

---

## El origen del constitucionalismo social y su difusión en América central (1917-1957)

*The Origin of the Social Constitutionalism and its Diffusion in Central America (1917-1957)*

---

MARCO OLIVETTI\*

*Libera Università Maria Ss. Assunta*

RESUMEN: El concepto de *constitucionalismo social* es comúnmente utilizado para destacar la particularidad de las leyes supremas que, a mediados del siglo XX, contenían derechos en materias de vida y de economía en la sociedad civil, como laborales, de seguridad social, de asistencia, de función social de la propiedad privada, de reforma agraria y de recursos naturales, familia y cultura. Desde luego, la Constitución mexicana de 1917 ha sido un referente de gran relevancia, junto con otras de origen europeo. El presente trabajo se divide en dos partes. Primero, expone un estudio del surgimiento del constitucionalismo social, su relación y diferencias con otros temas como el *Estado*, la *democracia*, entre otros. En segundo lugar se analiza a detalle la forma en que se fue copiando y adaptando el modelo en las constituciones de la América Central.

ABSTRACT: The *social constitutionalism* concept is frequently used to highlight the supreme laws' particularity, in the middle of the twentieth century, of containing rights in matters related to the civil society's life and economy, such as labour, social security, assistance, the private property's social function, the agrarian reform and natural resources, family, and culture. Certainly, the Mexican 1917's Constitution has been a very important reference, together with some others from Europe. The present work is divided in two parts. It first offers a study of the social constitutionalism's emergence and its relation and differences with other subjects like *State*, *democracy*, among others. In second place, there's a detailed analysis of the way in which the Central American constitutions copied and adapted the model.

---

\*Profesor catedrático de Derecho Constitucional en el Departamento di Derecho, Economía y Ciencias Políticas de la LUMSA de Roma.

Akademia. Revista Internacional y Comparada de Derechos Humanos

---

**PALABRAS CLAVE:** *constitucionalismo social mexicano, constitucionalismo social en América central.*

**KEYWORDS:** *Mexican social constitutionalism, social constitutionalism in Central America.*

**SUMARIO:** I. Introducción general. 1. Introducción. 2. Constitucionalismo y Estado social. 3. Constitucionalismo social y democracia política. 4. Constitucionalismo social y constitucionalismo socialista. 5. Las disposiciones sociales contenidas en la Constitución mexicana de 1917. 6. Las otras fuentes de inspiración del constitucionalismo social latinoamericano. a. La Constitución alemana de 1919. b. Las otras constituciones democráticas europeas de los años veinte. c. La Constitución española de 1931. d. Las disposiciones laborales del Tratado de Versalles. e. La Carta del Trabajo del fascismo italiano. II. La difusión del constitucionalismo social en América Latina. 1. La primera ola de difusión del constitucionalismo social (1917-1939). a. El *Organic Act* para Puerto Rico. b. La efímera Constitución costarricense de 1917. c. La Constitución Federal Centroamericana de 1921. d. La Constitución de Honduras de 1924. e. La Constitución de Honduras de 1936. f. La Constitución nicaragüense de 1939. g. La Constitución de El Salvador de 1939. 2. La segunda ola del constitucionalismo social centroamericano: los años cuarenta y cincuenta. a. La Constitución cubana de 1940. b. Las constituciones panameñas de 1941 y 1946. c. Las constituciones de la República Dominicana de 1942 y 1947. d. La reforma constitucional costarricense de 1943. e. La Constitución guatemalteca de 1945. f. La reforma constitucional de El Salvador de 1945. g. La Constitución de Costa Rica de 1949. h. La Constitución salvadoreña de 1950. i. La Constitución de Honduras de 1957. III. Unas conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN GENERAL

### 1. Introducción

El propósito de estas páginas es doble.

Por un lado, se intentará *delinear los contornos del concepto de «constitucionalismo social»*, que se utiliza frecuentemente, sobre todo en México<sup>1</sup> y más en general en América Latina (Frerking Salas 1947: 64). Subrayando las características distintivas de las cartas constitucionales que en las décadas centrales del siglo XX contenían disposiciones en materias inusuales para el constitucionalismo de los siglos XVIII y XIX<sup>2</sup>, relativas a varias esferas de la sociedad civil y de la vida económica, como el trabajo, la seguridad social, la asistencia, la función social de la propiedad privada, la reforma agraria, la propiedad y la explotación de los recursos naturales, la familia y la cultura<sup>3</sup>.

Mientras, para las constituciones del liberalismo clásico, la economía, y más en general la sociedad civil, era un sistema capaz de autoreglamentarse de acuerdo con sus propias leyes, que requerían la garantía de los principios de autonomía individual y de libertad de contrato establecidos en los códigos civiles, pero no podían ser conducidas, en sus objetivos y en sus resultados,

---

<sup>1</sup> Véase, por ej. Sayeg Helú (1996).

<sup>2</sup> Ni en Europa ni en América Latina habían faltado disposiciones sociales contenidas en las Constituciones adoptadas al final del siglo XVIII o durante el siglo XIX, pero en ningún caso estas disposiciones lograron convertirse en un elemento caracterizante de su documento constitucional. Véanse, sin embargo, los artículos 21 y 22 de la Declaración de los Derechos de Francia de 1793 y el artículo 13 de la Constitución francesa de 1848, en particular sobre el derecho al trabajo (Lavigne 1948) o el artículo 49 de la Constitución prusiana de 1850, relativo a la instrucción primaria gratuita. Para América Latina se puede recordar que el artículo 179-XXXI de la Constitución brasileña de 1824 garantizaba el *socorro público* y que el artículo 179-XXXII de la misma Constitución preveía la instrucción primaria gratuita para todos los ciudadanos.

<sup>3</sup> De Galíndez (1952) habla de “una nueva tónica constitucional que incorpora nuevas tendencias socializantes”.

por el derecho público y por los documentos constitucionales<sup>4</sup>. Las constituciones sociales el espacio entre el Estado y el ciudadano —que por el constitucionalismo liberal era *vacío*— resulta ser *llenado* de demandas y de sujetos organizados, todos constitucionalmente relevantes.

Por otro lado, estas páginas pretenden reconstruir la *circulación del modelo de constitucionalismo social en los Estados de América central*, investigando sus orígenes, así como *los procesos de imitación de algunos textos por otros y sus variantes*. Se trata una evolución de los textos constitucionales que en las décadas centrales del siglo XX llevaron a la inclusión de los contenidos *sociales* mencionados anteriormente en casi todos los documentos constitucionales adoptados *ex novo* o reformados al sur del Río Grande, y en particular en los Estados de Centroamérica. Este estudio, entonces, refiriéndose sobre todo a los textos constitucionales, se sitúa esencialmente en el plano exegético, más que en el plano dogmático, del análisis jurídico.

Los dos lados de esta ruta están relacionados entre sí. El primero se debe colocar en la perspectiva de la teoría de la Constitución y el segundo en el plano de la historia constitucional y del derecho comparado (o quizá de la historia constitucional comparada). Queda firme que ninguna de estas dos perspectivas resulta completamente autosuficiente. En la perspectiva de la teoría constitucional, de hecho, es necesario tener en cuenta una base empírica significativa, que sólo puede construirse a partir del análisis de los textos constitucionales, de las circunstancias de su adopción y, en la medida de lo posible, de la *Verfassungswirklichkeit* que se ha desarrollado en torno a estos textos. Por otro lado, en perspectiva histórica y comparativa, es posible preguntarse si y cómo ha influido —consciente

---

<sup>4</sup> Con argumentos similares, véase a Forsthoff: “*La Costituzione dello Stato di diritto si basa sul presupposto che lo Stato stia di fronte alla vita sociale considerata come autonoma. Questa vita sociale si svolge secondo leggi proprie e si muove per impulsi ad essa immanenti. La sua libertà è in linea di massima illimitata. I compiti dello Stato sono per principio limitati. Essi sono vincolati dalla legge...*” (1956: 551).

o inconscientemente— en la redacción de cada una de las constituciones un *tipo ideal* de constitucionalismo social, vinculado al arquetipo mexicano, pero progresivamente ampliado a influencias de otros orígenes.

En consecuencia, los dos lados de nuestro discurso, a pesar de ser distintos entre sí, no pueden separarse por completo.

## 2. *Constitucionalismo y Estado social*

El término “constitucionalismo social” reúne dos conceptos bien conocidos en la historia político-institucional de Occidente: el del constitucionalismo y el del Estado social. El término “constitucionalismo social” predica su armonización. Pero en realidad bien se sabe que estos dos conceptos pueden estar en conflicto entre sí.

El *constitucionalismo*, de hecho, es un conjunto de idearios políticos y de mecanismos institucionales que nacen, esencialmente, alrededor de la idea de que el Estado debe ser limitado, entre otras cosas, para garantizar las libertades individuales, mientras que el *Estado social* requiere una intervención estatal o pública, la cual amplía y no limita la esfera de acción del Estado. Toda la arquitectura conceptual e institucional del constitucionalismo *clásico* gira en torno a la finalidad de proteger la libertad del individuo a través de la legalidad de la actuación de los poderes públicos, y no concluye al construir el equipamiento necesario para desarrollar políticas intervencionistas destinadas a garantizar los derechos sociales.

Sin embargo, el elemento de flexibilidad característico del constitucionalismo clásico, es decir el parlamentarismo, entendido no como forma de gobierno parlamentario, sino como democracia representativa, no era en sí mismo incompatible con el fortalecimiento de las funciones públicas en el campo económico y social. De hecho, la transformación de las funciones del Estado estaba ya plenamente en marcha en Europa en las últimas décadas del siglo XIX y al principio del siglo XX, a través de la adopción de la legislación social, sin que la función de las constituciones fuese

modificada por esta razón. Quedaba firme que la intervención gubernamental en la economía y en la sociedad no era un asunto de competencia de las constituciones, sino de la ley ordinaria, sea que se tratase de leyes generales y *centrales* en el sistema normativo como los códigos (civil y comercial), sea que se tratase de una legislación especial.

La gran innovación representada por la Constitución mexicana de 6 febrero 1917 y por la de Alemania (de Weimar) de 19 agosto 1919 es precisamente esta: *los principios sociales entran en el texto constitucional*, a veces como principios fundamentales de carácter objetivo, a veces como verdaderos derechos individuales o colectivos. Estos derechos, además, entran en textos constitucionales diseñados como *rígidos*, aún si al final de la segunda década del siglo XX las técnicas para hacer cumplir la rigidez constitucional se encontraban en una fase embrionaria de desarrollo, tanto para las instituciones de justicia constitucional, cuanto para las técnicas de interpretación de los textos constitucionales. Sin embargo, aún poniendo en evidencia la dimensión formalmente constitucional de los derechos y principios sociales, no se puede olvidar que aquí está situada solo una parte de la historia del desarrollo del Estado social: en algunos Estados de Europa (Alemania) y de América Latina (Uruguay) tal vez los principios de la legislación social fueron desarrollados antes o independientemente de su inclusión en el texto constitucional.

En estas páginas no es posible resumir los desarrollos muy ricos del debate europeo sobre el Estado social, comenzando con la experiencia weimariana y, más tarde, el contexto del constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial en Italia, Alemania y Francia. Estos podrán ser mencionados solo en referencia a algunos problemas específicos. En cambio, intentaremos seguir el origen y los primeros desarrollos del constitucionalismo social en América central, a partir de la primera constitución social, la mexicana.

### 3. *Constitucionalismo social y democracia política*

Antes de analizar el contenido social específico de la Constitución mexicana de 1917, es necesario hacer frente a un problema que es a la vez empírico y conceptual, pero cuya aclaración es, en mi opinión, crucial para colocar la investigación sobre premisas que no sean demasiado inciertas. Se trata de la cuestión de la relación entre el constitucionalismo social y la democracia política, que resulta ser bastante compleja, tanto en Europa como en América Latina. Existen o han existido modelos de democracia política sin Estado social (Estados Unidos) y de Estado social sin democracia política (los ejemplos abundarán en las páginas que siguen).

En el caso europeo, el experimento de Weimar permaneció completamente al interior de la lógica de la democracia política, a pesar de que su resultado representó un ejemplo paradigmático del fracaso de la democracia. Sin embargo, la historia europea del período entre las dos guerras nos recuerda que la expansión de las funciones económicas y sociales del Estado en comparación con el período anterior a la Primera Guerra Mundial, período en el cual, como se ha dicho, esta expansión ya había parcialmente ocurrido, con el desarrollo de la legislación social, y que de ninguna manera fue exclusiva de *democracias difíciles* de aquellos años: este fenómeno fue de hecho muy marcado, incluso en regímenes autoritarios, no sólo al estilo comunista (el único caso concreto en aquel momento era la naciente Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas –URSS), sino también de carácter fascista o de otra manera autoritario-conservador. Aunque sobre estos desarrollos influyó fuertemente la gran crisis sucesiva a 1929.

Se sabe que el fascismo italiano renunció expresamente al legado del liberalismo no sólo en política, sino también en el ámbito económico y social, intentando crear un modelo original, el *corporativo*, que fue objeto de diversos intentos de imitación, por ejemplo, de Vargas en Brasil y de Perón en Argentina. En cierta medida, también las extensas reformas sociales realizadas en Chile por la segunda junta de gobierno en 1925 y por el primer gobierno del

general Carlos Ibañez del Campo en los años 1927-1931, podrían ser consideradas como un ejemplo, entre muchos posibles, sea de esta corriente autoritaria al interior del constitucionalismo social, sea de la posible disociación entre Estado social y democracia política. Al final, es necesario recordar que los principios sociales pueden funcionar no sólo como medio para empoderar (*empower*) a los ciudadanos, sino también como instrumento para conseguir el consenso de la ciudadanía (entonces como un *instrumentum regni*).

En el caso de México, la Constitución de 1917 fue adoptada como parte de una revolución que se había originado a partir de la contestación de las prácticas fraudulentas que habían vaciado las elecciones democráticas de su fuerza legitimadora, implementadas durante el porfiriato, entre otros, a través de la reelección continua del presidente. Por lo tanto, no es sorprendente que, desde el punto de vista formal, la Constitución de Querétaro haya confirmado plenamente las reglas de la democracia política y del constitucionalismo clásico, basadas en la representación política. Sin embargo, las instituciones creadas por esa Constitución funcionaron durante mucho tiempo con un claro déficit democrático, al menos con respecto a las normas prevalentes en materia de democracia política. Por supuesto, después de la etapa convulsiva dominada por la lucha entre los generales del período revolucionario, el régimen con partido dominante y pluralismo limitado, consolidado en México entre 1929 y 2000, era un modelo muy exitoso en algún modo intermedio entre las 25 *democracias* que en los años ochenta Lijphart habría tomado como modelo en su análisis de las democracias contemporáneas (Lijphart 1988) y los regímenes de partido único: un modelo político al cual en diversas partes de América Latina se observaba con cierto interés (piénsese en los debates sobre este tema en Brasil a partir de 1964).

Tal vez se puede inferir que la relación entre el constitucionalismo social mexicano y la democracia política era lineal solo desde el punto de vista del constitucionalismo formal, pero no lo era si se tiene en cuenta la *Verfassungswirklichkeit*.

Esto también debe enfatizarse por una segunda razón: el vínculo entre el constitucionalismo social y *un hecho revolucionario*. En otras palabras, el constitucionalismo social no se configuraba, en el ejemplo mexicano, como el resultado de un proceso evolutivo, situado en el marco del desarrollo gradual de la democracia política; al contrario, ello era el producto de una ruptura dramática de la legalidad constitucional anterior, que creó una nueva legalidad en la cual las disposiciones sociales de la Constitución se concibieron como un programa político para su implementación. Y fenómenos similares se verificaron en varios casos examinados aquí, como es puesto en evidencia por el origen de las constituciones de Guatemala (1945), de Costa Rica (1949), de El Salvador (1950), de Honduras (1957) y en cierta medida también de Panamá (1946).

Por fin, es necesario recordar que las décadas en las cuales vio la luz y se difundió el constitucionalismo social, el concepto de la constitución como *lex perfecta*, es decir, como una norma vinculante y aplicable por los tribunales, no se había establecido aún plenamente y quedaba fuerte el legado del concepto del siglo XIX de la Constitución como *norma política*, cuyo destinatario era esencialmente el legislador. En este contexto, en la experiencia mexicana, la garantía de la efectividad de las normas constitucionales en materia social fue confiada a un partido hegemónico, cuya legitimidad era fundada sobre una base revolucionaria. Una solución muy diferente de la concepción prevalente en la actualidad (inclusive en México, especialmente después de la reforma constitucional de 2011), según la cual la aplicación de la Constitución, como *lex perfecta*, es confiada a los jueces —en competencia con el legislador— también para la protección de los derechos sociales.

#### 4. Constitucionalismo social y constitucionalismo socialista

Además, es necesario subrayar que el horizonte en el cual se sitúa el constitucionalismo social es muy diferente al del constitucionalismo socialista creado en la Unión Soviética a partir de 1917, luego *exportado*, más o menos coercitivamente, en el centro-este de

Europa entre 1945 y 1989 y en varios otros países de Asia, África, así como, aunque marginalmente, en América Latina, en particular a Cuba después de 1959.

A pesar de algunas variaciones internas significativas, la tradición constitucional socialista, en la variante marxista-leninista (o en la maoísta o castrista), se presentaba como una negación radical de la tradición del constitucionalismo liberal. Esto es evidente no sólo en la realidad constitucional de los países comunistas, sino en los mismos textos constitucionales que, aunque no negaban formalmente el principio electivo, lo vaciaban de todos los contenidos estableciendo el papel dirigente del Partido Comunista y su completo dominio sobre el aparato estatal<sup>5</sup>. Los derechos de libertad, aunque formalmente reconocidos en las constituciones socialistas, fueron funcionalizados al orden económico y político del socialismo real. En general, con algunas excepciones que surgen de circunstancias locales, tales como la Iglesia católica en Polonia, el pluralismo social fue aniquilado con una radicalidad que era completamente ajena a los ejemplos del constitucionalismo social que serán analizados en estas páginas y aún más a los casos europeos.

De ello se desprende que, analizando el constitucionalismo social, debe quedar claro que se trata de algo radicalmente diferente del constitucionalismo socialista de tipo marxista-leninista, en la perspectiva del cual el constitucionalismo social es una variante del modelo liberal-burgués. Pero aquí encontramos no sólo una diferencia histórica y conceptual que no puede ser ignorada, sino también una de las razones de las dificultades inherentes al constitucionalismo social. Este último, de hecho, si rechaza el liberalismo económico y las limitaciones al sufragio típicas del liberalismo político del siglo XIX, acepta, sin embargo, de manera poco explícita, algunos postulados liberales tanto en el campo político como en el campo económico-social<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, el artículo 5 (y el artículo 6) de la Constitución cubana de 1976, en su texto originario.

<sup>6</sup> En este sentido pueden leerse las afirmaciones de Sayeg Helú, que define los principios de la Constitución de Querétaro como “socio-liberalismo... conciliando lo

El Estado democrático social, a diferencia del totalitarismo marxista-leninista acepta que sus principios sociales, aún si caracterizan el orden constitucional, *vivan* en un contexto pluralista de una democracia política y, por lo tanto, no sean sustraídos a la necesidad del consenso, madurado en una dialéctica libre y pluralista, y que tiene que ser continuamente reconstruido. Gran parte de las *imperfecciones* del constitucionalismo social y del Estado de bienestar dependen de la aceptación del riesgo del pluralismo y del método de la democracia política. De ahí también un cierto grado de debilidad en los derechos sociales previstos en los textos del constitucionalismo social.

