrid, 1961.

ACTAS DEL CONGRESO DE ANGOSTURA (Febrero 15, 1819-julio 31, 1821). Prólogo de Angel Francisco Brice, Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho, Caracas, 1969.

ACTAS DE LAS CORTES DE CADIZ: Prólogo y Notas de E. Tierno Galván. Edit. Taurus, Madrid, 1964.

ADAMS, RICHARD N. y otros. Cambios Sociales en la América Latina. Edit. Libreros Mexicanos Unidos. México, D.F., 1965.

AGUIRRE CERDA, G. Legislación del Trabajo en Venezuela. Caracas, 1947.

ALAYZA PAZ-SOLDAN, Toribio: Derecho Constitucional, General y del Perú. Lima, 1928.

ALAYZA PAZ-SOLDAN, Toribio: Derecho Constitucional del Perú. Lima, 1936

ALBA, Víctor: Historia del Movimiento obrero en América Latina. Edit. Libreros Mexicanos Unidos, México, D.F., 1964.

ALBA, Víctor: América Latina: Voces sin pueblo, pueblo sin voces. Edit. Plaza Janés, Barcelona, 1971.

ALBERDI, Bautista: Del Gobierno en Sudamérica. Buenos Aires, 1895-1901.

ACHILLES BEVILACQUA: Constituçao de República dos Estados Unidos do Brasil. Rio, 1950.

ALEXANDER, R. J.: Labour Movements in Latín America. Londres, 1947.

ALEXANDER, R.J.: Política y Gobierno en América Latina. Edit. Albión, Medellín, 1967.

ALEXANDER, R.J.: Comunism in Latin América. New Brunwwick, 1957.

ALEXANDER, R.J.: Reseña del Movimiento Obrero en la América Latina. Washington, 1950.

ALMEIDA MAGALHAES, Dario de: Evolución Constitucional y Política del Brasil. En Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Montevideo, 1950.

ALONSO GONZALEZ, Francisco: Historia y Petróleo. México: El problema del petróleo. Edit. Ayuso, Madrid, 1972.

ALVAREZ DEL CASTILLO, DE LA MADRID HURTADO Y CORDERO KNOCKER: La Legislación obrera. México, D.F., 1956.

ALVAREZ LEJARZA, Emilio: Las Constituciones de Nicaragua. Edit. Cultura Hispánica, Madrid, 1958.

ALVAREZ SOBERANIS, Jaime: El Derecho como técnica social. Edit. Universidad Iberoamericana. México, D.F., 1966.

ALVAREZ SOBERANIS, Jaime: El Problema de la Definición de la Seguridad Social y el Derecho. "Revista Jurídica". num. 3, julio 1971, México, D.F.

ALZAMORA SILVA, Lizardo: Derecho Constitucional general del Perú. Lima, 1942.

ALZAMORA SILVA, Lizardo: La evolución política y constitucional del Perú Independiente. Lima, 1942.

ALLEN, R.L.: Soviet Influence in Latin America; the Role of Economic Relations. Washington, 1959.

ALLENDE, Salvador: La vía chilena hacia el Socialismo. Edit. Fundamentos. Caracas, 1971.

AMERICA LATINA, PENSAMIENTO SOCIAL Y POLITICO.: Antología del pensamiento social y político de América Latina (Introducción de Leopoldo Zea, Selección y notas de Abelardo Villegas. Washington, D.C., Unión Panamericana, 1964).

AMUNATEGUI, Gabriel: Principios Generales de Derecho Constitucional. Edit. Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1953.

AMUNATEGUI SOLAR, Domingo: Historia Social de Chile. Tomo I. Santiago, 1932.

ANTONI, Norberto: Los Derechos Sociales en la Constitución Nacional Argentina. Edit. U.N.T. Buenos Aires, 1950.

ARANGUREN, TAMAMES, F. CIRDON Y C. DEL CAMPO ALANGE: "Los Derechos humanos". Edit. Cuadernos para el Diálogo (Colección "Los Suplementos"). Madrid, 1968.

ARAUJO CASTRO, Raimundo de: A Nova Constituçao brasileira. Rio de Janeiro, 1935.

ARAUJO CASTRO, Raimundo de: A Nova Constituçao de 1937. Rio de Janeiro, 1938.

ARAUJO GRAU, Alfredo: Jurisdicción Constitucional. Talleres Gráficos "El Mundo al Día". Bogotá, 1936.

ARBOLEDA, Sergio: La Constitución Política. Biblioteca de Aut. Colombianos. Ed. Min. Ed. Nacional. Bogotá, 1952.

ARCE CANO: Los Seguros Sociales en México, México D.F., 1944.

ARCOS, Juan: El Sindicalismo en América Latina. Edit. Feres-Friburgo. Madrid, 1964.

AREILZA, José María: La vuelta de Perón. "El Correo Español-El Pueblo Vasco", 21 marzo 1973, Bilbao.

ARELLANO MORENO, A: Mirador de la Historia Política de Venezuela. Edit. Edima, Caracas-Madrid, 1968.

ARGÜELLES, Agustín: La Reforma Constitucional de Cádiz. Comentado por Jesús Longares. Iter Edicciones, Madrid, 1970.

ARISMENDI, Alfredo: Contribución a la bibliografía del Derecho Constitucional y su Historia. Edit. Univ. Central de Venezuela. Fac. Derecho, Caracas, 1972.

AROSEMENA, Justo: Estudios Constitucionales. París, 1887.

BANNON, J.F. Y DUNNE, P.M.: Latin America: an Historical Survey, Milwaukee, 1947.

BARO QUESADA, José: Un Presidente para la Argentina. "A.B.C.", 12 de octubre 1963, Madrid.

BARRAGAN RODRIGUEZ, Juan: Historia del Ejército y de la Revolución Constitucionalista. Edit. Stylo, T.I., 1945.

BARRERAS, Antonio: Revolución y Constitución. "Jurisprudencia", num. 1, 1963, La Habana.

BASADRE, Jorge: Historia del Derecho Peruano. Lima, 1937.

BASADRE, Jorge: Historia de la República del Perú. Lima, 1939.

BATISTA, Fulgencio: Piedras y Leyes. Edit. Servicio Ext. del Libro actual. Madrid, 1963.

BEARD CLARLES, A.: Fundamentos económicos de la política. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1947.

BELAUNDE, Victor Andrés: El Debate Constitucional. Lima, 1933.

BELAUNDE, Victor Andrés: Meditaciones Peruanas. Lima, 1933.

BELMONTE DIAZ, José: Historia Contemporánea de Iberoamérica, 3 Tomos. Prólogo de M. Fraga Iribarne. Editorial Guadarrama S.A., Madrid, 1972.

BENAVIDES, Alfonso: Bosquejo sobre la evolución política y jurídica de la época Republicana del Perú. Lima, 1918.

BENAVIDES, Héctor: Las garantías del Trabajo en las modernas Constituciones. Edit. Universitaria. Santiago, 1956.

BENHAM, F.C. Y HOLLEY, H.A.: Breve introdución a la economía de América Latina. Edit. Eudeba. Buenos Aires, 1966.

BENITEZ, Cristobal: Las ideas constitucionales del Libertador. Caracas. Tip. Americana, 1933.

BERNALDO DE QUIROS, Juan: La Seguridad Social en las Constituciones. "Revista Mexicana del Trabajo", num. 2, tomo XV, Secretaría de Trabajo y Previsión Social. México D.F., 1968.

BERNARCHINA, Mario: Síntesis de Derecho Constitucional Chileno. Santiago, 1944.

BIANCHI ROSAS, Alvaro: Breve estudio comparativo de las legislaciones del Trabajo en Chile y México. Santiago, 1946.

BIDART CAMPOS, Germán J.: Derecho Constitucional. Buenos Aires, 1964.

BIELSA, Rafael: Derecho Constitucional, 3 ed.. Edit. Depalma. Buenos Aires, 1959.

BILBAO EGUIA, Esteban de: De la persona individual como sujeto primario en el Derecho Público. Discurso. Bilbao, 1949.

BISAN, R.: Derecho Constitucional argentino y comparado. Buenos Aires, 1940.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: Diritto Costituzionale. 7ª Ed. (Casa Editrice Dott. Eugenio Jouche. Nápoles, 1965).

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: Derecho Constitucional. Edit. Tecnos. Madrid, 1965.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: Derecho Constitucional, Prólogo de Pablo Lucas Verdú. Edit. Tecnos. Madrid, 1965.

BITAR, Orlando: Proteçao Constitucional do Trabalho. "Revista Tri. Sup. do Trabalho". Brasilia, 1971.

BLANCO FOMBONA, Rufino: La revolución política y social de Hispanoamérica. Madrid, 1911.

BLONDEL, Jean: Análisis comparativo de los Gobiernos. Edit. Revista de Occidente. Madrid.

BORJA BORJA, Ramiro: Derecho Constitucional Ecuatoriano. Ed. Cultura Hispánica. 2 Tomos. Madrid.

BORJA BORJA, Ramiro: Las Constituciones del Ecuador. Ed. Cultura Hispánica. Madrid, 1951.

BORRELL Y MACIA, José: El Intervencionismo del Estado en las actividades económicas. Ed. Bosch. Barcelona.

BOURRICAUD, Francisco: El Sindicalismo en Latino-América. Edi. Nova-Terra. Barcelona, 1965.

BRECHT, Arnold: Teoría Política. Trad. de Juan Manuel Mauri. Ediciones Depalma-Ariel. Barcelona, 1963.

BRICE, Angel Francisco: La dogmática de las Constituciones en la revolución emancipadora: Los derechos del hombre y del ciudadano. Caracas. Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia. El Pensamiento Constitucional de Latinoamérica, 1810-1830, pag. 253.

BRICE, Angel Francisco; Constitution Bolivariana. Imp. Nacional. Caracas, 1959.

BRUNET, René: La constitution Allemande du 11 Aout 1919. Edit. Payot Cie. París 1921.

BRYCE, James: Constituciones flexibles y Constituciones rígidas. Madrid, 1952.

BRYCE, James: Les Rèpubliques sud-amèricaines. París, 1915.

BRYCE, James: The South American Constitutions. En Studies in History and Jurisprudence of South America. Nueva York, 1912.

BURDEAU,:Georges: Método de la Ciencia Política. Edit. Depalma. Buenos Aires, 1964.

BURGOA : Las Garantías Individuales. 2ª Edic. ;éxico D.F., 1945.

BURNETT, B.G. Y TRONCOSO, M.P.: The Rise of the Latin American Labor. Movement. Nueva York, 1960.

BURR, R.N.: Latin America's Nationalistic Revolutions. Filadelfia, 1961.

BUSEYM, J.L.: Latin American Political Institutions and Processes. Nueva York, 1964.

CABANELLAS, Guillermo Y PEREZ BOTIJA, Eugenio: Derecho Constitucional Laboral. Madrid, 1958.

CALMON, Pedro: Curso de Dereito Constitucional Brasileiro. 3 Volms. Rio de Janeiro, 1954.

CANALS FEIJOO, Bernardo: La Frustración Constitucional. Edit. Losada, Buenos Aires, 1958.

CAPITAN, L. Y LORIN, L.: El Trabajo en América. Santiago de Chile, 1948.

CARO, Miguel Antonio: Estudios Constitucionales. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana. Bogotá, 1951.

CASIELLO, Juan: Derecho Constitucional Argentino. Buenos Aires, 1954.

CASTAN TOBEÑAS, José: Los social y sus perspectivas actuales. (Discurso de Apertura de Tribunales de España, 15 sep. 1965). Madrid, 1965.

CAVALCANTI, Themistocles: Las Constituciones de los Estados Unidos del Brasil. Madrid, 1958.

CAVALCANTI, Themistocles B.: A Constitução Federal Comentada. Rio de Janeiro. 2 Volms. 1948.

CAVALCANTI, Themistocles: Las Constituciones de los Estados Unidos del Brasil. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958.

CERECEDA, Raul: Las Instituciones Políticas en América Latina. Feres-Friburgo. Madrid, 1961.

CERMESONI: Influencia del factor económico en las relaciones sociales. "Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de Argentina", num. 7, pag. 896. Buenos Aires, 1948.

CIRIA, Alberto: Perón y el Justicialismo. Edit. Siglo XXI. Buenos Aires, 1971.

CLINE, H.F.: México: revolución a evolución. Buenos Aires, 1966.

COCCA, Oscar E.: La propiedad de la tierra a la luz del Derecho Constitucional argentino. Córdoba, 1952.

COLE, J.P.: Latin American Economic and Social Survey. Washington, 1965.

CONSTITUI$OES DO BRASIL. São Paulo, 1971, II Volúmenes.

CONSTAIN, Alfredo: Elementos de Derecho Constitucional. 3ª Ed. Edit. Temis. Bogotá, 1959.

CONSTITUCION (La) de 1917 y la Economía Mexicana. Cursos de Invierno 1957. Conferencias. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F., 1958.

COPETE LIZARRALDE, Alvaro: Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano. Edic. de la Universidad Nacional. Bogotá, 1951.

COSIO VILLEGAS, Daniel: Extremos de América. México, D.F., 1949.

COSTA, Cruz: Esbozo de una Historia de las Ideas en el Brasil. (Historia de las Ideas en América. Tomo III). Traducción de Jorge López Páez. Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires, 1957.

COTLER, Julio y otros: Perú, hoy. Edit. Siglo XXI. México, D.F., 1971.

CUMBERLAND, C.C.: La revolución mexicana: Edit. Siglo XXI (Eudeba). México, D.F., 1968.

CHANES NIETO, José: Constitución Social, Constitución Política y Administración Pública. "Revista Mexicana de Ciencia Política", num. 66, oct.-dic, 1971. Universidad Autónoma de México. México, D.F., 1971.