### 5. Las disposiciones sociales contenidas en la Constitución mexicana de 1917

El primer ejemplo histórico de regulación constitucional de las garantías sociales es representado por la Constitución federal mexicana de 6 de febrero de 1917<sup>7</sup>. Las líneas básicas del constitucionalismo social mexicano eran contenidas en tres disposiciones<sup>8</sup>: el artículo 3, en el campo de la educación; el artículo 27, relativo al derecho de propiedad y, en particular, a la propiedad de la tierra y a la explotación de los recursos naturales; y el título VI, compuesto por el muy largo artículo 123, que contenía lo del trabajo y segu-

---

que parecía irreconciliable: derechos individuales y derechos sociales” (1996: 15).

<sup>7</sup> Lo subrayan, entre otros, Sayeg Helú (1996: 14) y Trueba Urbina (1951: 98 y ss.); Gargarella afirma que “*the Mexican Constitution became a pioneer for the entire world in the development of social constitutionalism*” (2014a: 12).

<sup>8</sup> Sin embargo, es interesante observar que en el proyecto de reforma constitucional elaborado por el primer jefe del ejército constitucionalista –Venustiano Carranza– y enviado al Congreso constituyente de Querétaro, las disposiciones de los artículos 27 y 123 no existían y sólo había una reproducción de los correspondientes artículos de la Constitución de 1857 en materia de propiedad y de trabajo, de corte claramente liberal. Fue el Congreso el que elaboró las normas sobre la propiedad de la tierra y el estatuto del trabajo, a través de una comisión especial: véanse Rouaix (1959: y ss.; 175 y ss.) y Sayeg Helú (1996: 630 y ss.; 639 y ss.).

ridad social. En general, se trataba de un ámbito material relativamente limitado, al menos si se lo compara con el enfoque *global* de la Constitución de Weimar (ver más abajo el apartado 6) o con los puntos de llegada del constitucionalismo social latinoamericano que se analizarán enseguida, es decir, con las constituciones de los años cuarenta y cincuenta.

Desde un punto de vista sistemático, entonces, la Constitución identificaba una posición autónoma, con respecto a la de los derechos tradicionalmente garantizados, solo para las normas en materia de trabajo, que eran objeto de un título específico. Las disposiciones sobre educación y propiedad eran incluidas en el capítulo dedicado a las garantías individuales. Al mismo tiempo, estas opciones no se reflejaban en la autocalificación de la constitución desde el punto de vista de la forma de Estado, que en el artículo 40 era calificada como *república representativa y democrática*, sin ninguna referencia a sus finalidades en materia social.

- 1) En el campo de la *educación*, además del principio de la gratuidad de la educación primaria, los principios más importantes se referían a la fuerte restricción del pluralismo educativo: el artículo 3, de hecho, si bien proclamaba que “la instrucción es libre”, la limitaba, fuese desde el punto de vista de su contenido, imponiendo su carácter necesariamente laico, no sólo para la instrucción impartida por el Estado, sino también para la proporcionada por el sector privado y no nada más para el nivel primario, se incluían primaria y secundaria; fuese desde el punto de vista del sistema de control, en virtud del cual también la escuela privada era puesta bajo la supervisión del Estado. Y, por último, para los sujetos que eran expresamente excluidos de la posibilidad de impartir la instrucción, es decir, las corporaciones religiosas y los ministros de culto.

El artículo 3, sin embargo, no representaba una novedad radical desde el punto de vista social. Como se puede ver en comparación con los textos constitucionales que se mencionarán más adelante en este ensayo, era casi silencioso sobre la enseñanza en los grados

sucesivos al nivel primario y no contenía otras disposiciones en materia cultural. Más que punto de partida de un nuevo desarrollo respecto al constitucionalismo liberal, el artículo 3 parece un punto de llegada en una variante fuertemente marcada por el anticlericalismo, que, por otra parte, constituía uno de los rasgos característicos de la Constitución de 1917 en su texto original (véase en particular el texto originario del artículo 130).

2) Mucho más incisivo, en términos de ruptura con la tradición del constitucionalismo liberal, era el artículo 27, que reservaba a la nación la *propiedad de la tierra* y de los recursos naturales, configurando la propiedad privada como un derivado de esta titularidad<sup>9</sup>. Si, en principio, la expropiación era condicionada a los dos requisitos de la existencia de un interés general y de la indemnización, siguiendo un modelo ya presente en la Declaración francesa de 1789, las cosas eran muy diferentes con respecto a los principios que el párrafo 3º del artículo 27 establecía para asegurar la función social de la propiedad privada y para fijar las condiciones para una reforma agraria, a partir del fraccionamiento de los latifundios:

“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 susceptibles (*sic*) 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; 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 pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades*

<sup>9</sup> Se trataba, de toda manera, de un reconocimiento constitucional de la propiedad privada, aún en el marco de estas declaraciones filosóficas y de las múltiples limitaciones previstas para este derecho (Mürkens 1929: 362).

de su población, tendrán *derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas*, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública”.

Sin embargo, el tono general de los principios de la reforma agraria parecía orientado no en una perspectiva socialista, es decir, de colectivismo integral, sino hacia la construcción de un sistema más racional de distribución de la tierra y hacia el desarrollo de la pequeña propiedad. La ruptura con la tradición liberal —a pesar de ser clara y evidente— no era tan radical como podría parecer a primera vista, considerando la reserva a la nación de la propiedad de la tierra. Pero la radicalidad con la cual fue excluida o limitada la propiedad de la tierra y de los bienes inmuebles por parte de *corporaciones civiles*, excluyendo la propiedad de bienes inmuebles por confesiones religiosas y restringiéndola fuertemente en el caso de los bancos, de las compañías comerciales, de las organizaciones benéficas y de cualquier otro tipo de empresa, salía totalmente de la tradición liberal. También se caracterizaba por una clara imposición *Estado-céntrica* y antipluralista, como pasaba con las reglas que preveían la repartición de las tierras, con el establecimiento de límites máximos a la extensión de la propiedad de la tierra y con las reglas sobre la propiedad colectiva.

El mismo artículo 27 contenía pues un verdadero crono-programa para la implementación de la reforma agraria en el sucesivo *periodo constitucional* y, al mismo tiempo, establecía principios para la reconstitución de las propiedades comunes de la tierra, otorgando relevancia constitucional a las medidas ya adoptadas por el Decreto de 6 enero 1915, y declaraba nulas e inválidas las adquisiciones de tierras comunes hechas después de 1856.

Más netas eran las reglas sobre el régimen de los productos del subsuelo (con lo cual el dominio directo de los minerales era reservado a la nación), del agua y de las playas (estas también cla-

sificas como propiedad de la nación), para estos recursos naturales el dominio era calificado como inalienable e imprescriptible, y la intervención de sujetos privados solo era permitida a través del esquema de la concesión.

Aparecía claramente en el texto constitucional una orientación afirmandola soberanía nacional, excluyendo la propiedad de individuos y sociedades extranjeras, o sometiéndola a límites muy estrictos. En particular, el artículo 27 establecía que en una faja de 100 km de la frontera por ningún motivo los extranjeros podrían adquirir el dominio sobre tierras y aguas y que, en general, los extranjeros podían adquirir derechos sobre tierras y bienes inmuebles solo si renunciaban a la protección de sus gobiernos. Aquí se veía otra de las características fundamentales de la Constitución de 1917: *el nacionalismo económico*, que constituía una reacción al dominio del capital extranjero que se había consolidado en los años del porfiriato (Mürkens 1929: 328) y que fue puesto en evidencia por los observadores extranjeros más atentos de los asuntos latinoamericanos:

*“The dominant note in the Mexican constitution is its strong and conscious nationalism, both political and economic. Latin American basic laws had regularly prescribed sovereignty and independence, but the Mexican document goes far beyond perfunctory requirements in that direction. This heightened consciousness of nationalism is one of the significantly outstanding political phenomena of contemporary Latin America; and one of the first places where it found formal expression was the Mexican constitution of 1917” (Fitzgibbon 1945: 519).*

- 3) Innovadora respecto a la tradición liberal, incluso si, en algunos aspectos, podía ser conectada a algunas variantes de esta, era también la prohibición de monopolios prevista en el artículo 28.
- 4) Absolutamente extraño a la tradición, tanto del constitucionalismo liberal, por lo que concierne a las materias objeto de regulación constitucional, como del liberalismo económico de corte decimonónico, era el artículo 123, que establecía los *principios fun-*

*damentales del derecho del trabajo* que se estaban afirmando en la legislación social de varios países en aquel período histórico<sup>10</sup>.

Una serie de principios se refería, en primer lugar, al *contenido del contrato de trabajo*, para el cual se establecía la duración máxima de la jornada laboral de ocho horas, así como normas especiales sobre el trabajo nocturno, el trabajo de los menores y de las mujeres en el período anterior y posterior al parto y el principio del descanso semanal.

El artículo 123 establecía también el principio del salario mínimo en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades normales del trabajador, incluida su educación y sus “placeres honestos”, de su familia, y que tenía que ser pagado en la moneda de curso legal; la igualdad salarial a igualdad de condiciones de trabajo; la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa y la gratuidad de los servicios de colocación. Estaban permitidas sólo excepciones muy limitadas y en condiciones específicas a estos principios.

Se reconocía también la *libertad de asociación sindical*, el derecho de *huelga* y el paro patronal, especificando las condiciones para su liceidad. Se preveía el establecimiento de una Junta de Conciliación y Arbitraje para la resolución de conflictos entre el capital y el trabajo y la nulidad de las cláusulas contractuales contrastantes con los derechos de los trabajadores.

No faltaban tendencias a favor de una garantía de la estabilidad del puesto de trabajo: en este sentido era orientada la obligación del empleador de indemnizar al trabajador despedido sin justa causa o por ser miembro de una asociación sindical. Era limitada la entidad máxima de las deudas del trabajador con el empleador y se otorgaba preferencia a los créditos del trabajador con el empleador en caso de quiebra de este. Una regla especial imponía al empre-

---

<sup>10</sup> Se trataba de una legislación sobre el trabajo completa (“*eine umfassende Arbeitsgesetzgebung*”) a parecer de Mürkens (1929: 368). Sobre la constitucionalización del derecho del trabajo véase Svolos (1939).

sario extranjero que hubiese celebrado un contrato de trabajo con un mexicano de asumir los costos de la repatriación al final de la relación de trabajo.

La constitución obligaba al empleador a garantizar condiciones de trabajo higiénicas y saludables, a tomar medidas adecuadas para prevenir los accidentes de trabajo, así como a indemnizar al trabajador en caso de accidente. También se establecía la obligación de los empleadores a proporcionar viviendas saludables para sus trabajadores que debían residir en los establecimientos agrícolas o industriales, con límites máximos al costo del arrendamiento.

La fracción XXIX del artículo 123 preveía la creación de un sistema de seguro basado en *Cajas de Seguros Populares*, respaldado por el gobierno federal y por los gobiernos estatales, para inculcar la cultura de la previsión popular para los casos de invalidez, vida, cesación involuntaria del trabajo, accidentes y otros con fines análogos, mientras que la fracción XXX expresaba un favor para las *cooperativas* “para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores dentro de los plazos determinados”.

5) La Constitución garantizaba además el patrimonio familiar, tomando en cuenta esta disposición y aquellas cuyo fin era la protección de la maternidad y de la infancia, se puede considerar que la Carta Magna, a pesar de no regular directamente a la *familia*, contenía un mínimo de tutela social del fenómeno familiar, aunque construido como una consecuencia de la protección del trabajo. Sin embargo, los temas de la familia y de la cultura, destinados a un desarrollo muy importante en los textos del constitucionalismo social, sea en general, sea latinoamericano y, específicamente, centroamericano, quedaban al margen de las opciones de la Constitución de 1917.

## 6. Las otras fuentes de inspiración del constitucionalismo social latinoamericano

### a. La Constitución alemana de 1919 (llamada de Weimar)

La Constitución mexicana fue sin duda *uno de los modelos* de los cuales se inspiraron las constituciones de los Estados de América central en materia social. Otras fuentes de inspiración venían, ciertamente, de Europa y especialmente de Alemania. En la Constitución alemana llamada de Weimar de 1919<sup>11</sup>, el nuevo papel previsto a nivel constitucional para el Estado en el campo económico y social era evidente ya en el preámbulo, donde se afirmaba que “el pueblo alemán, unido en sus tribus, y animados por la voluntad de renovar y fortalecer, en *libertad y justicia*, su Estado (*Reich*), para servir a la causa de la paz interna e internacional y para *promover el progreso social*, se dio a sí mismo esta constitución”.

La importancia de los problemas sociales ya era visible en la parte de la Constitución dedicada a los poderes públicos, como se puede ver en la opción para la centralización de los poderes legislativos en muchas materias sociales.

Aunque el anteproyecto original presentado a la Asamblea por el ministro Ulrich Preuss no incluía catálogo alguno de derechos fundamentales, así en continuidad con la Constitución de Bismarck de 1871, la Asamblea constituyente designó a su interior una comisión que elaboró un catálogo de los “derechos y deberes fundamentales de los alemanes” (Anschütz 1930: 447), que se convirtió en la “segunda parte” de la Constitución de 1919. Esta se dividía en cinco capítulos, relativos a: I-“Personas individuales”; II-“Vida colectiva”; III-“Religión y asociaciones religiosas”; IV-“Educación y enseñanza”; V-“Vida económica”.

La segunda parte de la Constitución alemana era un buen ejemplo de una tendencia que Mirkine Guétzevitch individuó en las

---

<sup>11</sup> Sobre su origen, véase Rürup (1992).

constituciones europeas sucesivas a la Primera Guerra Mundial, pero que, en realidad, era peculiar del documento weimariano:

*“Les nouvelles déclarations des droits visent à englober la totalité de la vie sociale –la famille, l’école, etc., pour ainsi dire tout l’ensemble des relations sociales. Et nous assistons à une grande tentative de rationalisation de la vie publique. Elle est infiniment plus hardie que celle de la vie parlementaire [...], puisqu’elle tend à rationaliser les innombrables liens sociaux du peuple”* (Mirkiné Guétzevitch 1928: 28).

- 1) El primer capítulo “los individuos” contenía las principales libertades. Sin especial interés para este ensayo.
- 2) El segundo “la vida colectiva”, además de regular las libertades de reunión (artículo 123) y de asociación (artículo 124), los derechos de voto (artículo 125) y de petición (artículo 126), la autonomía municipal (artículo 127), la posición de los funcionarios públicos (artículo 128 y siguientes) y algunos deberes fundamentales, contenía unos principios relativos a la familia, a los hijos y a la juventud, estos principios se limitaban a regular algunas cuestiones básicas, pero, a diferencia de la Constitución mexicana, trataban a la familia como un objeto directo de disciplina y no solo como un capítulo de las políticas sociales.

El artículo 119 colocaba al matrimonio, fundamento de la *vida familiar* y del mantenimiento de la nación, bajo la protección de la constitución y ponía a la maternidad bajo la protección del Estado. La tarea de la educación de los hijos era reconocida como perteneciente a los padres, bajo la supervisión del Estado. La ley era encargada de garantizar a los hijos ilegítimos las mismas condiciones que a los legítimos, al fin de permitir su desarrollo físico, moral y social. Más general, el artículo 122 ponía a la familia bajo la protección del Estado y de los Municipios.

- 3) El tercer capítulo de la segunda parte de la Constitución tenía como objeto “*religión* y asociaciones religiosas”. Aunque este tema también se puede incluir entre los objetos del constitucio-

nalismo social, al menos si se lo entiende en un sentido amplio<sup>12</sup>, se trata de un tema sobre el cual se perciben grandes diferencias entre las constituciones examinadas en este ensayo y no será estudiado en estas páginas, porque, desde el punto de vista cronológico, el desarrollo de la libertad religiosa es un problema del constitucionalismo liberal y no coincide con el período aquí estudiado.

- 4) El cuarto capítulo, relacionado con “la *educación* y la enseñanza”, se articulaba en tres pilares: a) el reconocimiento de algunas libertades fundamentales (del arte, de la ciencia y de su enseñanza. Artículo 142), de unos derechos sociales y unos deberes constitucionales. En primer lugar el deber *general* de educación; b) el reconocimiento de un papel activo y de dirección de las autoridades públicas; c) se trataba de un sistema altamente pluralista, tanto en términos de organización como ideológico, con una clara apertura al fenómeno religioso, casi antitético respecto al laicismo mexicano.

El artículo 148 de la Constitución indicaba los objetivos de la *educación*, que debía “desarrollar la formación moral, el sentimiento cívico, la virtud privada y el valor profesional, en el espíritu del germanésimo, y con el objetivo de la reconciliación entre los pueblos”. El artículo 150 comprometía al Estado a proteger los monumentos históricos, las obras de arte, las bellezas de la naturaleza y el paisaje.

- 5) Las disposiciones más innovadoras de la parte II de la Constitución de Weimar eran quizá las del capítulo V, relativo a “la *vida económica*”, que se caracterizaba por la naturaleza global de sus aspiraciones y que fue considerada por los más autorizados comentaristas weimarianos como la más afectada por un planteamiento socialista (Anschütz 1930: 601).

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, según la noción que Baldassarre ha propuesto de los derechos sociales, que serían los “derechos garantizados en razón de la *pertenencia a una formación social* diferente del Estado” (1989: 20).

El capítulo V se abría con el artículo 151, que orientaba el orden de la vida económica a las “normas fundamentales de la justicia”, con el objetivo de “garantizar a todos una existencia digna del hombre”<sup>13</sup> y que garantizaba la libertad económica de los individuos dentro de los límites de estos principios. Sobre la base de estas premisas, el capítulo V proporcionaba una disciplina altamente innovadora de la propiedad privada, protegía la libertad contractual, prohibía la usura (artículo 152), permitía, bajo ciertas condiciones, la socialización de las empresas y establecía algunos principios fundamentales en el campo del trabajo y de la seguridad social, colocándose, para estos últimos perfiles, sobre la base de una tradición legislativa ya consolidada en el sistema jurídico alemán.

En materia de *propiedad privada*, el artículo 153 afirmaba que “la propiedad es garantizada por la Constitución. Su contenido y sus límites son establecidos por la ley”; el mismo artículo 153 preveía algunos principios relativos a la expropiación, motivada por el interés colectivo, en los casos previstos por la ley, indemnización, y culminaba en la famosa declaración sobre las consecuencias de este derecho: “la propiedad obliga. Su uso, además que al privado, debe dirigirse al bien común”, lo que representaba una clara solución de continuidad con respecto a la concepción liberal y que pronto se convertiría en el arquetipo normativo de las concepciones que predicaban la función social de la propiedad privada<sup>14</sup>. La disposición en materia de herencias estaba inspirada por una filosofía similar que, sin embargo, dejaba a la ley la regulación de la participación del Estado en la herencia.

Disposiciones particulares eran previstas para la *propiedad de la tierra*, de un lado preveyendo la posibilidad de la expropiación “para satisfacer la necesidad de viviendas, o para promover la colonización

<sup>13</sup> Artículo 151– “El ordenamiento de la vida económica tiene que corresponder a las normas fundamentales de la justicia y tender a garantizar una existencia digna del hombre. Dentro de estos límites, debe ser tutelada la libertad económica de los individuos [...]”