DABIN, Jean: Doctrina General del Estado. Edit. Jus. México D.F., 1955

DANA MONTAÑO, Salvador M.: Justicia Social y Reforma Constitucional, Santa Fe, 1948

DAVILA GOMEZ, Anselmo: El Estado de Derecho. México, Univ. Nacional Autónoma, 1938.

DAVIS, H.E.: Government and Politics in Latin America. Nueva York, 1958

DEBRAY, Régis: Conversations with Allende. Socialism in Chile. N.L. B., 1971.

DERECHOS HUMANOS (Los). Con estudio preliminar de Antonio Truyol y Serra. Edit. Tecnos. Madrid, 1971.

DIAZ, Elias: Estado de Derecho y Sociedad Democrática. Edit. Cuadernos para el Diálogo. 4ª Ed. Madrid, 1972.

DIAZ DE VIVAR, Joaquín: Problema del Estado de Derecho, en Rev. de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, año VIII, num. 33, mayo-junio 1963, pags. 377-420.

DOCUMENTS DE CUBA: Edició de Materials S.A., Barcelona, 1968.

DOMINGUEZ SOSA, Julio Alberto: Génesis y significado de la Constitución de 1886 (Ministerio de Cultura, Dep. Edot.) San Salvador, 1958.

DONOSO, Ricardo: Desarrollo Político y Social de Chile desde la Constitución de 1833. 2ª Ed. Santiago, 1943.

DONOSO, Ricardo: Alessandri, agitador y demoledor. Cincuenta años de Historia Política de Chile. Edit. Fondo de Cultura Económica, 2 Tomos. México D.F., 1952.

DRAPER, Theodore: La Revolución de Castro; mitos y realidades. Edit. Asoc. Arg. por la Libertad de la Cultura. Buenos Aires. 1962.

DRAPER, Theodore: Castrismo, teoría y práctica. Edit. Foreing Policy Assotiation. Nueva York, 1966.

DUGUIT, René: Cuba (Intento de crítica constructiva). Edit. Nova Terra. Barcelona, 1965.

DUMONT, René: Cuba, socialisme et dèveloppement. Trad. Castellana. Edit. Nova Terra. Barcelona, 1964.

DUVERGER, Maurice: Los regímenes políticos. Edit. Salvat. Barcelona, 1960.

DUVERGER, Maurice: Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Prólogo de P. Lucas Verdú. Ed. Ariel. Madrid. 1962.

ECHEVARRIA, Buenaventura: Derecho Constitucional Guatemalteco. Guatemala, 1944.

ECHEVARRIA, E: Dogma socialista: Buenos Aires, 1915.

EGAÑA, Manuel R.: Labores fiscales y económicas de nuestros primeros Congresos, Caracas, 1956.

EIZAGUIRRE, Jaime: Historia de Chile. Edit. Zig-Zag. Santiago, 1965.

ENCINAS, Diego de: Cedulario Indiano (Reproducción facsimil de la edición única de 1596, con estudio de índices de A. García Gallo). 4 Tomos. Instituto Cultura Hispánica, Madrid, 1943.

ENCINAS, José A.: Contribución a una legislación tutelar indígena. Revista Universitaria, año 1920.

ESCOBAR SALOM, Ramón: Orden Político e Historia en Venezuela. Caracas, 1966.

ESPINOLA, Eduardo: A nova Constituçâo do Brasil. Rio de Janeiro, 1946.

ESPINOLA, Eduardo: Constituçâo dos Estados Unidos do Brasil. 2 Vols. Rio de Janeiro, 1952.

ESTEVEZ GAZMURI, Carlos: Elementos de Derecho Constitucional Chileno. Santiago, 1949.

ESTRADA, José Manuel: Curso de Derecho Constitucional. 2 Vol. Buenos Aires, 1927.

FAGG, John E.: Historia General de Latinoamérica. Edit. Taurus. Madrid 1970.

FAY, Carlos: Los Derechos del Hombre y sus Garantías Constitucionales. Buenos Aires, 1948.

FERNANDEZ ALMAGRO, Melchor: La emancipación de América y su reflejo en la conciencia española. Madrid, 1944.

FERNANDEZ ALMAGRO, Melchor: Orígenes del régimen Constitucional en en España. Barcelona, 1928.

FERNANDEZ CARVAJAL, Rodrigo: La Constitución española. 2ª Ed. Editora Nacional. Madrid, 1969.

FERNANDEZ MIRANDA, Torcuato: El Tema Político de nuestro tiempo. Edit. Col. Alférez. Madrid, 1950.

FERNANDEZ DE VELASCO CALVO, Recaredo: Principios jurídicos y sociales de las últimas Constituciones Europeas y Americanas. Murcia, 1923.

FERRANDIS, Manuel y BEIRAO, Caetano: Historia Contemporánea de España y Portugal. Labor S.A. Barcelona, 1966.

FERRARA, Orestes: Las ideas jurídico sociales en las Constituciones cubanas, Madrid, 1945.

FERRER GUTIERREZ, Virgilio: Cuba, país calumniado. Madrid, 1965.

FITZGGIBBON, Russell H.: Constitutional Development in Latin America: A Synthesis Rev. "Amer. Polit. Science, junio 1945.

FITZGGIBBON, Russell H.: The Constitutions of the Americans, Chicago, 1948.

FITZGIBBON, Russell H.: The Constitutions of the Americas. Univ. of Chicago Pres, 1948.

FRAGA IRIBARNE, Manuel: Política y Economía. Edit. Instituto Estudios Políticos. Madrid, 1962.

FRAGA IRIBARNE, Manuel: Sociedad, Política y Gobierno en Hispanoamérica. Madrid, 1962.

FRAGA IRIBARNE, Manuel: La Crisis del Estado. Edit. Aguilar. Madrid, 1955.

FRAGA IRIBARNE, Manuel: Las Constituciones de Puerto Rico. Madrid, 1962.

FRAGA IRIBARNE, Manuel: El Desarrollo Político. Edit. Grijalbo. Barcelona-México. 1972.

FRANK, Waldo: Cuba, Isla Profética. Edit. Losada. Buenos Aires. 1961

FREIRE SANGUINETTI, Alberto: Legislación Social del Uruguay. 2 Vol. Montevideo, 1949.

FREYRE, Gilberto: Interpretación del Brasil. México D.F., 1945.

FRIAS, Pedro J.: La defensa Política en la Argentina. Buenos Aires, 1951.

FRIAS VALENZUELA, Francisco: Manual de Historia de Chile. Edit. Nascimiento, Santiago, 1960.

FRIEDRICH, Carl. J.: Teoría y realidad de la organización constitucional democrática. 2ª Ed. Fondo Cultura Económica, México D.F., 1941.

FUENTES, Manuel A.: Derecho Constitucional Universal e Historia del Derecho Público Peruano. 2 Tom. Lima, 1784.

FUENTES MARES, José: La Revolución mexicana. Edit. Joaquín Mortiz S.A., México D.F., 1972.

FURLONG, Guillermo: La Revolución de Mayo. Edit. Club de Lectores. Buenos Aires, 1960.

FURTADO, Celso: Desarrollo y Subdesarrollo. Buenos Aires, 1964.

GALVAO DE SOUSA: La historidicidad del Derecho y la elaboración legislativa. Edit. Escelicer. Madrid, 1972.

GALLARDO, Ricardo: Estudios de Derecho Constitucional Americano. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1961.

GALLARDO, Ricardo: Las influencias de los diputados venezolanos e hispanoamericanos en la Constitución Napoleónica de Bayona (1808). Caracas. Biblioteca de la Academia de Latinoamérica, 1810 a 1830. Tom. II, pag. 11.

GALLARDO, Ricardo: Las Constituciones de El Salvador, Prólogo de Manuel Fraga. 2 Tomos. Instituto de Cultura Hispánica. Madrid, 1961.

GALLARDO, Ricardo: Las Constituciones de la República Federal de Centro-América, Madrid, 1958.

GARCES, Joan E.: Desarrollo Político y Desarrollo Económico. Los casos de Chile y Colombia. Edit. Tecnos. Madrid, 1972.

GARCIA CALDERON, Francisco: La Constitución y las Leyes Vigentes. Colección. Lima, 1936.

GARCIA PELAYO, Manuel: Derecho Constitucional Comparado. Edit. Revista de Occidente, 2ª Ed. Madrid, 1959.

GARCIA PELAYO, Manuel: Derecho Constitucional Comparado. Madrid, 1964.

GARCIA RAMIREZ, Sergio: Lo Social en los Sistemas Jurídicos Constitucional e Internacional Contemporáneos. "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", año 1, num. 1. Instituto de Investigaciones-Jurídicas. Enero-Abril, 1968.

GARCIA REGUEIRO, Ovidio: Cuba, Raices frutos de una Revolución. Edit. Iepal, Madrid, 1970.

GEIGEL POLANCO, V.: Legislación Social de Puerto Rico. San Juán, 1936.

GERMANI, Gino: Política y Sociedad en una época de transición (De la Sociedad tradicional a la Sociedad de masas). Edit. Paides. Buenos Aires, 1962.

GIL FORTOUL: Historia Constitucional de Venezuela. 3 Volúmenes. Caracas, 1954.

GOMEZ HURTADO, Alvaro: La Revolución en América. Segundo Festival del Libro Colombiano, s.a.s.f.

GONZALEZ, Genaro M.: Apuntes sobre doctrina política en la Constitución Mexicana. México D.F., 1947.

GONZALEZ, J. H.: La Constitución de 1925. Santiago, 1951.

GORDON, W.C.: The Political Economy of Latin America. Nueva York, 1965.

GOYTIA, Víctor F.: Las Constituciones de Panamá. Prólogo de Manuel Fraga Iribarne. Madrid, 1954.

GROS ESPIELL. Héctor: Las Constituciones del Uruguay. Prólogo de Manuel Fraga Iribarne. Madrid, 1956.

GUERRA Y SANCHEZ, Ramiro: Azúcar y población de las Antillas. Madrid 1934.

GUNDER FRANK, Andrè: Lumperburguesía: Lumpendesarrollo. Dependencia, clase y política en Latinoamérica. Edit. Laia, Barcelona, 1972.

GUNTER, John: Sudamérica por dentro. Edit. Grijalbo. Madrid, 1970

GUZMAN VALDIVIA, Isaac: El conocimiento de lo Social. Edit. Jus S.A. 2ª Edición. México D.F., 1964.

HANSON, S.G.: Economic Development in Latin America: an Introduction to the Economic Problems of Latin America. Washington, 1951.

HARINGN, C.H.: El Imperio Hispánico en América. Trad. de Horacio Pérez Silva. Buenos Aires, 1948.

HARIOU, Andrè: Derecho Constitucional e Institucionalizaciónes Políticas. Ariel. Barcelona, 1971.

HAURIOU, Maurice: Principios de Derecho Público y Constitucional. Traducción de Carlos Ruiz del Castillo.

HEDEMAN: La Evolución del Derecho Económico. "Revista de Derecho Privado", Tom. XXXV, pag. 766, Madrid, 1951.

HELLER, Herman: Teoría del Estado. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1942.

HENRIQUEZ UREÑA, Pedro: Historia de la Cultura en América Latina. 3ª, Edic. Edit. Fondo Cultural Económico. México, D.F., 1955.

HEREDIA, Francisco: Recopilación de las Constituciones Vigentes. Madrid, 1884.

HERNANDEZ, Octavio: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2 vol., México, D.F., 1952.

HERNANDEZ CORUJO, E.: Lecciones de Derecho Constitucional cubano. La Habana, 1942.

HERNANDEZ SANCHEZ-BARBA, Mario: Historia Universal de América. 3 tom. Edit. Guadarrama, Madrid, 1963.

HERRERA, Amilcar: Ciencia y Política en América Latina. Edit. Siglo XXI. México, D.F., 1971.

HERRERO, V.: La organización constitucional de Iberoamérica. México, D.F., 1945.

HERRING, Hubert: Evolución histórica de América Latina. 2 Tomos. Eudeba Editorial. Buenos Aires, 1972.

HIRSCHMAN, A.O.: Controversia sobre Latinoamérica. Edit. Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1963.

HUGO MARTINS, Daniel:Y GROS Y ESPIEL, Héctor: Constitución Uruguaya anotada (2ª ed.). Montevideo 1958.

HUMPHREYS, A.: The Evolution of Modern Latin America, Nueva York, 1946.

INFIESTA, Ramón: Derecho Constitucional. La Habana, 1954.

INGENIEROS, José: Evolución de las Ideas Argentinas. Buenos Aires, 1918.

INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD MEXICANA: La Constitución Política de 1917, México, D.F., 1965.

IRELAND, Gordon: Cursillo de Derecho Constitucional Americano Comparado. C. Trujillo, 1941.

JACQUES, P.: Novos rumos do Direito constitucional. En "Revista Forense". Rio de Janeiro, 1950.

JANE, Cecil: Liberty and Despotism in Spanish America. Oxfor , 1929.

JEANNEAU, Benoit: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Edit. Dalloz, Paris, 1967.

JENKS, C.W.: La Justicia Social en el Derecho de las Naciones. Edit. Tecnos. Madrid, 1972.

JIMENEZ DE PARGA, Manuel: Los regímenes políticos contemporáneos. Edit. Tecnos. Madrid, 1960.

JOHNSON, J.J.: La transformación política de América Latina; surgimiento de los sectores medios. Buenos Aires, 1961.

JOHNSON, Willian Weber: México heroico. Barcelona, 1970.

KONETZKE, Richard: América Latina. La Epoca colonial. Edit. Siglo XXI, Madrid, 1971.

LAMBERT, Jacques: América Latina. Edit. Ariel. Barcelona, 1969.