<sup>14</sup> Véase, entre otros, a Duguit (1920: 147 y ss.).

interna, el laboreo de las tierras no cultivadas, o el desarrollo de la agricultura” y por el otro calificando el cultivo y el uso de la tierra como un deber de los propietarios frente a la comunidad.

El artículo 156 habilitaba al Estado para transferir a la propiedad colectiva las empresas privadas susceptibles de *socialización*: esto podía ser dispuesto con ley y con la indemnización de los propietarios, aplicando por analogía las normas sobre la expropiación, y la constitución no delimitaba el ámbito de aplicación ni para el tipo de actividad, por ejemplo, servicios públicos, ni para el alcance material de la misma.

Muy articulada era la disciplina constitucional del *trabajo*, cuyo punto de partida era su colocación bajo la “protección especial del Estado”, destacando, entre otras cosas, el objetivo de la unificación a nivel federal de la legislación laboral. La protección se extendía al trabajo intelectual. La Constitución de Weimar, sin embargo, no entraba en detalles en cuanto a las garantías específicas de un tratamiento mínimo en la relación laboral. El trabajo era calificado como un *deber moral* de todo alemán, que correspondía a la obligación del Estado de brindar a cada ciudadano “la posibilidad de proveer a su propia sustentación, con su trabajo productivo”, con la obligación para las autoridades públicas de proporcionar su sustento si no fuese posible conseguir un trabajo adecuado. La Constitución reconocía, además, la *libertad sindical*, el derecho del trabajador a disponer del tiempo necesario para el ejercicio de sus derechos civiles y comprometía al Estado a apoyar una regulación internacional de las relaciones laborales adecuada para garantizar a todos los trabajadores “un mínimo de derechos sociales comunes a todos”.

De gran importancia como expresión del modelo de economía mixta que la Constitución de Weimar pretendía crear eran las disposiciones que preveían un sistema de *seguridad social* y la *participación de los trabajadores en la gestión de las empresas*. Sin embargo, estas disposiciones tenían un significado normativo muy diferente. La primera se injertaba en un sistema de seguro social que tenía profundas raíces en la legislación ordinaria adoptada des-

de los años de Bismarck, con la consecuencia de que en este punto la Constitución de Weimar solo estaba constitucionalizando un desarrollo legislativo ya existente y efectivo. La segunda, en cambio, tenía sus raíces en el momento revolucionario de noviembre de 1918, cuando Alemania había rozado la revolución comunista en el momento del reconocimiento de la derrota en el primer conflicto mundial. Pero los consejos obreros de distrito y del Estado, esbozados por el artículo 165, tenían en común solamente el nombre (Consejo) con los *Soviets* de la Revolución rusa y se proyectaban en una dimensión de colaboración con los empresarios, no de estatalización ni de socialización total de los medios de producción.

Estas disposiciones ponen en evidencia que el contexto socioeconómico al cual la Constitución de Weimar se dirigía era muy diferente —y mucho más moderno— que el mexicano. Se trataba de una sociedad industrial avanzada y no de un país básicamente campesino.

Entre las disposiciones constitucionales sobre el trabajo también estaba la obligación de promover “el desarrollo de la *clase media independiente*”, de protegerla de la excesiva carga impositiva y de la absorción en otras clases. No es casualidad que algunos comentaristas vieran en esta disposición una confesión clara de la naturaleza no integralmente socialista de la Constitución de Weimar, enfatizando que las fuerzas socialistas habían tenido que hacer concesiones a los otros partidos presentes en la Asamblea Constituyente (Anschütz 1930: 602), produciendo así una *constitución de compromiso*<sup>15</sup> también sobre la altamente sensible materia económico-social.

En conclusión, se puede quizá afirmar que el modelo de constitucionalismo social propuesto por la Constitución de Weimar se caracterizaba por unos rasgos distintivos respecto al de la Constitución de Querétaro: 1) la naturaleza social del Estado moldeaba su *forma* y era expresamente reconocida en el preámbulo; 2) el

---

<sup>15</sup> Sobre este problema, véase Schmitt (1993: 159 y ss.) (parte I, cap. III, pág. 3).

alcance del constitucionalismo social era general y no limitado a unos sectores específicos. Rasgos relevantes, como en el caso de la Constitución mexicana. Derechos de la tradición liberal que eran aceptados, pero situándolos en un contexto totalmente nuevo. 3) La Constitución de Weimar, a pesar de ser el resultado —como la mexicana— de una revolución, era una constitución de compromiso entre culturas constitucionales diferentes; 4) la Constitución de Weimar delineaba un amplio papel del Estado, pero reconocía la estructura pluralista de la sociedad no sólo como un hecho, sino también como un valor; 5) la Constitución alemana contenía un marco de principios fundamentales y no normas de detalle y de eficacia inmediata como la Carta mexicana; 6) faltaban casi totalmente en la Constitución alemana normas de nacionalismo económico como las que se han visto en la Carta de Querétaro.

#### b. Las otras constituciones democráticas europeas de los años veinte

La Constitución de Weimar influyó en algunas de las demás constituciones democráticas aprobadas en Europa después de la Primera Guerra Mundial, incluso si, además de la influencia directa, que bien se reconoce en algunos textos, debemos considerar la importancia del hecho de que muchas de las constituciones de la “*Europe nouvelle*”<sup>16</sup>, elaboradas en estos años, fueron producidas por un contexto económico, social y cultural común a todo el viejo continente<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> ...para utilizar el título de la colección de textos constitucionales de aquel tiempo: Mirkine Guétzevitch (1928).

<sup>17</sup> Algunos elementos sociales se podían encontrar incluso en la Constitución de Finlandia de 17 julio 1919, aprobada un mes antes de la Constitución alemana: el artículo 6.2 de dicha Constitución proclamaba de hecho que el trabajo de los ciudadanos era puesto bajo la protección del Estado. Al mismo tiempo, un argumento clásico del constitucionalismo social (la educación) era objeto de un título específico (el VIII).

Si en Austria se impuso la opción de evitar la adopción de una declaración de derechos en la nueva Ley constitucional federal (*Bundesverfassungsgesetz*) del 1° de octubre de 1920 y en Letonia la Constitución de 1922 tenía un contenido limitado exclusivamente a la organización del Estado, en otros países se elaboraron declaraciones de derechos muy articuladas, las cuales sí mantenían, en general, una estructura de derivación liberal y no llegaban a una regulación global de la sociedad civil como en el caso de la República de Weimar. Sin embargo, retomaban algunas ideas específicas contenidas en la Constitución alemana o, al menos, daban respuestas similares a problemas comunes.

Es más, en esta era, de acuerdo con un observador destacado como Boris Mirkine Guétzevitch, la tendencia común más importante, que podría constatarse en la lectura de las declaraciones de los derechos, incluidas en muchos de los nuevos textos constitucionales, era evidente tanto en aquellos países en los cuales los socialdemócratas eran la fuerza principal en la Asamblea constituyente, tanto en aquellos países en los cuales la hegemonía del proceso constituyente había permanecido en manos de grupos más moderados (Mirkine Guétzevitch 1928: 36-37)<sup>18</sup>. Esto porque “las nuevas constituciones fueron redactadas en una época en la cual ningún partido político puede ignorar más la cuestión social [...]. El Estado no puede más limitarse a reconocer la independencia jurídica del individuo: debe crear un mínimo de condiciones necesarias para asegurar su independencia social” (Mirkine Guétzevitch 1928: 37)<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> El autor comentaba que las disposiciones sociales eran más fuertes en las Cartas monárquicas de Rumania y Yugoslavia que en constituciones republicanas como la de Letonia.

<sup>19</sup> La constitución europea de la posguerra que se acercó más al enfoque weimariano fue la *Constitución del Reino de los serbios, croatas y eslovenos de 28 junio 1921*, cuyo título III contenía disposiciones sociales y económicas (Peritch 1926: 485-494). La regla fundamental en este sistema era la afirmación general del *deber del Estado de intervenir en la economía, con un espíritu de equidad y de reducción de las diferencias sociales* (artículo 26). Este principio era desarrollado en varias direcciones, que incluían la obligación del Estado de proporcionar a todos los ciudadanos la preparación para la realización de su actividad econó-

mica preferida; la colocación del trabajo bajo la protección del Estado (artículo 23); la protección especial del trabajo femenino e infantil; la competencia de la ley estatal para establecer la duración máxima de la jornada laboral en todas las empresas; la protección del trabajo intelectual (artículo 24); la tarea estatal de preservar la salud de los ciudadanos y de mejorar la higiene, de proteger a los niños, de combatir el alcoholismo y las enfermedades crónicas e infecciosas y de proporcionar asistencia médica gratuita y medicinas gratuitas a los ciudadanos desfavorecidos; el apoyo para las cooperativas; la promoción de un sistema de seguro contra accidentes, enfermedad, desempleo, incapacidad para trabajar, vejez y muerte; la libertad de organización sindical para obtener mejores condiciones de trabajo (artículo 33: esta disposición garantizaba implícitamente también el derecho de huelga, aunque solo la huelga por reivindicaciones económicas y no la huelga política, a parecer de Peritch 1926: 487). Se retomaban también casi literalmente de la Constitución de Weimar la prohibición de la usura y la garantía de la propiedad privada combinada con su subordinación a los intereses de la comunidad y el reconocimiento de la libertad contractual en las relaciones económicas, a la condición que no fuese contraria a los intereses de la sociedad (artículo 25). En materia de agricultura, el artículo 43 atribuía a la ley la competencia para expropiar las grandes extensiones de tierra, fijando las relativas indemnizaciones. Incluso el establecimiento de un Consejo Económico era inspirado en la Carta de Weimar.

Permaneciendo en un marco general de tipo liberal-demócrata, la *Constitución de Checoslovaquia de 29 febrero 1920* colocaba el matrimonio, la familia y la maternidad bajo la protección de la ley (artículo 126) y, aun sin declarar la función social de la propiedad privada, deconstitucionalizaba su disciplina, permitiendo a la ley establecer restricciones (artículo 109). También reconocía la libertad de emigración (artículo 110) y contenía disposiciones sobre la educación y la protección de los derechos de las minorías nacionales.

La *Constitución de Estonia*, de 15 junio 1920, mientras que adoptaba un catálogo de derechos de tipo liberal-demócrata, sin contenidos sociales específicos (excepto para el principio de la educación primaria obligatoria y gratuita, previsto en el artículo 12), incluía una proclamación general sobre la *vida económica*, que se inspiraba claramente en la Constitución de Weimar: “la organización de la vida económica en Estonia debe cumplir con los principios de justicia, cuyo objetivo es ofrecer a los ciudadanos los medios para llevar una vida digna del hombre, con leyes apropiadas, destinadas a asegurarles tierras cultivables, un domicilio, a proteger a la persona y el trabajo, a garantizarles la asistencia necesaria durante la juventud, la vejez o en caso de incapacidad o accidente de trabajo” (artículo 25).

### c. La Constitución española de 1931

La Constitución española de 1931 es quizás el punto de llegada más interesante en la evolución del constitucionalismo social europeo del período entre las dos guerras mundiales. Esto debido al impacto que tuvo en el constitucionalismo latinoamericano, que fue inevitablemente mayor que el de las demás constituciones europeas citadas hasta ahora, con excepción del texto weimariano. Esta influencia se explica sea con los vínculos culturales tradicionalmen-

---

Una apertura a las restricciones del derecho de propiedad de la tierra era contenida también en el artículo 99 de la *Constitución polaca de 1921*, en virtud de un reconocimiento claro de “todas las formas de propiedad” como una de las principales bases de la organización social y el derecho y de la afirmación del principio de que la estructura agraria de la República de Polonia debía fundarse en unidades agrarias capaces de proporcionar una producción normal y que constituyan la propiedad individual de los ciudadanos. El artículo 102, después de haber definido el trabajo como “la principal fuente de riqueza de la República”, preveía una atención especial del Estado hacia ello y reconocía a cada ciudadano el derecho a la protección de su trabajo y la seguridad social en caso de desempleo, enfermedad, accidente o discapacidad. El artículo 103 garantizaba la protección del Estado para la infancia abandonada y la asistencia a la maternidad, limitaba la declaración de la decadencia de la patria potestad y vetaba el trabajo de los menores de 15 años y de las mujeres en las industrias peligrosas para la salud, mientras que el artículo 118 establecía la obligatoriedad de la enseñanza primaria para todos los ciudadanos.

La *Constitución del Reino de Rumania* de 1923, aun manteniendo el reconocimiento de la propiedad privada en el marco de una estructura liberal (artículo 17), contenía algunas disposiciones que podrían calificarse de nacionalismo económico: permitía solo a los ciudadanos rumanos a adquirir y ser propietarios de bienes inmuebles (artículo 18) y reservaba a la propiedad del Estado los yacimientos minerales (artículo 19), las rutas de comunicación y las aguas capaces de producir fuerza motriz o de ser utilizadas en interés público (artículo 20). El artículo 21 establecía que todas las personas involucradas en la producción se beneficiaban de igual protección y autorizaba al Estado a intervenir en la producción para evitar conflictos económicos o sociales; además, protegía la libertad de trabajo y delegaba la ley a regular el seguro social para los trabajadores en casos de enfermedad, accidente o de otros tipos.

La *Constitución de la República Helénica* de 1927 reproducía casi literalmente las disposiciones de Weimar relativas a la protección del trabajo (artículo 22) y del matrimonio (artículo 24) por parte del Estado.

te existentes entre España y el mundo iberoamericano, sea por el éxodo de muchos españoles políticos e intelectuales republicanos en América Latina después de 1936. La Constitución española de 1931 contenía varias disposiciones sociales, que eran menos orgánicas que las alemanas y menos detalladas que las mexicanas.

El artículo 1 de la Constitución, que calificaba a España como “una república democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de libertad y justicia [...]” Y mezclaba, de manera un poco confusa, el clasismo y el interclasismo, pero describía bien la aspiración histórica de combinar la libertad y la justicia social.

El tercer título de la Constitución, que regulaba “Derechos y deberes de los españoles”, contenía un capítulo II, dedicado a “Familia, economía y cultura”. Este título se abría con la colocación de la familia bajo la protección especial del Estado y con la proclamación de la igualdad entre los sexos como fundamento del matrimonio. Este era declarado expresamente disoluble por mutuo disenso o a petición de uno de los cónyuges, en presencia de una justa causa. Era prevista la obligación de los padres de alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos, mientras que el Estado era encargado de supervisar el cumplimiento de estas obligaciones y de intervenir con carácter subsidiario para alcanzarlos. La constitución equiparaba las obligaciones de los padres hacia sus hijos nacidos fuera del matrimonio a las obligaciones hacia los hijos legítimos, encargaba a la ley de regular la investigación de la paternidad y prohibía declaraciones al estado civil sobre la legitimidad o ilegitimidad de los nacimientos. El Estado era obligado a proporcionar asistencia a los enfermos y ancianos y a proteger la maternidad y la infancia.

A diferencia de la Constitución de Weimar, la Constitución española no reconocía expresamente ni la propiedad ni la libertad de iniciativa económica y les otorgaba solamente una protección indirecta, delineando un marco en el cual era permitido dar preferencia a los intereses colectivos sobre los individuales en el campo económico, sin límite jurídico alguno. El artículo 44 subordinaba los intereses de la economía nacional a toda la riqueza del país; pre-

veía la posibilidad de expropiar cada tipo de propiedad, precisando que si en general la expropiación tenía que ser indemnizada, la ley (aprobada con mayoría absoluta) era habilitada a identificar los casos en los cuales la indemnización podía ser excluida.

La nacionalización de los servicios públicos era permitida en presencia de una *necesidad social* y el Estado era también habilitado para intervenir en la explotación y la coordinación de las empresas cuando esto fuese requerido por exigencias de racionalización de la producción y por los intereses de la economía nacional.

El enfoque Estado-céntrico era muy claro en el campo cultural, tanto respecto al patrimonio cultural como a la educación. El artículo 45 afirmaba que toda la riqueza histórica y artística del país constituía el “tesoro cultural de la Nación” y, por lo tanto, estaba bajo la protección del Estado, cualquiera que sea su propietario<sup>20</sup>: esta disposición será reproducida literalmente por varias constituciones centroamericanas.

Al nivel de la *cultura* inmaterial, la educación era calificada como una “atribución esencial del Estado”, que tenía que proporcionar el servicio educativo a través del sistema de la escuela unificada. El artículo 48 declaraba obligatoria y gratuita la enseñanza primaria, calificaba como funcionarios públicos a los docentes de las escuelas y universidades estatales y garantizaba la libertad de cátedra. La educación, como en la Constitución mexicana, debía ser laica, mientras que a las iglesias se les permitía, exclusivamente enseñar sus doctrinas en sus estructuras y bajo la supervisión del Estado. El enfoque fuertemente Estado-céntrico era confirmado

---

<sup>20</sup> Artículo 45. “Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye tesoro cultural de la Nación y estará bajo la salvaguardia del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación y decretar las expropiaciones legales que estimare oportunas para su defensa. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá a su perfecta conservación. / El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico”.

por la reserva estatal para el reconocimiento de las calificaciones académicas y profesionales.

En el campo del *trabajo*, después de haber afirmado su naturaleza de obligación social y haberle colocado bajo la protección de las leyes, el artículo 46 aseguraba a cada trabajador “las condiciones necesarias para una existencia digna” e indicaba los principales contenidos de la legislación social: los seguros sociales, la protección especial del trabajo infantil y femenino y de la maternidad, la duración de la jornada laboral y el salario mínimo; las vacaciones anuales pagadas, la protección de los trabajadores españoles en el extranjero, las cooperativas, la relación económico-jurídica entre los factores de la producción, la participación de los obreros en la gestión de las empresas.

Se brindaba protección especial a los campesinos, esbozando los principales contenidos de la legislación social especial para la materia agraria, y a los pescadores. No se establecía principio específico alguno para permitir la reforma agraria, pero la amplitud de las intervenciones admitidas sobre la propiedad privada indudablemente aceptaba actuaciones de este tipo.

El constitucionalismo social esbozado en la Constitución española de 1931 se situaba en cierta medida en una posición intermedia entre la Carta de Querétaro y la de Weimar. Como la Carta de Querétaro, era una constitución impuesta por una parte del país a las fuerzas derrotadas en 1930-31 (la monarquía y los católicos en particular) y no tenía carácter de compromiso entre las principales fuerzas sociales, a pesar de que las fuerzas republicanas eran muy articuladas en su interior y eso se reflejaba en varias disposiciones sociales. Empezando por el artículo 1. Como la Carta de Querétaro, que era esencialmente Estado-céntrica y antipluralista, tenía en común con esta constitución el hecho de reflejar una sociedad todavía prevalentemente agraria, mientras que la Carta de Weimar era la Constitución de un Estado industrial desarrollado, de hecho, el más desarrollado del mundo en 1914.

Los elementos comunes con la Constitución de Weimar eran una regulación más de principios y menos detallada de varios asuntos, el trabajo en primer lugar, el alcance global de las disposiciones sociales, a pesar de ser menos sistemáticas que las del texto weimariano y la ausencia de normas de nacionalismo económico como las mexicanas.

#### d. Las disposiciones laborales del Tratado de Versalles

Otra fuente de inspiración para el constitucionalismo social, convergente con el constitucionalismo democrático europeo del primer período posguerra, provenía del derecho internacional: la “*Partie XIII*” del Tratado de Versalles, firmado el 28 de junio de 1919 por los Estados victoriosos de la Primera Guerra Mundial y por Alemania. El tratado contenía reglas sobre el trabajo y establecía la Oficina Internacional del Trabajo en la Sociedad de las Naciones. Esta parte fue luego reproducida en los tratados de paz con los demás Estados derrotados en la Gran Guerra.