LANDAZURI SOTO, Alberto: El régimen laboral indígena en la Real Audiencia de Quito. Prólogo de J. Mª Codón, Madrid, 1959.

LANZ DURET, Miguel: Derecho Constitucional mexicano. Prólogo de Alfonso Noriega, JR. México, D.F., 1968.

LASALLE, Fernando: ¿Qué es una Constitución?. Trad. W. Roces. Edit. Panorama. Buenos Aires, 1957.

LASKI HAROLD, J.: Los Sindicatos en la nueva Sociedad. México, D.F., 1951.

LAZCANO Y MAZON, Andrés María: Constituciones Políticas de América. La Habana, 1942.

LAZCANO Y MAZON, Andrés María: Constitución de Cuba con los debates en la Asamblea Constitucional. La Habana, 1941.

LAZCANO Y MAZON, Andrés María: Las Constituciones de Cuba. Prólogo de Manuel Fraga Iribarne. Instituto Cultura Hispánica. Madrid, 1952.

LAZCANO Y MAZON, Andrés María: Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales. La Habana, 1949.

LEGAZ LACAMBRA, Luís: Socialismo, administración, desarrollo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1971.

LEGON, Faustino José: Carácter y contenido de la Constitución Brasileña de 1937. Montevideo, 1938.

LEGON, Faustino José Y MEDRANO, Samuel W.: Las Constituciones de la República Argentina. Madrid, 1953.

LEMOS BRITTO: A Nova Constituição Brasileira. Edit. Jacinto. Rio de Janeiro, 1934.

LEON BARANDIARAN, José; La Constitución alemana de Weimar de 1919. Lima, 1930.

LEVENE, Gustavo Gabriel y otros: Presidentes Argentinos. Edit. Cia, General Fabril Editora. Buenos Aires, 1961.

LEVENE, Ricardo: Historia de las Ideas Sociales Argentinas. Edit. Espasa-Calpe. Madrid.

LEY DE REFORMA AGRARIA y Texto del Mensaje del Presidente de la República del Perú. Edit. Diario Oficial Peruano. Lima.

LIEVANO AGUIRRE, Indalecio: Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia. Ed. Nueva Prensa. Bogotá, 1962.

LINARES QUINTANA, Manuel: La Reforma Constitucional.Brasileña. En "La Ley", 1946.

LINARES QUINTANA, Segundo V.: Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino comparado. Edit. Alfa, Buenos Aires, 1953.

LIRA, Andrés: El Amparo colonial y el juicio de Amparo Mexicano. Ed. Fondo Cultura Económica. México, D.F., 1971.

LOEWENSTEIN, Karl: Brasil under Vargas. Nueva York, 1942.

LOEWENSTEIN, Karl: Teoría de la Constitución. Madrid, 1965.

LOPEZ APARICIO, Alfonso: El Movimiento Obrero en México. México, D.F., 1958.

LOPEZ CAMARA, Francisco: La estructura económica y social de México en la época de la Reforma. Mexico, D.F., 1963.

LOPEZ MICHELSEN, Alfonso: Introducción al estudio de la Constitución de Colombia. Edit. El Liberal. Bogotá, s.f.

LOPEZ PINEDA, Julián: Las Reformas Constitucionales de Honduras. París 1936.

LUCAS VERDU, Pablo: Ciencia Política para Neoconservadores. Rev. tudios Políticos. Madrid, 1965.

LUCAS VERDU, Pablo: Constitución, Administración, Planificación. Sep. de Est. Sociológicos Internacionales. Tomo II, Madrid, 1961.

LUCAS VERDU, Pablo: Reflexiones sobre el significado actual de la Constitución. Revista de la Universidad de Oviedo, Facultad de Derecho. Oviedo.

LUCAS VERDU, Pablo: Principios de la Ciencia Política. 3 Tomos. Madrid, 1969.

LUCAS VERDU, Pablo: Curso de Derecho Político. Ed. Tecnos. Madrid, 1972.

LUCAS VERDU, Pablo: La Repercusión de los cambios sociales en las Constituciones rígidas. Rev. Internacional de Sociología, num. 57. Madrid.

LUCAS VERDU, Pablo: El Problema de los Cambios de la Constitución. Boletín Informativo. Seminario de Derecho Político. Universidad de Salamanca. Mayo-junio, 1955.

LUCAS VERDU, Pablo: Estado Liberal de Derecho y Estado Social de Derecho. Acta Salmanticense. Salamanca, 1955.

LUCAS VERDU, Pablo: Introducción al Derecho Político: Las transformaciones sociales del Derecho Político actual. "Studia Albornotiana", Barcelona, 1958 (acp. IV, "El Estado Social de Derecho como estructura de la convivencia política occidental").

LUCAS VERDU, Pablo: Constitución, Administración y Planificación: tres principios básicos reguladores de la convivencia política occidental, en "Estudios jurídico-sociales en homenaje a L. Legaz". Santiago de Compostela, 1960, Tomo II.

LUNA, Félix: Argentina: De Perón a Lanusse. 1943-1973. Edit. Planeta. Madrid, 1972.

MAC DONALD: Latin American Politics and Government. 3 ed. Nueva York, 1950.

MADARIAGA, Slavador de: El Ocaso del Imperio Español en América. Buenos Aires, 1955.

MARC, Jorge Enrique: Hacia una justificación finalista de la justicia social en la nueva Constitución nacional. "Anuario del Instituto de Derecho Público y de Ciencias Sociales y Políticas". Fac. de Ciencias Económicas, Com., y Ciencias Sociales y Políticas". Univ. Nac., t, IX, pag. 99, 1949.

MARIÑAS OTERO, Luís: Las Constituciones de Venezuela. Prólogo de M. Fraga Iribarne. Edit. Instituto Cultura Hispánica. Madrid, 1965.

MARIÑAS OTERO, Luís: Las Constituciones de Haití. Ed. Cultura Hispánica. Madrid, 1968.

MARIÑAS OTERO, Luís: Las Constituciones de Honduras. Ed. Instituto Cultura Hispánica. Madrid, 1962.

MARITAIN, Jacqyes: Los Derechos del Hombre y la Ley Natural. Edit. Dédalo. Buenos Aires, 1961.

MARSA VANCELLS, Plutarco: La mujer en el Derecho Político. Edit. Universidad de Navarra. Pamplona, 1970.

MARSAL, Juan Francisco: La Sociología en la Argentina. Edit. Cía General Fabril S.A., Buenos Aires, 1963.

MAXIMILIANO, Carlos: Comentarios a Constituiçao Brasileira. 3 vol. Río de Janeiro, 1954.

MAYER, J.P.: Trayectoria del Pensamiento Político. F. C. E., México, D.F., 1961.

MEGIAS, Félix: Condiciones de vida de las clases jornaleras de P. Rico. San Juan, 1946.

MELO GUEVARA, Gabriel: El Estado y la Constitución. Edit. Temis. Bogotá, 1962.

MENDIETA Y NUÑEZ: El sistema agrario constitucional. México D.F., 1932.

MERCIER VEGA, Luís: Mecanismos de Poder en América Latina. Edit. Edima. Barcelona, 1968.

MESA LAGO, Carmelo: Planificación de la Seguridad Social. (Análisis de la problemática cubana). Ed. O.I.S.S., Madrid 1959.

MEYNAUD, Jean: La elaboración de la Política Económica. Edit. Tecnos. Madrid, 1961.

MIRANDA, José: Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina (1945-1956). Edit. Instituto de Derecho Comparado de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F., 1957.

MIRANDA, José: Las ideas y las Constituciones Políticas mexicanas. México, D.F., 1952.

MIRKINE-GUETZEVICH: Modernas Tendencias del Derecho Constitucional. Edit. Reus. Madrid, 1934.

MIRKINE-GUETZEVICH: Les constitutions des nations americaines. París, 1932.

MOLINAS, A.J.: La Propiedad en la nueva Constitución. "Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Año XIV, num. 72-73, pags 181-191, Santa Fe, 1952.

MONTOYA ALBERTI, Ulises: El Derecho Económico. "Revista de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Derecho de San Marcos", Año XXIX, num. II y III, Lima, 1965.

MORALES , Juan Ignacio: Las Constituciones de México. México, D.F., 1957.

MORALES PADRON, Francisco: Historia de Hispanoamérica. Edit. Universidad de Sevilla. Sevilla, 1972.

MORALES PADRON, Francisco: Historia General de América. Tomos V y VI, de "Manual de Historia Universal". Espasa Calpe. Madrid, 1962.

MORE BENITEZ, Juan: El Tránsito Constitucional hacia el Socialismo. Rev. "Cuba Socialista", num. 28. La Habana.

MOREY OTERO, S.: Constitución anotada de la República Oriental del Uruguay. Montevideo, 1936.

MOTTA FILHO, Cándido: O Conteùdo Politico das Constituiçoes. Río de Janeiro, 1950.

MUÑOZ, Luís: Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Biblioteca Ley. México, D.F., 1947.

NACIONES UNIDAS: El desarrollo social de América Latina en la postguerra. 2ª ed., Edit. Solar/Hachette. Buenos Aires. 1966.

NICOL, Eduardo: El problema de la Filosofía Hispanica. Edit. Tecnos. Madrid, 1961.

NORIEGA CANTU, Alfonso: Concepto Jurídico y Filosófico de los Derechos del Hombre. Los Derechos Sociales. Rev. Jurídica. Anuario de la Escuela de Derecho de la Univ. Iberoamericana. Tomo I, num. 1, México. D.F., julio de 1969.

NOVOA SOTO, Lionel: Principios clásicos del Derecho Constitucional y sus rectificaciones y nuevas concepciones de la época neocontemporánea. Santiago, 1963.

OLIVEIRA SARACHO, José Alfredo: Participaçao nos lucros e integraçao social. Edit. PIS, Minas Gerais, 1972.

OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, Manuel: Historia Breve do Constitucionalismo no Brasil. 2ª Edic. ampliada. Curitiva, 1970.

OLIVO, Francisco: Constituciones Políticas del Perú. Lima, 1922.

ORIA, Jorge S.: La Reforma Constitucional y nuestra Economía. Buenos Aires, 1957.

ORTEGA DIAZ-AMBRONA, J.A.: Derechos Fundamentales y Realidad Jurídica vivida. En "Actas del I Congreso de Filosofía del Derecho". Madrid, 1964.

OSVALDO BONINO, Emilio: Constitución de la República Oriental del Uruguay. Caludio García. Editores. Montevideo, 1941.

OTS Y CAPDEQUI, José: Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano. Edit. Aguilar. Madrid, 1969.

OTS Y CAPDEQUI, José María: España en América. Universidad Nacional. Bogotá, 1948.

PACHECO, Claudio: Tratado das constituciones brasileiras. Rio de Janeiro, 1956.

PAINE, Tomás: Los Derechos del Hombre. Buenos Aires, 1954.

PAREJA Y PAZ-SOLDAN, José: Las Constituciones del Perú. Edit. Instituto de Cultura Hispánica. Madrid, 1954.

OAREJA Y PAZ-SOLBAN, José: Comentarios a la Constitución Nacional (Derecho Constitucional Peruano). Lima, 1939.

PASQUEL, Leonardo: Las Constituciones de América. 2 vol., México. D.F., 1943.

PASTRANA POLANCO, Raúl: El Estado y la Cooperación. Colombia, 1955.

PEASLE, Amos J.: Constitutions of nations. 3 vol. Nijhof. La Haya, 1956.

PENSAMIENTO (EL) CONSTITUCIONAL Hispanoamericano hasta 1830. 5 tomos. Bibliotéca de la Academia Nacional de la Historia. Edit. Guadarrama S.L., Madrid, 1961.

PENSAMIENTO (EL) CONSTITUCIONAL de Latinoamérica (1810-1830). 5 Tomos. Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia. Caracas, Edit. Guadarrama S.L., Madrid, 1962.

PERALTA, Hernán G.: Las Constituciones de Costa Rica. Ed. H.I., Estudios Políticos. Madrid, 1962.

PEREYRA, Carlos: Breve Historia de América. Edit. Aguilar. México. D.F., 1958.

PEREZ, Francisco de Paula: Derecho Constitucional Colombiano. 5ª Ed. Bogotá, 1962.

PEREZ GUERRERO, Alfredo: Iberoamérica. El laicismo. Las garantías constitucionales. Quito, 1954.

PEREZ SERRANO, Nicolás: El problema de la "Desconstitucionalización". Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político de la Universidad de Salamanca. Noviembre-Diciembre, 1955.

PEREZ SERRANO, Nicolás: La Nueva Constitución Argentina. Edit. Escuela Social de Madrid. Madrid, 1949.

PEREZ SERRANO, Nicolás: La Evolución de las Declaraciones de Derechos. Madrid, 1950.

PETROLEO (EL) en el Perú. Historia de un caso singular para que el mundo lo juzgue (Departamento de Ralaciones Públicas. Petróleos del Perú). Lima, 1969.

PICON SALAS, Mariano, MIJARES, Augusto, DIAZ SANCHEZ, Ramón, ARCILA FARIAS, Eduardo y LISCANO, Juan: Venezuela Independiente 1810-1960. Edit. Fund. Eugenio Mendoza. Caracas, 1962.

PICON SALAS, Mariano: De la Consquista a la Independencia. Edit. Fondo de Cultura Económica. 5ª Ed. México. D.F. 1965.

PIERANDREI, F.: Scritti di Dirito Constituzionale. 3 vol. Edit. Giappichelli. Turín, 1964.

PINEDA, Néstor: Las Constituciones de Colombia. Imp. Echevarría Hermanos. Bogotá, 1892.

PLAZA, Salvador de la: Breve Historia del Petróleo y su legislación en Venezuela. Rev. "Actas procesales de Derecho Vivo". Vol. III, Feb., num. 7, 1972. Caracas.