Ya en la segunda línea del preámbulo de la “*Partie XIII*” se identificaban una serie de problemas sociales que deberían ser abordados:

*“Attendu qu’il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l’injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l’harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu’il est urgent d’améliorer ces conditions: par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d’une durée maximale de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d’oeuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d’un salaire assurant des conditions d’existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d’invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l’étranger, l’affirmation du principe de la liberté syndicale, l’organisation de l’enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues”.*

La “*Partie XIII*” contenía sobre todo normas organizativas y de procedimiento, pero terminaba con un artículo 427, en el cual se codificaban unos principios, considerados de aplicación universal. Obviamente, el Tratado de Versalles no prefiguraba de manera alguna la constitucionalización formal de estos principios, pero el alto valor que reconocía para ellos significaba casi naturalmente un estímulo para su reconocimiento constitucional.

#### Artículo 427.

*Les hautes parties contractantes, reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d’une importance essentielle au point de vue international, ont établi pour parvenir à ce but élevé, l’organisme permanent prévu à la section I et associé à celui de la Société des Nations.*

*Elles reconnaissent que les différences de climat, de mœurs et d’usages, d’opportunité économique et de tradition industrielle rendent difficile à atteindre, d’une manière immédiate, l’uniformité absolue dans les conditions du travail. Mais, persuadées qu’elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu’il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail que toutes les communautés industrielles devraient s’efforcer d’appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver, le permettraient.*

*Parmi ces méthodes et principes, les suivants paraissent aux hautes parties contractantes être d’une importance particulière et urgente:*

*1. Le principe dirigeant ci-dessus énonce que le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce.*

*2. Le droit d’association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs.*

3. *Le payement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays.*

4. *L'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu.*

5. *L'adoption d'un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum, qui devrait comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible.*

6. *La suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique.*

7. *Le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale.*

8. *Les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays.*

9. *Chaque État devra organiser un service d'inspection, qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.*

*Sans proclamer que ces principes et ces méthodes sont ou complets, ou définitifs, les hautes parties contractantes sont d'avis qu'ils sont propres à guider la politique de la Société des Nations et que, s'ils sont adoptés par les communautés industrielles qui sont membres de la Société des Nations, et s'ils sont maintenus intacts dans la pratique par un corps approprié d'inspecteurs, ils répandront des bienfaits permanents sur les salariés du monde.*

### e. La Carta del Trabajo del fascismo italiano

Dos razones diferentes hacen necesario mencionar la Carta del Trabajo, aprobada en 1927 por el régimen fascista italiano, como un documento relevante para comprender las variaciones y desarrollos del constitucionalismo social latinoamericano. Por un lado, este documento confirmaba la imposibilidad de eludir la cuestión social en el período entre las dos guerras mundiales, cualquiera que fuese el régimen político de un determinado Estado. Por otro lado, la Carta del Trabajo reglamentaba los temas del constitucionalismo social con diferentes acentuaciones respecto a los que prevalecían, con distintos matices, en las constituciones democrático-liberales europeas (y latinoamericanas) mencionadas en este trabajo, porque ponía el énfasis en la *nación*, más que en la persona o en la clase, e imaginaba una solución original para el conflicto entre el capital y el trabajo: el *sistema corporativo*.

La Carta del Trabajo, que no fue incluida en el texto del Estatuto Albertino (la Constitución italiana entonces en vigor), pero que fue reconocida como norma sustancialmente constitucional por una ley de 1941<sup>21</sup>, establecía, en general, que el trabajo en todas sus formas estaba bajo la protección del Estado. El trabajo, al mismo tiempo, era no reconocido como un derecho, sino como un deber (artículo 2). Se proclamaba la libertad de la organización sindical (artículo 3), pero se especificaba que solo el sindicato legalmente reconocido estaba autorizado para representar a los trabajadores, proteger sus intereses y estipular acuerdos colectivos obligatorios para todos los que pertenecían a la categoría.

La iniciativa económica privada era reconocida, pero sólo porque se le consideraba “el instrumento más útil y eficiente de la nación” (artículo 7). Se trataba de una especie de derecho funcional<sup>22</sup>, mientras que el artículo 9, con una formulación que recuerda el

---

<sup>21</sup> La ley 30.1.1941, núm. 14, estableció que “las declaraciones de la Carta del trabajo constituyen principios generales del ordenamiento jurídico del Estado y determinan el criterio orientador para la interpretación y la aplicación de la ley”.

<sup>22</sup> Sobre el concepto de derecho funcional, véase Olivetti (2018: 9).

principio de subsidiariedad, admitía la intervención pública en la economía “sólo cuando la iniciativa privada falta o es insuficiente o cuando los intereses políticos del Estado están en juego”.

Algunas disposiciones de la Carta del Trabajo correspondían a la lógica de los derechos sociales: la remuneración más elevada del trabajo nocturno (artículo 14), el descanso dominical (artículo 15), el derecho a vacaciones remuneradas (artículo 16), la indemnización en caso de despido o muerte del empleado (artículo 17), el principio de seguridad social (artículo 26).

Sobre estos temas, la legislación italiana de la época fascista se caracterizaba por una mayor regulación y por una fuerte intervención pública en la economía, en formas no muy diferentes de las que ocurrieron en otros sistemas –democráticos o no– en los años veinte y treinta del siglo XX.

## II. LA DIFUSIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Una característica esencial del constitucionalismo social mexicano era la congruencia entre la constitucionalidad formal y la constitucionalidad material en las décadas posrevolucionarias. Los líderes políticos que surgieron de la revolución y el partido político que organizaron tuvieron un papel destacado en los años siguientes a la conclusión de la sangrienta guerra civil y utilizaron en efecto los principios establecidos en la Constitución de 1917 como bases de las políticas sociales. Mientras, en el caso de Weimar las fuerzas políticas que habían dado a la luz al texto constitucional estaban divididas, aunque unidas por el compromiso alcanzado sobre el texto constitucional, de los cuales las disposiciones sociales constituían uno de los pilares, en el caso mexicano los principios constitucionales fueron asumidos como programa por una fuerza política dominante, que los consideraba principios programáticos, destinado a una realización efectiva, aunque gradual. Las normas sociales fueron así objeto, no sólo de implementación, sino también de un mantenimiento continuo,

para actualizarlas a los tiempos o a las sensibilidades prevalentes en momentos sucesivos a la adopción del texto de 1927.

El régimen constitucional mexicano se convirtió así en un modelo de economía mixta, que era considerado como un punto de referencia por otros países de América latina al momento de aprobar sus reformas constitucionales, puntuales o generales, con adopción de una nueva constitución. Obviamente, como se menciona al principio, México no fue un ejemplo aislado, en la misma dirección se habían movido de varias maneras diversos regímenes políticos europeos y, con el *New Deal*, los propios Estados Unidos de América.

En cualquier caso, se puede quizá periodizar la propagación del constitucionalismo social en América central, distinguiendo *dos grandes fases*: la primera, entre 1917 y el final de los años treinta; la segunda, que puede colocarse entre los años cuarenta y cincuenta.

La *primera ola* corresponde al momento de la aparición del constitucionalismo social en América central. Se trata de una serie de casos, en conjunto menores, que, sin embargo, son testigos tanto de la existencia de un contexto problemático común, lo cual reduce la excepcionalidad de la Constitución de Querétaro, sin disminuir su originalidad y de la resistencia del modelo tradicional decimonónico de la Constitución.

En esta etapa se podrían ubicar dos documentos *contemporáneos* de la Constitución mexicana de 1917, a saber, la Constitución de Costa Rica de 1917 y la Ley Orgánica de Puerto Rico del mismo año. A estos documentos se puede agregar la Constitución federal para América Central de 1921 y la Constitución de Honduras de 1924<sup>23</sup>. En los años treinta, después de la Crisis Económica Mundial de 1929, mientras que varios Estados de América meridional adoptaban nuevas constituciones con amplias secciones dedicadas

---

<sup>23</sup> En este mismo período, en los países de América meridional disposiciones sociales fueron incluidas en la Constitución peruana de 1920, en la Constitución chilena de 1925 y en la Constitución ecuatoriana de 1929, que era el producto de la “Revolución Juliana” de 1925.

a los principios o a las garantías en materia social<sup>24</sup>, los Estados de América central quedaron en cierta medida al margen de este proceso y solo es posible mencionar los ejemplos, no muy relevantes, por el contexto de constitucionalismo nominal en el cual se sitúan, de la Constitución de Honduras de 1936, de las de El Salvador y de Nicaragua de 1939.

Entonces, para los Estados centroamericanos, a diferencia de los de América del Sur, hasta los años cuarenta se ve la aparición de una *segunda ola* de constituciones sociales y la generalización del constitucionalismo social. De hecho fue en la Segunda Guerra Mundial que aparecieron textos muy desarrollados para las materias que aquí nos interesan, como la Constitución cubana de 1940, la reforma constitucional costarricense de 1943 y la Carta guatemalteca de los primeros meses de 1945. Menor relevancia tuvieron las constituciones de Panamá de 1941 y de República Dominicana de 1942, así como las reformas adoptadas en 1945 a la Constitución de El Salvador de 1886. En este período los factores que influenciaron la inclusión de disposiciones sociales en las constituciones fueron la crisis económica mundial, el *New Deal* del presidente F.D. Roosevelt en Estados Unidos de América<sup>25</sup>, mientras la Constitución española de 1931 se añadió a las constituciones de Querétaro y de Weimar como objeto de imitación.

Esta segunda ola de constituciones sociales se prolongó después de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto global suspendido entre el legado de la “Gran Coalición” contra el nazi-fascismo que se había formado a nivel internacional durante el conflicto y la contraposición cada vez más rígida entre las democracias liberales y los sistemas totalitarios comunistas madurada después del final de la guerra, en los años de la “Guerra Fría”. En

---

<sup>24</sup> Es el caso de la Constitución peruana de 1933, de las constituciones brasileñas de 1934 y de 1937, de las constituciones uruguayas de 1934 y 1942, de la reforma de la Constitución de Colombia de 1936, de la Constitución venezolana de 1936 y de la Constitución boliviana de 1938.

<sup>25</sup> Véase Sunstein (2004).

esta fase se pueden incluir la Constitución de Haití de 1946, la Constitución de Panamá de 1946, la de la República Dominicana de 1947, la de Costa Rica de 1949, la Constitución de El Salvador de 1950, y la de Honduras de 1957<sup>26</sup>. Con esta última, el constitucionalismo social había llegado a todas las repúblicas de Latinoamérica, sin considerar los microestados. En los años siguientes otros documentos constitucionales siguieron adoptando contenidos sociales similares, especialmente después del fin de las dictaduras militares en los años ochenta y noventa del siglo XX.

Obviamente, las dinámicas que condujeron a la aprobación de las reformas constitucionales o de las constituciones ahora mencionadas, fueron muy complejas y la referencia al modelo mexicano, al de Weimar o al de la Constitución española es sólo un elemento de dinámicas nacionales o internacionales más articuladas. Ya se ha citado el impacto de la crisis económica posterior a 1929 o el conflicto entre el capitalismo y el comunismo después de 1947

Una comparación de los textos constitucionales puede resultar interesante para poner en evidencia la circulación de los textos constitucionales. Por esta razón, pasaremos ahora a un examen de las disposiciones sociales contenidas en los documentos constitucionales de América central adoptados en las décadas después de la Constitución mexicana de 1917.

### *1. La primera ola de difusión del constitucionalismo social (1917-1939).*

#### *a. El Organic Act para Puerto Rico*

En primer lugar, ya un mes después de la promulgación de la Constitución mexicana, el Congreso de Estados Unidos de Amé-

---

<sup>26</sup> En este mismo período fueron adoptadas en América del Sur las constituciones del Ecuador de 1945 y 1946, la Constitución brasileña de 1946, la Constitución de Venezuela de 1947, la Constitución argentina de 1949 y la reforma constitucional argentina de 1956.

rica aprobó una ley destinada a reconocer la autonomía de la isla de Puerto Rico, ocupada después de la guerra hispanoamericana de 1898. La sección 2, párrafos 24 y 25 del *Act to provide a civil government for Porto Rico* de 2 marzo 1917 (conocida como *Organic Act* o *Ley orgánica*), preveía, después de una larga serie de derechos de libertad, formulados con lenguaje negativo, es decir, como prohibiciones, dos garantías con contenido social.

La primera establecía la duración máxima de ocho horas de la jornada laboral para “*laborers and mechanics*”, pero limitadamente a los empleados del gobierno.

La segunda prohibía el trabajo de los niños menores de 14 años en empleos peligrosos para la salud y la moral. Mientras que la primera prohibición solo era operativa para el empleo estatal, esta última estaba formulada en términos generales.

Estas disposiciones sociales se estabilizaron y desarrollaron en la sucesiva historia del constitucionalismo semiindependiente de Puerto Rico, como lo evidencia la Constitución del Estado Libre y Asociado de 1952, que reguló en manera más extensa las garantías sociales en las secciones XV-XVIII y XX del artículo II.

#### b. La efímera Constitución costarricense de 1917

Todavía durante 1917 apareció una segunda carta constitucional en el área centroamericana: después de un golpe de estado contra el presidente Alfredo González Flores, el cual era ministro de guerra del nuevo presidente de *Costa Rica*, Federico Tinoco, convocó a una Asamblea constituyente que el 8 de junio de 1917 aprobó una nueva constitución, que reemplazó a la vigente desde 1871.

La *Constitución de 1917* tenía algunos rasgos potencialmente autoritarios, ya que suprimía la elección directa del presidente para encomendarla a un colegio electoral con una composición muy cuestionable, que podría haber bloqueado el desarrollo de las ins-

tuciones democráticas costarricenses, destinadas en cambio a una evolución floreciente en las décadas siguientes.

Sin embargo, la nueva carta contenía dos disposiciones sobre asuntos sociales, la primera<sup>27</sup> desarrollaba la norma en materia de educación ya prevista en la Constitución de 1871, mientras que la segunda (artículo 10) intervenía en materia de trabajo y seguridad social, obligando al Estado a “velar por el bienestar de las clases trabajadoras”, dictando las leyes necesarias para ello y promoviendo, en la medida de los recursos disponibles, “las instituciones que tengan por objeto armonizar sobre bases de justicia las relaciones entre patrones y obreros, y las que tiendan a mejorar la condición económica de éstos y a ampararlos en caso de enfermedad, vejez o accidente, para trabajos u otras circunstancias de desgracia independientes de su voluntad”.

La Constitución costarricense de 1917, sin embargo, tuvo una vida muy breve. Ya un año después de su adopción, comenzaron las protestas populares contra el gobierno del presidente Tinoco, quien en agosto de 1919 se vio obligado a renunciar, entregando el poder no a su vicepresidente, Juan Bautista Quirós, sino a Francisco Aguilar Barquero, vicepresidente de su predecesor. El nuevo gobierno derogó la Constitución de 1917 y repuso en vigor la anterior de 1871 (que quedó en vigor en el pequeño país centroamericano por tres décadas más) convocando elecciones presidenciales anticipadas (Pérez Brignoli 1997: 105).

---

<sup>27</sup> Artículo 9°. “La Enseñanza Primaria será obligatoria y gratuita. / El sostenimiento, dirección e inspección de las Escuelas Públicas Primarias, así como de las Escuelas Normales, serán a cargo del Estado. / Las Escuelas Primarias sostenidas por particulares quedarán sujetas a la vigilancia del Gobierno. / El Estado mantendrá los Institutos de Educación Secundaria ahora existentes, y tiene facultad para crear otros centros de la misma índole y para contribuir a su sostenimiento y al de las Escuelas Profesionales que se funden por iniciativa pública o privada. Asimismo, tiene facultad para restablecer la Universidad. / Todo costarricense o extranjero en los establecimientos no costeados con fondos públicos, es libre para dar o recibir la instrucción que a bien tenga”.

### c. La Constitución Federal Centroamericana de 1921

El cuarto documento constitucional aprobado en estos años que contenía normas sociales fue la Constitución Federal de la República de Centroamérica, aprobada en 1921 por una Asamblea constituyente representativa de Guatemala, Honduras y El Salvador. Nunca entró en vigor como consecuencia del golpe de estado en Guatemala en 1921, que fue seguido por la retirada de este Estado de la federación.

La Constitución Federal contenía un título VIII, denominado “*trabajo y cooperación social*”, en el cual establecía la duración máxima de la jornada laboral en 8 horas, preveía el descanso semanal y encargaba al legislador desarrollar un régimen de protección especial para el trabajo de las mujeres y de los niños menores de 14 años. Además, atribuía al empleador, con algunas excepciones, la responsabilidad por los accidentes en el trabajo y reconocía, aun sin mencionarlo, el derecho de huelga, excluyendo sin embargo su aplicabilidad a los servicios públicos y el uso de medios violentos.

En materia de *cultura*, la Constitución Federal establecía dos reglas especiales: la primera imponía a los propietarios de fincas de crear escuelas primarias rurales; la segunda comprometía a los Estados miembros de la federación a organizar una educación adecuada para los indios, “para que adquieran una amplia instrucción primaria, industrial y agrícola” (artículo 168).

Con respecto a la *familia*, la Constitución encargaba a la ley favorecer la investigación de la paternidad, con la finalidad de permitir a los hijos nacidos fuera del matrimonio obtener los medios necesarios para su educación y preveía la creación de instituciones para proteger la maternidad y a los niños discapacitados.

Original era la previsión de la creación de un centro técnico llamado *Instituto de Reformas Sociales*<sup>28</sup> y encargado de armonizar

---

<sup>28</sup> Se puede hipotetizar que el modelo haya sido el Instituto de Reformas sociales creado en España en 1903, sobre el cual véase a Sánchez Agesta (1984: 394 y ss.).

las relaciones entre capital y trabajo, de apoyar a las cooperativas de producción, de ahorro y de consumo y las destinadas a construir viviendas, higiénicas y baratas, de proteger a la familia y al matrimonio. La Constitución también encargaba a la federación promover el ahorro y luchar contra el alcoholismo.

#### d. La Constitución de Honduras de 1924

Aunque la Constitución Federal Centroamericana nunca entró en vigor, sus contenidos sociales fueron retomados por la Constitución de Honduras de 1924. Esta constitución, adoptada por una Asamblea constituyente convocada al final de una guerra civil, que llegó a conclusión gracias a una mediación de los Estados Unidos de América, calificó a Honduras como “Estado disgregado” de la República Centroamericana, cuyo objetivo era promover su restablecimiento (artículo 1).

La Constitución hondureña contenía un título XX dedicado a la cooperación social y laboral, que incluía algunos de los contenidos del título VIII de la Constitución Federal de la República de Centroamérica (Mariñas Otero 1962: 32), reproduciendo casi literalmente las reglas relativas a la duración máxima de la jornada laboral (artículo 176), a la protección del trabajo femenino e infantil (artículo 177), a la protección del ahorro (artículo 174) y a la creación de un *Instituto para la reforma social* (artículo 175).

#### e. La Constitución de Honduras de 1936

Después de su ascenso a la presidencia de la República en 1932, Tiburcio Carías Andino dio a conocer su deseo de obtener la aprobación de una constitución completamente nueva, de acuerdo con una costumbre bastante difusa entre varios autócratas latinoamericanos. El 9 de enero de 1936, el Congreso hondureño convocó a una Asamblea constituyente, que rápidamente aprobó

una nueva constitución, que fue promulgada el 28 de marzo de 1936 (Mariñas Otero 1962: 33).