POBLETE TRONCOSO, Moises: El Movimiento Obrero Latinoamericano. México, D.F., 1946.

POBLETE TRONCOSO, Moisés: La Legislación Social en la América Latina. Madrid, 1928.

POBLETE TRONCOSO, Moisés: Problemas Sociales y Económicos de América Latina. Santiago de Chile, 1946.

POMBO, Manuel:A y GUERRA, José J.: Constituciones de Colombia (4 tomos) 2ª ed., Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, ed. Min. Ed., Bogotá, 1952.

PONTES DE MIRANDA: Comentarios sobre a constituição de 1946. 2 ed. Sao Paulo, 1953.

POPPINO, R.E.: International Comunism in Latin America; a History of the Movement (1917-1963), Nueva York, 1964.

POSADA, Adolfo: Instituciones Políticas de los Pueblos Hispanoamericanos. Madrid, 1900.

QUIROZ DE LIMA, Eusebio: Teoría del Estado. Rio de Janeiro, 1947.

RABASSA, Emilio: La Constitución y la Dictadura. México, D.F., 1956.

RAMELLA, Pablo A.: Derecho Constitucional. Buenos Aires, 1960.

RAMIREZ OTALORA, Jorge: Legislación Social Peruana. T.I., Lima, 1937.

RAMIREZ TENA, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano. México, D.F., 1958.

RAVEAU, Rafael: Tratado Elemental de Derecho Constitucional Chileno. Santiago de Chile, 1939.

REBORA, Juan Carlos: El Mundo Hispánico y la Juridcidad. Rev. Estudios Políticos. num. 128, Madrid, 1963.

RECASENS SICHES, Luís: Tratado General de Filosofía del Derecho. Edit. Porrúa, 2ª Ed., México, D.F., 1961.

RIO, Mario del: Las Reformas Plebiscitarias de 1919, Lima, 1926.

RIVADENEIRA VARGAS, Antonio José: Historia Constitucional de Colombia. Edit. El Voto Nacional, Bogotá, 1962.

REYES HEROLES: La Historia y la Acción. La Revolución y el Desarrollo Político de México. Edit. Seminario y Edicciones S.A., Madrid, 1972.

ROBERT, Alexander J.: Reseña del Movimiento Obrero en América Latina, Londres, 1947.

ROBLES, Gonzalo: El Desarrollo Industrial. En"México, 50 años de Revolución", México, D.F., 1963.

ROMERO, Cesar Enrique: La Corte Suprema y la Interpretación Constitucional en "Temas Constitucionales y Políticos". Cordoba, 1971.

ROMERO, Cesar Enrique: Estudios Constitucionales. Imprenta de la Universidad de Córdoba (R.A.), 1959.

ROMERO, Cesar Enrique: Temas Constitucionales y Políticos. Córdoba (R.A.), 1971.

ROMERO, Cesar Enrique: Introdución al Derecho Constitucional. Víctor P. de Zavalia. Editor. Buenos Aires, 1973.

ROMERO, César Enrique: Problemática Constitucional Argentina. Córdoba, 1957.

ROMERO, César Enrique: ¿Crisis del gobierno civil en América Latina?. "Revista de Estudios Polítcos", num. 112, marzo-abril. 1962, Madrid.

ROMERO, César Enrique: Estudios de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Córdoba, 1961.

ROMERO, José Luis: El desarrollo de las Ideas en la Sociedad Argentina del Siglo XX. Edot. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1965.

RUBIO, José Luis: Las Internacionales obreras en América. Madrid, 1971.

RUGGIERI, Pablo: Derecho Constitucional Venezolano, Mérida, 1953.

RUIZ, Ramón Eduardo: Cuba, Génesis de una Revolución. Edit. Noguer, Barcelona, 1972.

RUIZ GARCIA, Enrique; América Latina, Hoy. 2 Tomos. Edit. Guadarrama, 1971.

RUSSOMANO, Rosah: Curso de Direito Constitucional. Sao Paulo, 1972.

SACHICA, Luís Carlos: Constitucionalismo Colombiano, 2ª Ed., Edit. Temis, Bogotá, 1966.

SAMPAY: Noción del Estado de Derecho, en Rev. "La Ley". Buenos Aires, 1939.

SAMPAY: La Crisis del Estado de Derecho liberal-burgués. Buenos Aires, 1942.

SAMPER BERNAL, Gustavo: Breve Historia Constitucional y Política de Colombia. Edit. Litografía Colombia. Bogotá, 1957.

SANABRIA, Salustiano: Organización Polfica del Paraguay. Asunción, 1946.

SANCHEZ AGESTA: Historia del Constitucionalismo español. I.F.P., Madrid, 1955.

SANCHEZ AGESTA: Derecho Constitucional Comparado. Edit. Nacional. Madrid, 1963.

SANCHEZ AGESTA, Luís: Principios de Teoría Política. Edit. Nacional, Madrid, 1967.

SANCHEZ AGESTA, Luís: Derecho Constitucional Comparado. Edit. Nacional, Madrid, 1971.

SANCHEZ DE LA TORRE, Angel: Teoría y Experiencia de los Derechos Humanos. Edit. Gregorio del Toro. Madrid, 1968.

SANCHEZ DE LA TORRE, Angle: Teoría Jurídica de los Derechos Humanos. Instituto Estudios Políticos. Madrid, 1972.

SANCHEZ VIAMONTE, Carlos: Manual de Derecho Constitucional, 4ª Ed. Buenos Aires, 1959.

SANCHEZ VIAMONTE, Carlos: Bases Esenciales del Constitucionalismo latinoamericano. Buenos Aires, 1959.

SANCHEZ VIAMONTE, Carlos: El Poder Constituyente. Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957.

SANCHEZ VIAMONTE, Carlos: El Constitucionalismo. Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957.

SANCHEZ VIAMONTE, Carlos: Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa. Univ. Nacional Autónoma de México. México. D.F., 1965.

SANZ CID: La Constitución de Bayona. Madrid, 1922.

SARRIA, Eustorgio: La Democracia y el Poder Militar. Edit. Iqueima. Bogotá. s.f.

SCOTT, Rober E.: Mexican Government in transition. Univ. of Illinois Press, 1959.

SCHMITT, Carl: Teoría de la Constitución. Edit. Rev. de Derecho Privado. Madrid, s.f.

SCHNEIDER, Ronal M.: Comunismo en Latinoamérica. Edit. Agora. Buenos Aires, 1959.

SEVILLA ANDRES, D.: La Justicia Social en el Individualismo Hispánico. Valencia, 1953.

SIERRA, Justo: México: su evolución social. 3 vol., México, D.F., 1900-1902.

SIERRA, Vicente D.: Así se hico América. Edic. Cultura Hispánica. Madrid, 1965.

SILVA, Jorge G.: Nueva evolución político-social (1909-1930). Santiago de Chile, 1931.

SILVA BASCUÑAN, Alejandro: Notas para una crtica de la Constitución. Anales Jurídico-Sociales. Fac. Derecho. Univ. Católica de Chile. Número décimo segundo. Año XXX, Santiago de Chile, 1957.