La Constitución de 1936 mantenía en materia de propiedad privada la impostación tradicional de derivación liberal, pero este enfoque general encontraba algunas excepciones: el artículo 153, imitando a la Constitución mexicana, reservaba la riqueza natural, las aguas internas y territoriales y las playas para el “dominio” del Estado, prohibiendo su alienación; además, el artículo 157 retomaba la disposición de la Constitución española que calificaba al patrimonio artístico como “tesoro de la nación”, sometiéndolos a una protección especial.

La Constitución contenía también un título XII, dedicado a trabajo y familia. En el campo del *trabajo*, el artículo 191 imitaba al artículo 176 de la Constitución de 1924, que establecía la jornada laboral máxima de ocho horas, el derecho al descanso semanal y la responsabilidad del empleador por los accidentes laborales. Los artículos 192 y 193 regulaban el trabajo infantil, prohibiéndolo por completo a los niños menores de 12 años y estableciendo una duración máxima de seis horas para la jornada laboral de los niños de entre 12 y 16 años. Para los menores de 16 años y para las mujeres estaban prohibidos los trabajos poco saludables y peligrosos y el trabajo comercial después de las 6 de la tarde. Los salarios debían pagarse exclusivamente en moneda de curso legal. Las grandes empresas debían construir instalaciones para tratar las lesiones de los trabajadores<sup>29</sup>.

Además de los principios en materia de trabajo, la Constitución contenía otros tres de política social:

---

<sup>29</sup> Artículo 195. Según Mariñas Otero, las grandes empresas afectadas por esta disposición eran fácilmente inviduables, tratándose de tres multinacionales estadounidenses, *United Fruit*, *Standard Fruit* y *New York and Honduras Rosario Mining*, las cuales ya respetaban los requisitos impuestos por la Constitución (1962: 34).

- a) La protección, por parte del Estado, de la *familia* como núcleo fundamental de la sociedad, en particular con la organización de los patrimonios familiares, la protección de la maternidad y de los menores.
- b) La obligación del Estado de supervisar la *salud* y la higiene pública.
- c) La obligación del Estado de impartir y estimular la *educación*, para que los habitantes de la República pudiesen adquirir una educación agrícola, industrial y profesional.

A pesar de estas interesantes novedades textuales, la Constitución de 1936 se mantuvo como lo que era originalmente: una herramienta de gobierno en manos del presidente Carías Andino. Pues dado que su artículo 202 extendía su mandato hasta el 1° de enero de 1943 y luego fue modificada con el decreto núm. 16 del 18 de diciembre de 1939 para ampliar aún más su período presidencial, que duraría hasta el 1° de enero de 1949. La eficacia de sus disposiciones sociales fue limitada.

#### f. La Constitución nicaragüense de 1939

También la Constitución del 23 de marzo de 1939, la primera de las constituciones aprobadas en Nicaragua durante el largo período somocista (1936-79), incluía un capítulo dedicado a las garantías sociales. Estos principios, colocados en el capítulo II de la Constitución y titulados “De las garantías sociales”, tuvieron una traducción práctica muy limitada (Parker 1964: 230).

- 1) El artículo 63 reconocía la inviolabilidad de la *propiedad privada* y permitía la expropiación, entre otras cosas, por “interés social”, mientras que el artículo 65 reproducía claramente la disposición weimariana con énfasis en que de su función social derivaban obligaciones.

El artículo 66 completaba estos principios y establecía que el ejercicio del derecho de propiedad estaba sujeto a las restricciones necesarias para el mantenimiento y el progreso del orden social, habilitando la ley para establecer obligaciones o servidumbres de utilidad pública por razones de interés general, de la salud de los ciudadanos y de la salud pública.

El artículo 67 prohibía a los extranjeros invocar un régimen de excepción en materia de propiedad (que estaba sujeta únicamente a las leyes nacionales) y el artículo 69 permitía al legislador establecer restricciones o prohibiciones sobre la adquisición y transferencia de ciertos tipos de propiedad. En materia de propiedad de la tierra, el artículo 70 comprometía al Estado a favorecer la división de los latifundios no cultivados y la conservación y difusión de la propiedad rural mediana y pequeña.

2) El artículo 77 colocaba al matrimonio, la *familia* y la maternidad bajo la protección del Estado y el artículo 78 identificaba el matrimonio como la base legal de la familia, mientras que el artículo 79 comprometía al Estado y a los municipios a supervisar la salud y el mejoramiento social de la familia.

El artículo 80 garantizaba a la maternidad el derecho a la asistencia estatal. La educación de los hijos era definida como “el primer deber y derecho natural de los padres”, a los cuales, sin embargo, era reconocido el derecho a solicitar la asistencia del Estado en caso de falta de recursos financieros (artículo 81). Eran previstos subsidios especiales para apoyar a las familias numerosas (artículo 82). La ley era obligada a proporcionar a los hijos ilegítimos los mismos elementos necesarios para su desarrollo corporal, espiritual y social previstos para los hijos legítimos (artículo 83), a regular la investigación de la paternidad (artículo 84) y a organizar el patrimonio familiar (artículo 85).

Se trata de disposiciones cuyo modelo constitucional puede encontrarse en la Constitución de Weimar, en la española de 1931

y en algunas constituciones de América del Sur adoptadas en los años treinta.

3) Las disposiciones en materia de *educación* iniciaban con la calificación de la misma como objeto de atención preferencial del Estado (artículo 86). Puesto el régimen de la enseñanza bajo la inspección técnica del Estado (artículo 87), la Constitución nicaragüense preveía la obligatoriedad de la educación primaria, que tenía que ser laica y gratuita cuando fuese financiada por el Estado (artículo 88). Comprometía a éste a promover la educación secundaria y superior (artículo 89), encargando a la ley regular la enseñanza profesional (artículo 90) y promovía la educación técnica de los obreros y las escuelas de orientación agrícola e industrial (artículo 91).

En todas las escuelas debía cuidarse la educación moral del niño y desarrollar los sentimientos cívicos y el valor personal y profesional (artículo 92); la carrera docente de la escuela pública era calificada como carrera pública (artículo 93).

4) El artículo 94 reproducía la prohibición weimariana de la usura, con el mandato a la ley para establecer el límite máximo al interés del dinero (artículo 94) y el artículo 95 preveía la organización de Montes de Piedad y cajas de ahorro (artículo 95).

5) En materia de *trabajo*, la constitución, en seguimiento a la Carta del Trabajo italiana y la Constitución española de 1931, calificaba el trabajo como un deber social y, al mismo tiempo, garantizaba la libertad de elegir el trabajo (artículo 120) y establecía el deber de ofrecer a todos los habitantes, pero con preferencia para los ciudadanos, la oportunidad de ganarse la vida a través de un trabajo productivo (artículo 97).

El trabajo, la industria y la asistencia eran puestos bajo la protección de la ley (artículo 98) y era prevista la obligación de mantener una escuela primaria para las empresas agrícolas e industriales ubicadas fuera de las áreas urbanas y donde estuvieren presentes más de 30 niños (artículo 99).

El artículo 100 preveía el catálogo habitual de contenidos mínimos del contrato de trabajo: garantizar la independencia de la conciencia moral y cívica del trabajador; descanso semanal obligatorio; duración máxima de la jornada laboral; fijación del salario mínimo y su inembargabilidad; pago del salario en moneda legal; pago al final de 15 días; indemnización por accidentes de trabajo; regulación del trabajo femenino e infantil; asistencia médica e higiénica al trabajador y a las mujeres embarazadas; mayor remuneración para el trabajo nocturno; y vacaciones anuales remunerada de un mes.

La Constitución nicaragüense de 1939, que no mencionaba la libertad sindical ni el derecho de huelga, establecía un sistema de tribunales de conciliación para resolver las disputas entre empleadores y trabajadores de manera equitativa (artículo 102), expresaba su apoyo para la construcción de viviendas higiénicas y baratas para los trabajadores (artículo 103) y delineaba un sistema de seguridad social, basado en un instituto nacional de seguros sociales con un fondo específico para hacer frente a los riesgos de enfermedad, invalidez, ancianidad y desocupación (artículo 104).

Una buena parte de estas disposiciones fueron mantenidas en las sucesivas constituciones de 1948, 1950 y 1974. En su mayor parte, las constituciones posteriores mantuvieron literalmente las disposiciones sociales ya previstas en las anteriores, aunque no faltaron ligeras variaciones en la transición de un texto a otro: estas variaciones, sin embargo, no alteraron la estructura general del sistema de normas sociales.

#### g. La Constitución de El Salvador de 1939

La primera constitución salvadoreña, que incluía disposiciones sociales, fue la adoptada en 1939 durante la dictadura de Maximiliano Hernández Martínez, cuya finalidad era principalmente prolongar la permanencia en el poder del presidente-dictador hasta 1945.

La Constitución de 1939, en homenaje al espíritu de la época, contenía algunas escasas disposiciones en un capítulo titulado “Familia y Trabajo” y compuesto por 5 artículos.

El artículo 60 definía a la familia como “base fundamental de la Nación” y establecía el deber del Estado de protegerla, fomentando el matrimonio, la maternidad y la infancia, mientras que el artículo 61 reconocía el “bien de familia”, que tenía que ser protegido por una ley especial.

El artículo 62 colocaba al trabajo bajo la protección del Estado a través de leyes en aras de garantizar la equidad y la justicia en las relaciones entre empleadores y trabajadores, establecía una regulación especial del trabajo de las mujeres y de los menores. El artículo 63 preveía que la resolución de conflictos entre empleadores y trabajadores fuese confiada a los tribunales de conciliación y arbitraje, regidos por una ley especial. El artículo 64 establecía reglas sobre los funcionarios públicos, en particular una selección basada en el mérito y la preferencia de los ciudadanos salvadoreños por nacimiento.

Sin embargo, en opinión de los observadores se trataba de disposiciones demagógicas que no fueron implementadas (Gallardo 1961: 33).

## *2. La segunda ola del constitucionalismo social centroamericano: los años cuarenta y cincuenta*

### *a. La Constitución cubana de 1940*

Después de la caída del régimen autoritario de Machado en 1933, la convocatoria de una Asamblea constituyente fue varias veces anunciada y reenviada a Cuba, más una serie de leyes constitucionales provisionales (los Estatutos de 1933, las leyes constitucionales de 1934 y 1935) (Lazcano y Mazón 1952: 615 y ss.; 625 y ss.; y 719 y ss.) que tuvieron un vigor precario en el país.

Las elecciones para la constituyente en realidad sólo tuvieron lugar en 1939, pero se realizaron en un contexto plural y entre los 81 miembros de la Asamblea, los oponentes de Fulgencio Batista, la figura hegemónica de hecho que, como comandante del Ejército, estaba detrás de los diversos presidentes que se habían sucedido desde septiembre de 1933 en adelante, resultaban ser la mayoría.

La constituyente aprobó un texto altamente innovador por parte del gobierno, en el cual fue introducida una dosis de parlamentarismo en materia de derechos. En esto la Constitución de 1940 se distinguía de la anterior, la cual data desde 1901, además de tener un carácter liberal-individualista y mantenerse por las leyes constitucionales promulgadas en los años treinta.

Con la recuperación de disposiciones ya prefiguradas en un proyecto preparado por el Congreso cubano en 1936 (Hernández Corujo 1960: 192)<sup>30</sup>, la Constitución de 1940 adoptó un amplio catálogo de derechos sociales (a los cuales eran dedicados 54 de los 286 artículos que componían el texto) (Wachs 1994: 543)<sup>31</sup>. Los derechos estaban reglamentados en dos títulos: el V, dividido entre una sección dedicada a la familia y otra a la cultura; y el título VI, dividido en una sección dedicada al trabajo y otra a la propiedad. Esta estructura evidenciaba el alcance global, estilo weimariano, que caracterizaba el constitucionalismo social cubano. Pero la naturaleza social del Estado cubano ya era evidente a partir del artículo con el cual se abría la Carta constitucional: “Cuba es 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*” (artículo 1).

<sup>30</sup> Para los puntos de salida del debate sobre los derechos sociales en la constituyente de 1940, véase a Moran (1936: 222 y ss.).

<sup>31</sup> A parecer de Sánchez-Roig, “[...] *the Constitution of 1940, a remarkably progressive document, established some of the most advanced civil rights principles of its time*” (1996: 395).

1) Las disposiciones relativas a la *familia* se abrían con la proclamación que la colocaba bajo la protección del Estado<sup>32</sup>, junto con la maternidad y el matrimonio. Además de una disciplina básica del vínculo matrimonial, el artículo 43 proclamaba la igualdad de derechos entre los cónyuges y reconocía la posibilidad de la disolución del matrimonio y, en este caso, la obligación de alimentos a favor de la mujer y de los hijos.

La misma disposición permitía a los tribunales determinar los casos en los cuales, por razones de equidad, se equipararía la unión de las personas con capacidad jurídica para contraer matrimonio por su estabilidad y singularidad con el matrimonio civil. El artículo 44 preveía la obligación de los padres de alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos y el deber de éstos de respetar y asistir a los padres. El artículo 45 preveía un régimen fiscal favorable para la familia y la protección de la infancia contra el abandono, encargando las provincias y los municipios de crear instituciones adecuadas para proteger a la infancia y la juventud de la explotación y del abandono moral y material.

2) El artículo 47 calificaba la *cultura* como un interés primordial del Estado y proclamaba al mismo tiempo la libertad de la investigación científica, de la expresión artística y de la enseñanza, pero, a diferencia del artículo 31 de la Constitución de 1901 y del artículo 32 de las leyes constitucionales de 1934 y 1935, no reconocía la libertad de educación (Lazcano y Mazón 1952: 215).

El artículo 48 preveía la gratuidad de la educación preprimaria, primaria, así como de la educación secundaria impartida por el Estado, las provincias y los municipios y la obligatoriedad de la enseñanza primaria. También comprometía a la República a apoyar con becas a “los jóvenes que, habiendo acreditado vocación y aptitud sobresalientes, se vieren impedidos, por insuficiencia de recursos, de hacer tales estudios por su cuenta”.

---

<sup>32</sup> Lazcano y Mazón opinaban que esta disposición otorgaba un papel excesivo al Estado y la consideraba contraria al derecho natural (1952: 236).

El artículo 49, en cambio, delineaba un sistema de escuelas para adultos destinadas a eliminar el analfabetismo y un sistema de escuelas rurales “predominantemente prácticas”, gobernadas por la regla de la gratuidad. El artículo 50 preveía un sistema de escuelas normales para la preparación de los docentes encargados de la enseñanza en las escuelas primarias.

Los artículos 51 y 52 establecían las características de la educación pública, continuidad entre todos sus grados, estímulo al desarrollo vocacional, atención a la multiplicidad de las profesiones y a las exigencias culturales, prácticas de la nación, los principios sobre su financiación, la organización. Entra la dirección del Ministerio de Educación y la reserva de un presupuesto, no inferior al presupuesto ordinario de otros ministerios, calificación de los docentes como funcionarios públicos, la prohibición de que el sueldo mensual del maestro de instrucción primaria fuese inferior a una millonésima parte del presupuesto de la nación.

Mientras que los artículos 53 y 54 regulaban la posición de la Universidad de La Habana, garantizaban su autonomía y la contribución del Estado a su sostenimiento, permitía además la creación de otras universidades oficiales o privadas.

La Constitución individualizaba también los contenidos que el sistema educativo debía transmitir, estableciendo la naturaleza laica de la educación pública y la libertad de impartir la instrucción religiosa en los centros de educación privados (artículo 55).

Un tono nacionalista era visible, ya fuera en la disposición, inspirada por la Constitución de Weimar, decía que “toda enseñanza, pública o privada, estará inspirada en un espíritu de cubanidad y de solidaridad humana, tendiendo a formar en la conciencia de los educandos el amor a la patria, a sus instituciones democráticas” (artículo 51), o bien en la que reservaba la enseñanza de la literatura, la historia y la geografía de Cuba, así como de la educación cívica y

de la Constitución a docentes cubanos por nacimiento, con apoyo de textos escritos por autores con el mismo *status* (artículo 56 y 57).

El artículo 58 comprometía al Estado a proteger el tesoro cultural de la nación y el artículo 59 preveía la existencia de un consejo nacional de educación, imitando una institución ya prevista por la Constitución brasileña de 1934 y por la boliviana de 1938, encargado de fomentar, orientar técnicamente e inspeccionar las actividades educativas, científicas y artísticas de la nación.

3) El artículo 60 se diferenciaba de las disposiciones de las demás constituciones de América Latina al declarar que el *trabajo* es un “derecho inalienable del individuo” y compromete al Estado a utilizar los recursos a su alcance “para proporcionar ocupación a todo el que carezca de ella y asegurar a todo trabajador, manual o intelectual, las condiciones económicas necesarias a una existencia digna”.

Seguían varias disposiciones de garantía sobre los contenidos obligatorios del contrato de trabajo como protección de la parte débil del mismo, similares a las contenidas en las demás constituciones mencionadas anteriormente:

El derecho a un salario mínimo y la inembargabilidad del salario (artículo 61); la igualdad salarial en condiciones de trabajo iguales (artículo 62); la garantía de la integridad salarial (artículo 63); el seguro social contra la discapacidad, la vejez y los accidentes (artículo 65); la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo y la limitación del trabajo infantil (artículo 66); las vacaciones retribuidas (artículo 67); la protección de la maternidad y de la mujer trabajadora (el artículo 68 llegaba al punto de determinar el número de horas reservadas para la lactancia materna), la libertad de organización sindical (artículo 69); la afiliación obligatoria a los colegios profesionales previstos por la ley (artículo 70); el derecho de huelga (artículo 71); la regulación por ley de la negociación colectiva (artículo 72); el favor para las cooperativas (artículo 75) y

el mutualismo (artículo 81); el fomento estatal a la construcción de viviendas baratas para obreros y la determinación de las “empresas que, por emplear obreros fuera de los centros de población, estarán obligadas a proporcionar a los trabajadores habitaciones adecuadas, escuelas, enfermerías, y demás servicios y atenciones propicias al bienestar físico y moral del trabajador y su familia” (artículo 79).

Además, el artículo 78 obligaba al patrón a aplicar las leyes sociales también en el caso de los trabajadores contratados a través de un intermediario; el artículo 77 limitaba el poder de despido, establecía normas de procedimiento y requería la existencia de las causas determinadas por la ley y el artículo 83 obligaba a la ley regular la transferencia de fábricas para evitar el deterioro de las condiciones de trabajo. El artículo 80 preveía la creación de un sistema de asistencia social, dirigido por el Ministerio de Salubridad y Asistencia social.

La Constitución llegaba a prever expresamente al Ministerio del Trabajo como autoridad competente para vigilar sobre las discriminaciones en la distribución de las oportunidades de empleo (artículo 74); establecía un poder estatual de inspección para verificar el cumplimiento de la legislación social y preveía comisiones de conciliación compuestas por representantes de los empleadores y de los trabajadores.

Algunas disposiciones tenían en común una especial protección de los ciudadanos cubanos, como las previstas para la protección reforzada del trabajador cubano por nacimiento, que habilitaban a la ley para limitar la inmigración sobre la base de las necesidades de la economía nacional (artículo 83), o que reservaban para los cubanos por nacimiento (artículo 82) y para quienes habían sido naturalizados desde al menos cinco años el ejercicio de profesiones para las cuales se requería un título oficial (artículo 76).

La disposición más interesante, sin embargo, era el artículo 86, el cual precisaba que “La enumeración de los derechos y beneficios

a que esta Sección se refiere, no excluye otros que se deriven del principio de la justicia social y serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de la producción”.

Se utilizaba, entonces, en el campo de los derechos sociales una cláusula que en las constituciones de América Latina se solía aplicar únicamente a los derechos civiles y políticos. Se trata de una fórmula que sería imitada enseguida por otras constituciones de América Latina.

4) La sección dedicada a la *propiedad* (Sánchez 1996: 396) se abría con el reconocimiento de “la existencia y legitimidad de la propiedad privada en su más amplio concepto de función social y sin más limitaciones que aquellas que por motivos de necesidad pública o interés social establezca la Ley” (artículo 87). Había entonces dos opciones fundamentales.

La primera resultaba del artículo 88, que declaraba el subsuelo perteneciente al Estado “que podrá hacer concesiones para su explotación”.

La segunda, del artículo 90, que proscribía el latifundio y establecía que “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”. La ley estaba además encargada de limitar restrictivamente la adquisición y posesión de la tierra por personas y compañías extranjeras y de adoptar medidas “que tiendan a revertir la tierra al cubano”.

Aunado a lo anterior, el artículo 91 reconocía un estatuto particular a la propiedad familiar, el artículo 92 reconocía la propiedad intelectual y los artículos 89 y 93 reglamentaban algunos poderes de imposición del Estado.

El conjunto de las disposiciones sociales de la Constitución de 1940 delineaba un modelo de Estado social completo y particularmente avanzado. Sin embargo, a pesar de la notable riqueza de la

isla en el período posterior a la entrada en vigor de la Constitución de 1940, sólo algunas de las disposiciones citadas anteriormente se implementaron de forma efectiva<sup>33</sup>.

#### b. Las constituciones panameñas de 1941 y de 1946

En el constitucionalismo panameño, las disposiciones sociales, ausentes en la Constitución de 1904 (la primera adoptada después de la separación de Panamá desde Colombia, aparecieron con la constitución aprobada por la Asamblea nacional el 22 de noviembre de 1940, confirmada por un plebiscito convocado por el presidente Arnulfo Arías<sup>34</sup>, y entrada en vigor el 2 de enero de 1941.

Dicha Constitución, que tenía elementos muy ambiguos, especialmente en la definición restrictiva de las condiciones para adquirir la ciudadanía, al punto que algunos la calificaron de *fascista*<sup>35</sup>, añadía algunos derechos sociales a las libertades tradicionales que, junto con los nuevos derechos, eran colocados en el título IV de la Constitución, dedicado a “Derechos y Deberes Individuales y Sociales”.

<sup>33</sup> Hernández Corujo menciona “entre los principios llevados a la práctica, el descanso retribuido, la jornada de trabajo, la colegiación obligatoria, los seguros sociales, la propiedad como función social, entre otros muchos” (1960: 227).

<sup>34</sup> El plebiscito fue convocado con una ruptura de las normas de la Constitución de 1904 sobre la reforma constitucional véase a Fabrega Ponce (1965: 80).

<sup>35</sup> Sin embargo, Nelson rechazaba esta calificación y subrayaba más bien que las instituciones representativas vivían en América Latina en un contexto cultural que no había aceptado los postulados del liberalismo individualista de origen angloamericana, es decir “*the essential rightness of business and the essential wrongness of government*” (1941-1942: 570-571). Pero esta opinión, a nuestro parecer, olvidaba que las constituciones latinoamericanas del siglo XIX habían adoptado el liberalismo europeo y que la Constitución panameña era parte de la corriente del constitucionalismo social (aún si evidenciaba algún parentesco entre las cláusulas sociales de la carta panameña y el “*Welfare Liberalism*” de Franklin Delano Roosevelt (Nelson 1941-1942: 567): entonces las diferencias eran más de épocas que de áreas geográficas y culturales.

- 1) La naturaleza social de la *Constitución de 1941* se percibía ya por los límites a algunos derechos clásicos: la *libertad de contratación*, que era reconocida por el artículo 45, pero con los límites y las restricciones establecidas por la ley, por razones sociales; y la *propiedad privada*, que era garantizada, pero con la aclaración de que la propiedad implicaba –weimarianamente– obligaciones y que, en caso de conflicto con un interés social o público protegido por una ley, la propiedad privada debía ceder a este interés (artículo 47).
- 2) Respecto a la *familia*, el artículo 52 reservaba a la ley la regulación del estado civil de las personas y de sus derechos y obligaciones, mediante el establecimiento de un conjunto de principios a los cuales el legislador tenía que apegarse: la protección especial de la familia por el Estado; la igualdad entre los cónyuges en el matrimonio<sup>36</sup> y la posibilidad de divorcio; la autoridad parental como un conjunto de derechos y deberes de los padres hacia sus hijos; la igualdad en los deberes de los padres hacia los hijos naturales y legítimos y el derecho de estos a la investigación de la paternidad; la protección de la maternidad, de la infancia y de la juventud; el apoyo social y económico para la familia y la organización del patrimonio familiar de los pobres y de los campesinos.
- 3) El artículo 53 calificaba el *trabajo* como una obligación social, lo ponía bajo la protección del Estado, habilitando a la ley para regular las relaciones entre el capital y el trabajo, con el fin de obtener una mejor justicia social, garantizando al empleado un mínimo de condiciones necesarias para la vida y al capital –justa remuneración– para su inversión.

Especial atención tenía que ser prestada al pequeño productor independiente. El artículo 54 salvaguardaba el derecho de huelga

---

<sup>36</sup> Sobre la novedad de este principio y las consecuencias que era necesario sacar de ello véase a Ricord (1950: 56 y ss.).

(el único derecho social formulado como derecho subjetivo<sup>37</sup>), pero a excepción de los servicios públicos y de los que tuviesen el fin exclusivo de solidaridad. El artículo 55 declaraba la asistencia social como una función estatal, delegando a la ley la determinación de las modalidades de su prestación.

4) También la *educación* era calificada como “deber esencial del Estado”: la Constitución calificaba la educación primaria como gratuita y obligatoria, con un mandato específico a la ley para dictar “las medidas que tiendan a educar al indígena para incorporarlo a la civilización”, mientras que la enseñanza normal y secundaria era semi-gratuita (artículo 56). La ley era encargada de facilitar el acceso de los panameños a todos los niveles de educación, sobre la base de su actitud. El artículo 57 reservaba al Estado el reconocimiento de calificaciones profesionales y académicas.

Después de la caída de Arnulfo Arias (Conniff 2001: 260 y ss.), su sucesor, Ricardo Adolfo de la Guardia, disolvió en diciembre de 1944 a la Asamblea legislativa y suspendió la Constitución de 1941, convocando a una Asamblea constituyente que fue elegida en abril de 1945 y que el año siguiente aprobó una nueva carta constitucional. La *Constitución de 1946* –destinada a reglamentar (aunque con las interrupciones de legalidad derivantes de algunos gobiernos de hecho) la vida pública panameña hasta la Constitución autoritaria torrijista de 1972– contenía un desarrollo mucho más sistemático de los principios sociales respecto a las disposiciones de la Carta de 1941.

En primer lugar, el título II, dedicado como en 1941 a los “Derechos y Deberes Individuales y Sociales”, era dividido en seis secciones para las garantías fundamentales, la familia, el trabajo, la cultura nacional, la salud y asistencia pública y las comunidades campesinas e indígenas. Los derechos políticos eran colocados en

---

<sup>37</sup> Sánchez González comenta que “las restantes cláusulas autorizaban la intervención del Estado, pero no propiamente derechos sociales” (2013: 66, nt 2).

un título separado. Además, había un título especial dedicado a la economía nacional.

- 1) Situados entre las garantías fundamentales, los artículos 45-47 reconocían el derecho de *propiedad* con fórmulas casi totalmente coincidentes con las contenidas en la carta adoptada cinco años antes.
- 2) Las disposiciones en la II sección, relativa a la *familia*, especificaban las contenidas en el texto de 1941 en materia de protección del matrimonio (artículo 54), de fomento a la familia (artículo 55 y 60), de patria potestad (artículo 57), de igualdad entre los cónyuges (artículo 55), de obligaciones de los padres hacia sus hijos y de igualdad entre hijos legítimos y naturales (artículo 58), así como de investigación de la paternidad (artículo 59). Además, el artículo 56 reconocía expresamente el “matrimonio de hecho” y lo reglamentaba<sup>38</sup> y el artículo 61 subrayaba las obligaciones del Estado para la educación de los menores cuyos padres fuesen económicamente incapacitados (artículo 61) y para los niños abandonados, discapacitados físicos o mentales o delincuentes (artículo 62).
- 3) En materia de *trabajo*, el propósito general de la regulación constitucional era visible en la última de las disposiciones de la sección dedicada a este tema: el artículo 76 –que reproducía el artículo 53 de la Constitución de 1941– identificaba dicha finalidad en la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo sobre la base de la justicia social, a fin de proporcionar a los trabajadores “las condiciones necesarias para una vida normal” y “al capital una compensación equitativa de su inversión” (insertando este último bien jurídico en el esquema de Weimar ya acogido en varias otras constituciones latinoamericanas). Reiterado en el artículo 63 el principio general de la protección del trabajo ya establecido en la Constitución de 1941, se especificaban las garantías relativas al salario mínimo

---

<sup>38</sup> Véase la ley núm. 58 de Panamá (12 diciembre 1956) (UNAM 1957: 213).

(artículo 64) y a la igualdad de salario en condiciones de trabajo iguales (artículo 66). El artículo 67<sup>39</sup> reconocía expresamente la libertad de asociación sindical y preveía un sistema de registro y de reconocimiento de los sindicatos, la limitación del poder del gobierno de disolverlos, reservándose su dirección a los ciudadanos panameños. El artículo 68 retomaba el reconocimiento del derecho de huelga y habilitó a la ley para reglamentarlo y someterlo a restricciones.

El artículo 75 preveía el establecimiento de tribunales laborales para resolver las disputas entre trabajadores y empleadores. La duración máxima de la jornada laboral era fijada en ocho horas (48 semanales) para el trabajo diurno y en siete para el trabajo nocturno, se prohibía el trabajo de los menores de 14 años y el trabajo nocturno para los niños menores de 17 años. Eran previstos el descanso semanal, las vacaciones remuneradas y la compensación para el despido sin causa justificada. El artículo 71 regulaba la maternidad de las trabajadoras, prohibía su despido y garantizaba el descanso remunerado en las seis semanas anteriores al nacimiento y en las ocho semanas posteriores. El artículo 74 obligaba a los empleadores a establecer escuelas para la educación de los hijos de los trabajadores.

Era prevista la nulidad de las estipulaciones que implicasen renuncia o reducción de los derechos de los trabajadores (artículo 70). El artículo 72 encargaba al legislador regular la inmigración, teniendo en cuenta el régimen económico nacional y las necesidades sociales.

4) El capítulo dedicado a la *cultura nacional*<sup>40</sup> establecía que el servicio nacional de educación era un “deber esencial del Estado [...] en sus aspectos intelectual, moral, cívico y físico” y que la educación nacional debía inspirarse “en la doctrina

<sup>39</sup> “[...] extractado de la Const. Cubana”, según Goytia (1954: 725).

<sup>40</sup> Según Goytia, esta parte de la Constitución tenía “el vicio de la reglamentación excesiva” (1954: 726).

democrática y en ideales de engrandecimiento nacional y de solidaridad humana”.

El artículo 78 declaraba gratuita y obligatoria la educación primaria y gratuita la educación secundaria y preescolar. El artículo 79 garantizaba la libertad de enseñanza, pero sin perjuicio del derecho del Estado de supervisar las escuelas privadas “para que se cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos”, mientras que el artículo 80 prohibía la discriminación en la admisión de estudiantes por diferencias sociales, raciales y políticas.

La Constitución panameña, imitando la cubana, reglamentaba también algunos contenidos de la enseñanza y reservaba la historia nacional y la educación cívica a profesores de nacionalidad panameña y sujetaba la posibilidad de enseñar en un idioma extranjero a una autorización del Ministerio de Educación; las escuelas privadas eran obligadas a concluir sus programas secundarios con la enseñanza de la historia nacional, de la geografía y de la educación cívica (artículo 81). Era previsto un apoyo a los estudiantes con becas o ayudas financieras, pero solo sobre la base de concursos públicos (artículo 82). El artículo 83 proporcionaba incentivos para la edición de obras educativas nacionales, el 84 daba preferencia a los gastos del servicio educativo en comparación con otros gastos y el artículo 85 establecía el reconocimiento solo de los títulos emitidos por el Estado.

La Constitución reconocía la autonomía y la personalidad jurídica de la Universidad de la República (artículo 86) y preveía el apoyo financiero del Estado a la misma (artículo 87); establecía que la universidad incluyese entre sus actividades el estudio de los problemas nacionales y la difusión de la cultura popular y reconocía la libertad de enseñanza (artículo 88). Las políticas educativas previstas en la Constitución también incluían: el fomento de la cultura popular, de sistemas de cursos gratuitos destinados a eliminar el analfabetismo y de la formación práctica de las clases populares (artículo 90); el apoyo para la creación de escuelas técnicas especia-

les, industriales, profesionales, agrarias y comerciales; la creación de servicios de orientación profesional destinados a descubrir las actitudes y las cualidades de los alumnos (artículo 89); el establecimiento de un Departamento de cultura física (artículo 91).

- 5) Significativo era también el capítulo dedicado a la *salud pública* y a la *asistencia social*. El artículo 92 calificaba como una función del Estado la vigilancia de la salud pública y reconocía como un derecho individual la protección, la conservación y la recuperación de la salud, así como la obligación de preservarla. A partir de esto, la Constitución derivaba una serie de objetivos políticos que deberían haberse traducido en un Código de Salud.

El artículo 93 reconocía el derecho del individuo a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia y preveía el establecimiento de seguros sociales para los casos de enfermedad, maternidad, subsidios de familia, vejez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Es interesante notar –en materia de salud y seguridad social– el uso del término *derecho* (en el sentido subjetivo), que evidencia una tendencia a la sujetivización de las disposiciones constitucionales en materia social. El Estado estaba también obligado a establecer instituciones de asistencia para los necesitados –especialmente los discapacitados y enfermos crónicos– y a apoyar la construcción de viviendas baratas para los trabajadores.

- 6) El capítulo sobre las *comunidades campesinas e indígenas* fue otra característica original de la Constitución de 1946, que obligaba al Estado a proporcionar una protección especial a estas agrupaciones en aras de integrarlas de manera efectiva en la vida nacional, para preservar, al mismo tiempo, los valores de su cultura (artículo 94). Con este fin, se planificaba la distribución de tierras a campesinos e indígenas y una serie de medidas de política agraria (distribución de tierras, reserva de tierras para comunidades indígenas, crédito agrario, apoyo técnico, ayuda para asegurar un mercado estable para los productos, medios de comunicación y de transporte, fomento al desarrollo de la

agricultura: artículo 95), así como principios específicos para las escuelas para campesinos e indígenas, acerca de las cuales el artículo 96 establecía que:

“[...] además de los fines generales de la cultura nacional, las escuelas para campesinos e indígenas deben llenar los siguientes: /a) Crear la conciencia de los deberes, derechos, dignidad y posibilidades del ciudadano panameño; / b) Despertar el interés por la vida en el campo mediante la enseñanza objetiva de los elementos materiales indispensables a una vida rural segura, saludable y decorosa; y / c) Llevar a los hogares campesinos e indígenas la acción de los organismos de educación y asistencia que tiendan a elevar su nivel moral, cultural y social”.

- 7) Aunado a las disposiciones citadas anteriormente, contenidas en el título II de la Constitución, era previsto un título XI dedicado a la *economía nacional*, centrado en el reconocimiento de la naturaleza general y ordinaria de la iniciativa económica privada y en la calificación de la intervención pública como instrumento para aumentar la riqueza nacional y para garantizar la difusión de los beneficios de esta al mayor número posible de los habitantes del país. La constitución establecía, en este sentido, algunas directivas detalladas destinadas a orientar el intervencionismo económico (impulso a la creación de empresas, intervención en todas clases de empresas privadas para hacer cumplir los fines de justicia social, regulación de las tarifas de servicios esenciales). Después de las disposiciones dirigidas a favorecer a las cooperativas de producción y consumo (artículo 229) y a imponer el cultivo de la tierra a su propietario (artículo 230), el título XI terminaba con las reglas tradicionales de nacionalismo económico de origen mexicano, que prohibían a los extranjeros a adquirir tierras dentro de los diez kilómetros de la frontera (artículo 232) y con otras disposiciones que prohibían a gobiernos y entidades extranjeras a adquirir el dominio sobre parte del territorio nacional (artículo 231) y reservaban a los ciudadanos panameños el comercio al pormenor (artículos 234 y 235).

La Constitución, para permitir la libre circulación de mercancías, prohibía los carteles y monopolios (artículo 236) y las restricciones sobre los bienes en sí (artículo 233). También encargaba al legislador regular la caza, la pesca y la tala, con el fin de proteger y conservar la flora y la fauna del país (artículo 237) y reservaba para el Estado la gestión de los juegos de azar (artículo 238).

En general, las disposiciones sociales de las constituciones de 1941 y de 1946 fueron interpretadas por la jurisprudencia como disposiciones programáticas y esta tendencia continuó también con la Constitución de 1972, que rigió al Estado panameño en las dos décadas de régimen militar (1968-1989), y se confirmó incluso después de la reforma constitucional de 1994<sup>41</sup> y con la vigente Constitución de 2004.

### c. Las constituciones de la República Dominicana de 1942 y de 1947

En la República Dominicana, también a causa de una historia constitucional particularmente turbulenta, las disposiciones sociales encontraron reconocimiento en las leyes fundamentales en forma bastante hermética respecto a la mayoría de los casos analizados en estas páginas. Sin embargo, dos constituciones aprobadas durante la larga hegemonía trujillista (1930-1960) vieron la aparición de unas garantías sociales.

En la Constitución de 1942, algunos principios de la legislación social fueron incluidos en el título II (“De los Derechos Individuales”). El artículo 6, n. 2, después de haber declarado la libertad de trabajo como inherente a la personalidad humana, prohibía “el establecimiento de monopolios en beneficio de particulares”,

---

<sup>41</sup> “[...] la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia [...] ha sido durante décadas reacia a reconocer eficacia directa a los derechos sociales constitucionalizados” (Sánchez González 2013: 67).

y autorizaba a la ley para establecer, cuando así fuese requerido por el interés general, “la jornada máxima de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los sueldos y salarios mínimos y sus formas de pago, los seguros sociales, la participación preponderante de los nacionales en todo trabajo y, en general, todas las medidas de protección y asistencia del Estado que se consideren necesarias en favor de los trabajadores”.

La posterior Constitución de 1947 reprodujo literalmente esta disposición, incluso con la misma enumeración.

#### d. La reforma constitucional costarricense de 1943

Los principios del constitucionalismo social tenían ya unos precedentes significativos en Costa Rica cuando lograron un reconocimiento estable en el texto constitucional, con la reforma de 1943.

La Constitución de 1871 contenía ya una disposición que incluía la educación primaria gratuita y obligatoria. Más tarde, como hemos visto, estos principios fueron retomados y desarrollados por el artículo 9 de la efímera Constitución de 1917, que también había previsto una serie de principios con respecto al trabajo en el artículo 10. A pesar de que estas disposiciones fueron derogadas con la restauración –en 1919– de la Constitución de 1871, la cultura política de Costa Rica se mantuvo muy sensible hacia la *cuestión social*, acerca de la cual estaban comprometidas fuerzas políticas de orientación diferente e importantes fuerzas sociales como la iglesia católica, entonces dirigida por el Monseñor Sanabria.