SILVA CIMMA, Enrique: La Contraloria General de la República. Imp. Nascimiento, Santiago, 1945.

SILVA HERZOG, Jesús: Breve Historia de la Revolución Mexicana. 2 Tom., México, D.F., 1960.

SILVERT, K.H.: La Sociedad problema,reacción y revolución en América Latina. Edit. Paidos, Buenos Aires, 1962.

SUREDA DELGADO, Rafael Angel: Ideario de Bolívar en materia Constitucional. Caracas. Edit. Arte, 1966.

SUSSEKIND, Arnaldo: El Trabajo y las Constituciones del Brasil. En "Derecho del Trabajo", Buenos Aires, 1947

TANNEMBAUM, Frank: Peace by Revolution; an Interpretation of México. Nueva York, 1933.

TANNEMBAUM, Frank: Ten Keys to Latin America. Nueva York, 1962.

TANNEMBAUM, Frank: Mexico; the Struggle for Peace and Bread. Nueva York, 1950.

TANNEMBAUM, Frank: The Mexican Agrarian Revolution. Nueva York, 1929.

TASCON, Julio Enrique: Historia del Derecho Constitucional Colombiano. Edit. Minerva, Bogotá, 1953.

TASCON, Julio Enrique: Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá, 1934.

TEICHERT, Pedro C.M.: Revolución Económica e Industrialización en América Latina. México-Buenos Aires, 1962.

TENA RAMIREZ, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano. 2ª Ed. México, 1949.

TIERNO GALVAN. E.: Leyes politicas españolas fundamentales. Edit. Tecnos. Madrid, 1968.

TISSEMBAUM, Mariano R.: La Jerarquía del Trabajo en las Nuevas Constituciones. Lib. e Imp. Gil. Lima, 1947.

TISSEMBAUM, Mariano R.: El Constitucionalismo Social en la República Argentina. Revista Jurídica de Tucumán, 1958 (3) pags 1 a 76.

TISSEMBAUM, Mariano R.: La jerarquía constitucional del trabajo. Rev. de Derecho y Ciencia Política. Lima, 1947.

TISSEMBAUM, Mariano R.: La justicia del trabajo en las Constituciones del Brasil. En "Derecho del Trabajo". B. Aires, 1947.

TOCQYEVILLE, Alexic: La Democracia en América. Edit. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1957.

TORRES GAITAN, Ricardo y otros: La Constitución de 1917 y la Economía Mexicana. Univ. Nacional Autónoma de México. México, D.F., 1958.

TOURAINE, Alain Y GERMANI, Gino: América del Sur. Un proletariado nuevo. Edit. Nova Terra. Barcelona, 1965.

TRIGO LIRA, Ciro Félix: Derecho Constitucional Boliviano, La Paz, 1952.

TRIGO LIRA, Ciro Félix: Las Constituciones de Bolivia. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

TRIGO LIRA, Ciro Félix: Constitucionalismo Social. La Paz, 1955.

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA: Leyes Constitucionales (bajo la dirección de Enrique Tierno Galván). 2 vol. Edit. Taurus, Madrid, 1963.

UNIVERSIDAD DE PANAMA: Las Constituciones de la República de Panamá. Panamá, 1968.

URIBE VARGAS, Diego: Los Derechos Humanos y el sistema interamericano. Instituto Cultura Hispánica. Madrid, 1972.

VADELL AMION, Juan: Algunos conceptos economico-sociales en las Constituciones contemporáneas y en especial de las limitaciones al Derecho de Propiedad. Edit. Universitaria S.A., Santiago, 1960.

VALADAO, Alfredo: Direito constitucional brasileiro. Rio, 1942.

VALCARCEL, Daniel: Antecedentes socioeconómicos-educativos de la Emancipación. Caracas. Academia Nacional de la Historia. El Movimiento Emancipador de Hispanoamérica. Actas y Ponencias, Tomo IV, 1961, pag. 453.

VLACARCEL, Daniel: Crítica a la acción social postemancipadora del criollo hispanoamericano. Caracas, Academia Nacional de la Historia. El Movimiento Emancipador de Hispanoamérica. Actas y Ponencias, Tomo III, 1961.

VARELA, Luis V.: Historia Constitucional de la República Argentina. La Plata, 1910.

VASCONCELOS, José: Breve Historia de México. 3 Edic. México, D.F., 1938.

VELASCO ALVARADO, Juan: La Política del Gobierno Revolucionario. Discursos pronunciados por el General de División D. Juan V. Alvarado Presidente de la República del Perú. Tomos I-II-III y IV. Oficina Nacional de Información, Lima, Enero 1969, Mayo 1969, Octubre 1969 y Enero 1970 respectivamente.

VELASCO ALVARADO, Juan: Discursos pronunciados por el General de División d. Juan Velasco. Presidente del Perú. Lima, enero 1969.

VELASCO IBARRA, J.M.: Democracia y Constitucionalismo. Quito, 1929.

VERDESORO SALGADO, Luís: Derecho Constitucional del Trabajo. Universidad Central. Quito, 1951.

VICENS VIVES: Historia Social de España y América. Teide. Barcelona, 1959.

VIDELA MORON, Mario: El Derecho Social y la Sistemática del Derecho. Buenos Aires, 1948.

VILLARAN, Manuel Vicente: Ensayo sobre las Ideas Constitucionales de Bolívar. "Revista Peruana de Ciencias Jurídicas y Sociales", num. 3, 99-119, Lima, 1949.

VIRGA, Pietro: Diritto costituzionale. 7ª Edic. Dott. A. Giuffré editore Milán, 1971.

WENDELL GORDON: The Economy of Latin America. Nueva York, 1950.

WHEARE, K.C.: Las Constituciones Modernas. Edit. Labor, Barcelona, 1961.

WHITAKER, P.: Nationalism in Latin America. Nueva York, 1965.

WIGNY, P.: Droit Constitutionnel. Edit. E. Bruylant. Bruselas, 1952.

WYTHE, George: Industry in Latin America. 2 Edic. Nueva York, 1949.

XIFRA HERAS, Jorge: Curso de Derecho Constitucional. Edit. Bosch. Barcelona, 1962.

YANGUAS MESSIA, José María: La garantía internacional de los derechos de la persona humana. Madrid, 1956.

ZAFRA VALVERDE: La interpretación de las Constituciones. Rev. de Estudios Políticos, num. 180, Madrid, 1971.

ZAMORA, Antonio: Digesto Constitucional Americano. Edit. Claridad. Buenos Aires, 1958.

ZAVALA, Silvio A.: La defensa de los derechos del hombre en America Latina. Siglos XVI:XVIII. UNESCO. París, 1963.

ZEA, Leopoldo: América en la Historia. Edit. Revista de Occidente. Madrid, 1970.

ZORRAQUIN BECU, Horacio: El problema extranjero en la reciente legislacion Latinoamericana. Buenos Aires, 1943.