La primera legislación de Costa Rica sobre el salario mínimo fue adoptada en 1933, durante la tercera presidencia de Ricardo Jiménez Oreamuno, mientras que unas significativas reformas sociales fueron llevadas a cabo a nivel legislativo en los cuatro años entre 1940 y 1944, un sistema de seguridad social, basado en la

## *Caja Costarricense del Seguro Social* y en el seguro obligatorio, y el Código de trabajo, bajo la presidencia de Ángel Calderón Guardia.

Con la ley núm. 24 de 2-7-1943, estas reformas fueron dotadas de cobertura constitucional: el artículo 1 de esta ley modificó el artículo 29 de la Constitución de 1871, pues añadió a la disposición que reglamentaba la *propiedad privada* el principio que permitía al Congreso, por mayoría de dos tercios, imponer a la propiedad “limitaciones de interés social”, mientras que el artículo 2 insertaba en la Constitución el título III relativo a las “garantías sociales”.

El artículo 51, con el cual se abría este título, comprometía al Estado a procurar “el mayor bienestar de los costarricenses, protegiendo de modo especial a la *familia*, base de la Nación; asegurando amparo a la madre, al niño, al anciano y al enfermo desvalido y organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”.

El *trabajo* era definido como “un deber social” y era puesto bajo “la especial protección de las leyes, con el objeto de que su cumplimiento dé al individuo derecho a una *existencia digna* y acorde con sus esfuerzos y aptitudes” (artículo 52). Era previsto el derecho de cada trabajador “a un sueldo o salario mínimo que cubra las necesidades de su hogar en el orden material, moral y cultural” y que tenía que ser fijado periódicamente (artículo 53). El artículo 54 establecía la duración máxima de la jornada de trabajo (48 horas), la obligación de remunerar en forma suplementaria el trabajo en horas extraordinarias y “el derecho a vacaciones anuales pagadas [...] cuya extensión no podrá ser fijada en una proporción menor de dos semanas por cada cincuenta semanas de servicio continuo”, mientras que el artículo 62 garantizaba la igualdad de salario “a trabajo igual y en idénticas condiciones” con énfasis en la igualdad de “derechos vitales” entre el campesino y el trabajador urbano y con la obligación para los patronos y las empresas públicas en igualdad de condiciones a los trabajadores costarricenses respecto a los extranjeros.

Se reconocían los derechos de asociación sindical de los patronos y de los trabajadores “para fines exclusivos de su actividad económico-social, de acuerdo con la ley” (artículo 55), los derechos “de los patronos al paro y de los trabajadores a la huelga salvo en los servicios públicos” (artículo 56) y la “fuerza de ley [de] las convenciones y contratos colectivos de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados” (artículo 57). Los patronos tenían la obligación de asegurar en sus empresas “las condiciones necesarias para la higiene y seguridad del trabajo” (artículo 60), el Estado estaba obligado a fomentar “la realización de cooperativas, como medio de facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores urbanos”, a crear “el patrimonio familiar para el trabajador campesino” (artículo 58) y a velar “por la preparación técnica de los trabajadores, a fin de procurar la mayor eficiencia en las labores de los mismos de lograr un incremento de la producción nacional” (artículo 61). El artículo 64 instituía “una jurisdicción especial de trabajo para mejor resolver los conflictos [...] entre patronos y trabajadores”, mientras que el artículo 63 establecía un sistema de *seguros sociales*,

“[...] regulados por el sistema de triple contribución forzosa del Estado, de los patronos y de los trabajadores, a fin de proteger a estos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine. La administración y gobierno de los seguros sociales estará a cargo de una institución permanente, con esfera de acción propia, llamada Caja Costarricense de Seguro Social, que desempeñará sus funciones con absoluta independencia del Poder Ejecutivo”.

El artículo 65 calificaba como irrenunciables las garantías sociales y subrayaba –retomando la fórmula contenida en la Constitución cubana– la naturaleza no tasativa de los derechos sociales enunciados en la Constitución<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Artículo 65. “Los derechos y beneficios a que esta sección se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de Justicia Social, serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes

Este sistema fue desarrollado y corregido, pero fue mantenido en su conjunto, en varios aspectos por la sucesiva Constitución de 1949.

#### e. La Constitución guatemalteca de 1945

En la historia constitucional de Guatemala, la Constitución de 15 de marzo de 1945 representa, sin duda, un importante punto de inflexión (García Laguardia 2006: 40). Se trató, sin embargo, de un vuelco inacabado, debido especialmente a los acontecimientos de 1954, que marcaron la derogación de la constitución aprobada diez años antes, tras el traumático final del ciclo político del cual la Constitución de 1945 era expresión.

El 1º de julio de 1944, el presidente Jorge Ubicu, gestor de una variante nacional de régimen autoritario, con algunos elementos relacionados con la tradición fascista y con características comunes a los gobiernos que regían en aquel momento, El Salvador, Honduras y Nicaragua, ofreció sus demisiones después de las manifestaciones populares en su contra y la petición de 311 ciudadanos prominentes que exigían su renuncia a la presidencia. Su sucesor, Federico Ponce Valdés, fue obligado a su vez a retirarse 108 días después, el 20 de octubre, por un pronunciamiento de un grupo de jóvenes oficiales.

La junta militar, dirigida por el coronel Jacobo Arbenz, alejó del poder a Ponce y convocó a una Asamblea constituyente, que fue elegida democráticamente a finales de 1944 (Gómez Díez 1995: 127 y 1996: 203-219). En esta Asamblea –en la cual eran representadas todas las fuerzas políticas relevantes en aquel tiempo, desde los liberales conservadores hasta los comunistas– era dominada por los partidos progresistas. Los constituyentes trabajaron intensa y rápidamente y en febrero de 1945 produjeron una nueva Carta

---

al proceso de producción y reglamentados en un Código Social y de Trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional”.

---

constitucional que entró en vigor el 15 de marzo de 1945 y reemplazó a la constitución liberal-autoritaria que databa de 1879.

La nueva Carta mantuvo los institutos que caracterizaban al constitucionalismo liberal, como la separación de los poderes y la garantía de los derechos individuales. Al mismo tiempo, la Constitución de 1945 en su artículo 1, luego de haber proclamado que “Guatemala es una República libre, soberana e independiente”, individuaba entre los fines del Estado el de “asegurar a sus habitantes el goce de la libertad, la cultura, el *bienestar económico* y la *justicia social*”. Sobre todo, la nueva Carta incluía un extenso capítulo II, dedicado a las “garantías sociales” y dividido en cinco secciones: trabajo, empleo público, familia, cultura, régimen económico y financiero. Todas estas, con excepción de la segunda, tienen relevancia para nuestro tema.

Las disposiciones contenidas en estos apartados fueron influenciadas por la Constitución mexicana de 1917, la Constitución cubana de 1940 y la reforma constitucional costarricense de 1943 (García Laguardia 1978: 223, nt. 23). La calificación de la República de Guatemala como “república de trabajadores de toda clase”, prevista en el proyecto de Constitución e inspirada en el artículo 1 de la Constitución española de 1931 (García Laguardia 1978: 219), no se incluyó en el texto final.

1) La Constitución guatemalteca definía al *trabajo* como “un derecho del individuo y una obligación social” (artículo 55) y proclamaba que “el capital y el trabajo, como factores de la producción, deben ser protegidos por el Estado” (artículo 56). Encargaba al Estado emplear “los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación a todo el que carezca de ella, y asegurarle las condiciones económicas necesarias a una existencia digna” (artículo 57).

El artículo 58 establecía una serie de principios en la materia de las relaciones laborales, que debían ser reguladas por la ley, te-

niendo en cuenta las condiciones específicas de cada región y de las diversas clases y colectividades y la condición particular de los trabajadores agrícolas. Declaraba nulas las estipulaciones contrarias a los derechos de los trabajadores reconocidos por la constitución y por la ley, e irrenunciables y no taxativos los derechos en cuestión<sup>43</sup>.

En particular, la constitución calificaba como principios fundamentales de las relaciones de trabajo:

- a) el derecho a un salario mínimo con fijación periódica (artículo 58.2), al descanso semanal y a vacaciones anuales pagadas (artículo 58.5);
- b) la obligación de pagar al trabajador el salario en moneda de curso legal y no en vales, fichas, mercancías, ni especie alguna (artículo 58.3);
- c) la duración máxima de la jornada de trabajo (8 horas) y del trabajo nocturno (6 horas diarias y 36 semanales) (artículo 58.4);
- d) la igualdad de salario o sueldo correspondiente a trabajo igual y en idénticas condiciones, prestado en la misma empresa, sin distinción de edad, raza, sexo o nacionalidad (artículo 58.6), pero con preferencia para los trabajadores guatemaltecos (artículo 58.7);
- e) la protección de la mujer trabajadora (en particular de las mujeres embarazadas y de las madres) y del menor trabajador, la prohibición del trabajo de los menores de 14 años en fábricas, fincas u otras empresas y la obligación legislativa de reglamentar el trabajo de los mayores de 14 años y menores de 18 (artículo 58.10);

---

<sup>43</sup> Artículo 69. “Son irrenunciables los derechos y beneficios que esta Sección establece, y su enumeración no excluye otros, derivados de los altos principios de justicia social, que la ley consigne”.

- f) la libertad de asociación sindical “para fines exclusivos de la defensa económico-social de los patronos, empleados privados, el magisterio y trabajadores en general”, con un poder de vigilancia del Estado sobre “el buen manejo de los fondos de las entidades sindicales” (artículo 58.8) y con la posibilidad para los sindicatos de adquirir la personalidad jurídica una vez obtenida la autorización de la autoridad correspondiente (artículo 61) y el derecho de huelga (artículo 58.9);
- g) la obligación del patrono de indemnizar al trabajador cuando fuere despedido sin causa justificada y la prohibición del despido por haber participado en una huelga o en actividades de representación de los trabajadores (artículo 58.11);
- h) la determinación de las condiciones de seguridad e higiene en que debe prestarse el trabajo, con la obligación de los patronos de adoptar medidas convenientes para prevenir a sus trabajadores contra accidentes en el uso de máquinas, instrumentos y materiales de trabajo (artículo 58.15);
- i) la responsabilidad de los patronos por accidentes y enfermedades de los trabajadores con motivo de sus labores o en el ejercicio de ellas (artículo 60);
- j) la adopción de medidas de *asistencia* y de *previsión social* necesarias para los trabajadores (artículo 58.14). El artículo 63 establecía el seguro social obligatorio, financiado con contribuciones de los patronos, de los obreros y del Estado, que incluyera, por lo menos, los seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo;
- k) la obligación de “las empresas situadas fuera de los centros de población, de proporcionar a sus trabajadores y a las familias de éstos, habitaciones adecuadas, escuelas, enfermerías y demás servicios y atenciones indispensables para su bienestar físico y moral” (artículo 58.16);

- 1) el apoyo del Estado a la formación de empresas cooperativas y el reconocimiento del mutualismo como “principio y práctica de convivencia social” (artículo 66).

Los conflictos relativos al trabajo estaban sometidos a una jurisdicción privada y especializada (artículo 64) y se obligaba al Estado a vigilar y a inspeccionar las empresas con el fin de hacer efectivos los derechos enunciados por la constitución (artículo 62).

Estas disposiciones fueron implementadas en la década sucesiva a la entrada en vigor de la constitución (la llamada “década revolucionaria”), cuando fueron aprobados el código del derecho del trabajo y la legislación en materia de seguro social (García La-guardia 1978: 222).

La protección del trabajo era además desarrollada por el artículo 67, que prometía una política de fomento de la construcción de viviendas baratas y de colonias para trabajadores, con una especial atención a la condición de los indígenas.

- 2) Las disposiciones en materia de *familia* tenían sobre todo finalidades sociales, es decir, el objetivo de proteger a los sujetos débiles. En la sección III, después de haber afirmado que “la familia, la maternidad y el matrimonio, tienen la protección del Estado, quien velará también, en forma especial, por el estricto cumplimiento de las obligaciones que de ellos se derivan” (artículo 72) y que el Estado apoyaba la formación de la familia sobre la base jurídica del matrimonio, se precisaba que este descansaba sobre la igualdad “absoluta” en derechos de los cónyuges (artículo 74.1). Al retomar una norma que ya se ha visto en la Constitución cubana de 1940<sup>44</sup>, el artículo 74.2 afirmaba que “la ley determina los casos en que, por razón de equidad, la unión entre personas con capacidad legal para contraer matrimonio debe ser equiparada, por su estabilidad y singularidad, al matrimonio civil”.

---

<sup>44</sup> ...y que hubiera sido retomada también por la Constitución panameña de 1946.

El artículo 75 instituía la adopción de los menores (dejando su reglamentación a la ley) y el artículo 76 regulaba la igualdad de los hijos legítimos, naturales y adoptivos y encargaba al Estado velar por la salud física, mental y moral de la infancia (artículo 77) y apoyar a las familias numerosas (artículo 78).

3) La sección IV, dedicada a la *cultura*, no se limitaba a proporcionar garantías sociales y regulaba el fenómeno de manera más general, con base en el principio de que “el fomento y la divulgación de la cultura, en todas sus manifestaciones, constituyen obligación primordial del Estado” (artículo 79) y que

“[...] es función cardinal de la educación conservar y acrecentar la cultura universal, promover el mejoramiento étnico e incrementar el patrimonio espiritual de la Nación. La educación debe abarcar simultáneamente la defensa de la salud corporal, la formación cívica y moral, la instrucción y la iniciación en actividades de orden práctico. Corresponde al magisterio preservar e intensificar la dignidad connatural a la persona de los niños y los jóvenes, y al Estado, dignificar económica, social y culturalmente al maestro” (artículo 84).

La Constitución reconocía carácter *social* a las disposiciones que imponían un mínimo de enseñanza común, obligatoria para todos los habitantes del país (artículo 81), pero no establecía un monopolio público en el campo educativo y distinguía entre una educación “en escuelas oficiales” (de la cual, en seguimiento del modelo mexicano de aquel tiempo<sup>45</sup>, establecía que fuese *laica*) y la ofrecida por “centros particulares de enseñanza”, los cuales estaban “sujetos a la inspección del Estado y, para la validez legal de los estudios”, debían “obtener autorización expresa y llenar los planes y programas oficiales” (artículo 81). En cualquier caso, algunas tendencias a favor de

---

<sup>45</sup> Véase el artículo 3 de la Constitución de 1917. Sin embargo, al momento de la adopción de la Constitución guatemalteca, la Carta mexicana establecía además que la educación fuese *socialista*, como previsto por una enmienda adoptada bajo la presidencia de Cárdenas y derogado en la segunda posguerra.

un predominio de la función pública en materia de educación eran deducibles del monopolio público sobre la concesión de diplomas y calificaciones y de la calificación de la formación docente como una función “preferente” del Estado (artículo 81).

Los principios sociales más relevantes en el campo cultural eran enunciados por el artículo 82, que identificaba algunos objetivos de “utilidad social”: la campaña nacional de alfabetización, la gratuidad del mínimo de educación pública común, agrícola, industrial, artística y normal, la creación de becas para la mejora y la especialización cultural y técnica y de institutos preparatorios y politécnicos, bibliotecas populares y escolares, hemerotecas y otros centros culturales y el fortalecimiento del deporte y la cultura física. Dicho eso, el artículo 82 establecía que el Estado debía esforzarse en ayudar a los guatemaltecos pobres para permitirles tener acceso a todos los niveles de educación. Y esta obligación tenía un alcance horizontal en la medida en que afectaba no solo al Estado, sino también a algunos sujetos privados: los propietarios de empresas y fábricas eran obligados a instituir escuelas para la población escolar campesina u obrera de sus propiedades.

El artículo 84, en imitación del artículo 53 de la Constitución cubana de 1940, reconocía la autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala y el apoyo financiero del Estado a su sostenimiento. El artículo 85 garantizaba la “libertad de criterio docente” y el artículo 86 reproducía la disposición de la Constitución española de 1931, según el cual “toda la riqueza artística, histórica y religiosa del país, sea quien fuere su dueño, es parte del tesoro cultural de la Nación y está bajo la salvaguardia y protección del Estado”, prohibía “su exportación” y autorizaba la prohibición también de “su enajenación o transformación cuando así lo exigiere el interés patrio”. El artículo 87 establecía que “las artes e industrias populares son elementos de la cultura nacional y gozarán de especial protección, tendiendo a conservar su autenticidad artística y a mejorar su producción y distribución”.

El artículo 83, que anticipa disposiciones que se difundirán décadas después en el derecho constitucional de América Latina, declaraba valor social a una política integral para el mejoramiento económico, social y cultural de los grupos indígenas, establecía reglas especiales para estos grupos, teniendo en cuenta sus necesidades y condiciones, prácticas, usos y costumbres. A parecer de García Laguardia, esta disposición sería el primer ejemplo de protección constitucional de los *derechos indígenas*; sin embargo, esta primacía parecería pertenecer a la Constitución peruana de 1920 (seguida por la Constitución boliviana de 1938); pero quizá se trata de la primera disposición de este tipo en una Constitución de América Central.

4) El título IV contenía una serie de disposiciones en materia de *régimen económico e financiero*, cuya base era prevista en el artículo 88: 1) un papel de orientación del Estado con respecto a la economía nacional; 2) la finalización de esta orientación “para el beneficio de las personas”; 3) el objetivo final de garantizar a cada individuo una existencia digna y provechosa para la comunidad; 4) el objetivo de actuar para “que los frutos del trabajo beneficien de preferencia a sus productores y la riqueza alcance al mayor número de habitantes de la República”.

Las medidas específicas previstas por la Constitución para lograr estos objetivos se inspiraban en el modelo de la Constitución mexicana de 1917. El artículo 89 enumeraba los bienes nacionales, con reserva de, entre otras cosas, las aguas y los yacimientos de hidrocarburos y minerales a la nación, mientras que el artículo 93 declaraba que “el dominio directo del Estado sobre sus bienes es inalienable e imprescriptible”, permitiendo solo unas limitadas excepciones a esta regla. El artículo 90 reconocía la propiedad privada, pero la garantizaba como “una función social”, con limitaciones establecidas por la ley por razones de necesidad, utilidad pública o de interés nacional, mientras que el artículo 92 reglamentaba la expropiación “por causa de utilidad o necesidad públicas o interés

social legalmente comprobado” y previa indemnización, estableciendo también los casos en los cuales esta podía no ser previa.

Para la explotación de recursos minerales y yacimientos de hidrocarburos, el artículo 95 establecía un plazo máximo de 50 años para los contratos con compañías de extracción y requería la aprobación del Congreso, con reserva de su explotación a “compañías guatemaltecas cuyo capital sea predominantemente nacional”. La concesión era el instrumento jurídico utilizable para los servicios públicos, con un plazo máximo de 50 años (artículos 98, 101 y 102).

Con respecto a la propiedad de la tierra, el artículo 91 prohibía radicalmente los latifundios y delegaba a la ley su identificación y la definición de las medidas necesarias para su desaparición<sup>46</sup>. Pero aún más, esta disposición establecía como objetivo a mediano plazo la recuperación de la propiedad de la tierra por parte de la nación:

“El Estado procurará que la tierra se reincorpore al patrimonio nacional. Sólo los guatemaltecos a que se refiere el artículo 6 de esta Constitución, las sociedades cuyos miembros tengan esa calidad y los bancos nacionales, podrán ser propietarios de inmuebles sobre la faja de quince kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras y litorales. Se exceptúan las áreas urbanizadas comprendidas dentro de las zonas indicadas, en las cuales sí podrán adquirir propiedad los extranjeros, previa autorización gubernativa”.

El *nacionalismo*, elemento característico de las constituciones sociales latinoamericanas (y elemento de diferenciación entre ellas y las constituciones sociales europeas), aparecía así claramente en el texto constitucional, y también en este caso la fuente de inspiración eran algunas de las opciones contenidas en la Constitución mexicana de 1917.

A pesar de no excluir la propiedad privada en la agricultura, la Constitución de 1945 mostraba un cierto favor para el fenómeno

<sup>46</sup> La reforma agraria fue implementada con el decreto núm. 900 de 1952 (Ley de reforma agraria): véase el contenido en UNAM (1952: 161 y ss.).

de la propiedad cooperativa o colectiva de la tierra, obligando al Estado a proporcionarles “instrucción técnica, dirección administrativa, maquinaria y capital” (artículo 94). Asimismo, precisaba que “las tierras ejidales y las de comunidades que determina la ley, son inalienables, imprescriptibles, inexpropiables e indivisibles” y que el Estado les prestaría “apoyo preferente a fin de organizar en ellas el trabajo en forma cooperativa” (artículo 96). El favor se extendía a las cooperativas de producción (artículo 100).

La libertad de iniciativa económica era, por lo tanto, explícitamente reconocida, pero dentro de un marco que miraba con gran desconfianza al mercado. Esta desconfianza se convertía en una verdadera hostilidad con respecto a algunas categorías de empresas: “El Estado prohibirá la creación o limitará el funcionamiento de empresas que absorban o tiendan a absorber en perjuicio de la economía nacional, la producción de uno o más ramos industriales, o de una determinada actividad comercial. Una ley determinará lo relativo a esta materia” (artículo 99).

La Constitución de 1945 fue la base de la vida política de Guatemala durante casi una década, bajo las presidencias de Juan José Arévalo (1945-1951) y Jacobo Arbenz (1951-1954). El aumento de las tensiones internacionales durante la Guerra Fría y una serie de intereses económicos muy específicos, en particular, el papel de la *United Fruit Company*, propietaria de grandes extensiones de tierra en Guatemala que se sentían amenazados por la reforma agraria, llevó a contrastes cada día más fuertes entre el gobierno estadounidense y el guatemalteco que culminaron en 1954 en una invasión de rebeldes guatemaltecos apoyados y coordinados por la *Central Intelligence Agency* (CIA). La victoria de las tropas rebeldes no sólo dio lugar a la formación de un nuevo gobierno, sino también a la derogación de la Constitución de 1945.

A pesar de que muchas de las disposiciones sociales que fueron confirmadas por la nueva Constitución de 1956 con la desaparición del principio de la función social de la propiedad privada (García

Laguardia 1978: 230)<sup>47</sup>, su eficacia fue muy limitada y el proceso de reforma agraria fue interrumpido.

#### f. La reforma constitucional de El Salvador de 1945

La caída, el 8 de mayo de 1944, de la dictadura del general Maximiliano Hernández Martínez, paralela a la guatemalteca de Jorge Ubico, había abierto un proceso de renovación más intrincado que el que tuvo lugar en Guatemala en el mismo año. La Asamblea constituyente elegida en El Salvador en 1945 decidió reponer en vigor la Carta liberal de 1886, aunque aprobó, al mismo tiempo, una serie de cambios no marginales, entre los cuales estaba la inclusión en la constitución de un título XIV, dedicado a la familia y el trabajo. Las nuevas disposiciones constitucionales pueden ser consideradas como una anticipación, de las más orgánicas adoptadas cinco años después. Con respecto a la familia, la Constitución de 1886, en el texto de 1945, desarrolló la disposición contenida en la Carta de 1939 que enfatizaba el compromiso del legislador con el mejoramiento moral, físico, económico, intelectual y social de la familia, “base fundamental de la nación”, y prefiguraba un régimen legal especial para la delincuencia juvenil (artículo 153).

El artículo 154 colocaba la pequeña propiedad rural bajo la protección del Estado, con obligación de apoyar la adquisición y la preservación de la misma, además de la construcción de viviendas cómodas e higiénicas para la población rural y urbana, así como de reglamentar al inquilino.

El artículo 155 calificaba el trabajo como un derecho y un deber social y obligaba al Estado a utilizar los medios a su disposición para proporcionar ocupación a todos aquellos que carecían de ella

---

<sup>47</sup> Lo mismo puede decirse para las constituciones de 1965 y de 1985 (García Laguardia y Vázquez Martínez 1984: 102).

y para proteger al trabajador y asegurarle una existencia digna, reprimiendo la vagancia.

El artículo 156 preveía la adopción de un Código del Trabajo que, con respeto hacia los derechos de los empleadores y en búsqueda de la armonía entre el capital y el trabajo, debía basarse en una serie de principios que el mismo artículo indicaba, además incluía los principios tradicionalmente previstos en las constituciones sociales: salario mínimo, igual salario en casos de igualdad de trabajo, duración máxima de la jornada laboral y regulación de horas de trabajo extraordinario, descanso semanal, vacaciones retribuidas, protección especial del trabajo de mujeres y niños, compensación adecuada en caso de accidentes en el trabajo, irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores, garantía de condiciones adecuadas en los lugares de trabajo.

El artículo 157 preveía la creación de un *seguro social* obligatorio basado en el concurso del Estado, de los empleadores y de los trabajadores y el artículo 158 obligaba al Estado a fomentar instituciones de *asistencia social*, los establecimientos de crédito y de ahorro, y a favorecer la formación de cooperativas. El artículo 159 encargaba al poder ejecutivo crear “los organismos que considere indispensables para mantener el necesario equilibrio entre los factores de la producción”. El artículo 160 reconocía el derecho de huelga de los trabajadores y el de paro de los patronos y establecía que estos fueran reglamentados por ley.

Ni siquiera la versión restaurada y reformada en 1945 de la Constitución de 1886 tuvo una vida larga. Tampoco logró reducir la fractura entre la constitucionalidad formal y la constitucionalidad material, pese a liderar los procesos de reforma económica-social. Entre otras cosas, la reforma mantuvo completo silencio sobre el tema crucial de la reforma agraria. El golpe militar del 14 de diciembre de 1948, generado por un problema clásico de los regímenes presidenciales latinoamericanos: la extensión del man-

dato del entonces presidente, Carlos Castañeda, terminó con una existencia precaria.

#### g. La Constitución de Costa Rica de 1949

La Constitución de Costa Rica del 7 de noviembre 1949, a pesar de la limitada extensión geográfica y demográfica del país, es uno de los hechos constitucionales más importantes de la historia en América Latina del siglo pasado. No sólo por las específicas disposiciones contenidas en ella, sino por el hecho de que, después de su entrada en vigor, la vida constitucional de Costa Rica nunca ha conocido estados de excepción o gobiernos de hecho que se hayan apartado de las reglas de la normalidad constitucional liberal-democrática: y esto constituye un caso único al sur del Río Grande, con consciencia de que la otra excepción similar –la mexicana– puede ser considerada como tal desde el punto de vista formal, pero no desde la óptica de la efectividad de la práctica democrática, al menos hasta 1994 .

Entre los contenidos más relevantes de la Constitución de Costa Rica de 1949 cabe mencionar sin duda a los derechos sociales, reglamentados en esta Carta, pero esta importancia en el contexto de la historia comparada del constitucionalismo social tiene que ser parcialmente relativizada, desde dos aristas diferentes. El primero es el ya mencionado: el eje central de la Constitución de 1949, o mejor dicho la *decisión* constituyente de 1949, en el sentido de Carl Schmitt, no fueron los derechos sociales, sino la confirmación de la democracia política y su posterior conversión en una práctica política estable. El segundo es que las reformas sociales ya habían sido introducidas en Costa Rica unos años antes de la Constitución de 1949 y que habían sido obra de las fuerzas políticas, una mezcla de derecha y de izquierda antiliberales, que la revolución de 1948, de la cual la Constitución de 1949 fue un fruto, había derrotado militarmente.

Desde el punto de vista del constitucionalismo social, la Constitución de 1949 se colocó en una perspectiva de continuidad, dando a las garantías constitucionalizadas en 1943 una conformación más sistemática: ella contenía un título V, dedicado a “Derechos y Garantías Sociales”, al cual se añadió un título VII en materia de *educación y cultura*.

- 1) Las finalidades perseguidas por las garantías sociales se reiteraron en la misma forma que en 1943, ya que el artículo 50 afirmaba que “el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”, pero las disposiciones puestas en apoyo de la *familia* fueron desarrolladas más claramente en los artículos 51-55, en los cuales, además de lo ya señalado por la reforma de 1943, se especificó la igualdad entre los hijos naturales y legítimos (artículo 53) y se confió la protección de la madre y del menor al Patronato Nacional de la Infancia (artículo 55).
- 2) La centralidad del *trabajo* era definida de mejor forma, calificándolo no solo como un deber social, sino como un “derecho del individuo y obligación con la sociedad” y comprometiendo al Estado para “procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada” (artículo 56). Las garantías sobre la igualdad de salario “para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia”, el salario mínimo (artículo 57) y la duración de la jornada laboral (ocho horas diarias y 48 semanales: artículo 58) fueron modificadas solo marginalmente, mientras que el artículo 59 añadía a las vacaciones anuales pagadas (de una duración de al menos dos semanas) el derecho al descanso semanal retribuido.

Las disposiciones sobre la libertad de asociación sindical (con prohibición a los extranjeros de asumir cargos de dirección en los sindicatos: artículo 60), el derecho de los trabajadores a la huelga y de los patronos al paro (con exclusión de los servicios públicos) y sobre la “fuerza de ley [de] las convenciones colectivas de trabajo

que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados”, que confirmaban en gran medida las de 1943, se agregaban al reconocimiento del derecho a la indemnización de los trabajadores despedidos sin justa causa, si no fuesen cubiertos por un seguro de desocupación (artículo 63). Las demás disposiciones para garantizar el trabajo y la seguridad social adoptadas en 1943 también fueron confirmadas substancialmente (artículos 64, 66, 67, 68, 70, 72 y 73) y se agregó a ellas la obligación del Estado de promover la construcción de viviendas populares y de crear el patrimonio familiar del trabajador (artículo 65), algunos principios relativos a los contratos agrícolas (asegurar la explotación racional de la tierra y la distribución equitativa de sus productos entre propietarios y aparceros: artículo 69) y la protección especial del trabajo de las mujeres y de los menores (artículo 71). Las disposiciones relativas al trabajo terminaban con la norma, también ya prevista en 1943, que declaraba que los derechos de los trabajadores eran inalienables y que excluía que el catálogo de las garantías sociales tuviese carácter tasativo<sup>48</sup>.

3) Más innovadoras que las normas constitucionales ahora citadas eran las disposiciones sobre *educación y cultura*, previstas en el título VII de la Carta de 1949. Sobre este tema, como se afirmaba anteriormente, Costa Rica se encontraba ya en una situación más avanzada en comparación con otros países latinoamericanos y especialmente con los de Centroamérica. No solo el principio de la educación primaria obligatoria y gratuita ya había sido previsto por el artículo 52 de la Constitución de 1871, sino que dicho principio había sido implementado por el ministro de educación, Mario Fernández, desde los años ochenta del siglo

<sup>48</sup> Artículo 74. “Los derechos y beneficios a que este capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional”.

XIX (Parker 1964: 261). Los artículos 77-89 de la Constitución de 1949, por lo tanto, se colocaban en este contexto *privilegiado*.

La Constitución establecía que la educación debía organizarse como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde el nivel preescolar hasta el nivel universitario (artículo 77). El artículo 78 confirmaba la obligatoriedad y la gratuidad de la educación primaria y extendía la gratuidad al nivel preescolar y al secundario, comprometiendo al Estado para favorecer la continuación de los estudios superiores a las personas que carecían de recursos. Se garantizaban la libertad de enseñanza (artículo 79) y el apoyo estatal a la iniciativa privada en materia de educación (artículo 80); la provisión de alimentos y vestido para los estudiantes indigentes y el patrocinio del Estado a la educación de los adultos, con el objetivo de combatir el analfabetismo (artículo 83). La dirección de la educación era atribuida a un consejo superior, presidido por el ministro competente (artículo 81). Se dedicó una compleja disciplina a la Universidad de Costa Rica, se le brindó independencia para el ejercicio de sus funciones (artículo 84), con reconocimiento de la libertad de cátedra (artículo 87) y previendo la obligación del poder legislativo de consultarla cuando se presentasen proyectos de ley sobre asuntos de su competencia (artículo 88).

El artículo 89, que cerraba el título dedicado a la educación y la cultura, colocaba entre los objetivos de la república la protección de la belleza natural, la conservación y el desarrollo del patrimonio histórico y artístico de la nación y el apoyo a la iniciativa privada para el progreso científico.

#### h. La Constitución salvadoreña de 1950

Al igual que muchas otras constituciones sociales de América Latina, la Carta salvadoreña de 1950 fue el resultado de un proceso revolucionario. La revolución estalló frente al intento del presidente Carlos Castañeda de extender su mandato de cuatro a seis años.

La junta militar que tomó el poder el 14 de diciembre de 1948 introdujo un sistema de seguridad social en el país y convocó a una asamblea constituyente, que aprobó la décima constitución de la historia de El Salvador, cuyo contenido social es claramente visible ya en el artículo 2, según el cual “es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social”.

Las disposiciones sociales eran ubicadas en dos títulos: el IX, relativo al régimen económico, y el XI, sobre los derechos sociales. Este último estaba dividido en cuatro capítulos, dedicados respectivamente a la familia, el trabajo y la seguridad social, a la cultura, y a la salud y la asistencia social. Por las constituciones sociales latinoamericanas anteriores, la Constitución del 7 de septiembre de 1950 fue influenciada por la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, firmada en la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en 1945 (Fortín Magaña 2005: 88).

1) El artículo 135, que abría el título dedicado al *régimen económico*, adoptó el criterio weimariano en virtud del cual el orden económico debía responder a principios de justicia social, para asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano. Todavía siguiendo a Weimar, el artículo 136 garantizaba la libertad económica en la medida en que no estuviese en oposición al interés social, mientras que la iniciativa privada era fomentada y protegida dentro de las condiciones necesarias para acrecentar la riqueza nacional y para asegurar los beneficios de esta al mayor número de habitantes del país (con una fórmula que retomaba el artículo 225 de la Constitución panameña de 1946).

El lenguaje de la Constitución de Weimar era también visible en el artículo 137, que reconocía y garantizaba la *propiedad* “en función social”: la expropiación era permitida “por causa de utilidad pública o de interés social, legalmente comprobados, y previa una justa indemnización”, pero en algunos casos se contemplaba la posibilidad de que la indemnización no se realizase antes de la

expropiación o que se llevara a cabo en cuotas (artículo 138). La Constitución contenía luego algunas disposiciones más específicas sobre la propiedad, que prohibían las restricciones a la circulación de mercancías, con la excepción de algunos tipos particulares de fideicomisos (artículo 139), vetaban a las corporaciones civiles y eclesiásticas de adquirir la propiedad de *bienes raíces* (artículo 141) y limitaban la posibilidad para los extranjeros, tanto individuos como empresas comerciales, de adquirir la propiedad de dichos bienes: dos disposiciones, estas últimas, claramente derivadas de la Constitución mexicana.

El artículo 142 prohibía cualquier *monopolio* privado, pero permitía la creación de monopolios estatales o municipales. El servicio postal y las comunicaciones eléctricas estaban reservados para el Estado, así como otros necesarios para intereses sociales. El artículo 144 facultaba al Estado la administración de compañías que prestaran servicios esenciales a la comunidad y el artículo 145 expresaba su apoyo a las asociaciones de tipo económico destinadas a aumentar la riqueza general mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, como humanos y a promover una justa distribución de los beneficios provenientes de sus actividades. Mientras tanto, el artículo 146 –una vez más con tono nacionalista– proclamaba el comercio y la industria a pequeña escala “patrimonio de los salvadoreños por nacimiento y de los centroamericanos naturales”. El artículo 147 fomentaba el desarrollo de la pequeña propiedad rural. El artículo 148 declaraba de interés social la construcción de viviendas y favorecía el acceso de las familias salvadoreñas a la propiedad de su hogar. El artículo 149 establecía una duración máxima de 50 años para las concesiones estatales relacionadas con ferrocarriles, canales y otras obras de servicio público.

2) El capítulo relacionado con la *familia* se abría con la definición “base fundamental de la sociedad” y la colocaba bajo la protección del Estado, que era encargado de protegerla, de fomentar el matrimonio, de asistir a la maternidad y a la infancia. El Estado era obligado a proteger la salud física, mental y moral de los menores y la delincuencia juvenil estaba sujeta a un régimen legal

especial (artículo 180). El artículo 181 proclamaba la igualdad de derechos entre hijos naturales y legítimos y atribuía a la ley la tarea de determinar “la forma de investigar la paternidad”.

- 3) El artículo 182 definía el *trabajo* como una “función social”, puesta bajo la protección del Estado, con precisión de que “no se considera artículo de comercio”. El Estado tenía la obligación de utilizar todos los medios a su disposición para proporcionar “ocupación al trabajador, manual o intelectual, y para asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna”. El artículo 183, retoma el artículo 156 de la Constitución de 1886, en el texto reformado en 1945, preveía la redacción de un código del trabajo y establecía los principios que debía contener: igualdad de remuneración para los trabajadores de la misma empresa frente a trabajo igual; derecho a un salario mínimo, fijado periódicamente; salario mínimo “suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural”; obligación de pagar el salario en moneda de curso legal; prima anual para los trabajadores; duración máxima del trabajo diurno (8 horas) y nocturno; descanso semanal; vacaciones anuales pagadas; trabajo infantil; obligación de indemnización del trabajador despedido sin causa justificada.

El artículo 184 reconocía el derecho al permiso de maternidad y la obligación de los empleadores de instalar en el lugar de trabajo cunas y lugares de cuidado para los hijos de las mujeres trabajadoras. El artículo 185 obligaba al empleador a compensar a los trabajadores por accidentes en el trabajo. La ley estaba encargada de identificar a las empresas que por sus condiciones especiales eran obligadas a ofrecer al trabajador y a su familia viviendas adecuadas, escuelas, asistencia médica y otros servicios sociales (artículo 186). La Constitución se ocupaba también del contrato de aprendizaje (artículo 188), del trabajo a domicilio (artículo 189), de los trabajadores agrícolas y domésticos (artículo 190), de los contratos colectivos de trabajo y de la garantía de las condiciones del lugar de trabajo (artículo 191) y de las inspecciones de estos lugares (artículo 195).

El artículo 187 establecía un sistema obligatorio de seguridad social, regulado por la ley y financiado por los patronos, los trabajadores y el Estado. El artículo 192 garantizaba la libertad de asociación sindical y reconocía a los sindicatos el “derecho a personalidad jurídica y a ser debidamente protegidos en el ejercicio de sus funciones”<sup>49</sup>. El artículo 193 preveía el derecho de huelga de los trabajadores y de paro de los patronos y el artículo 194 la jurisdicción especial del trabajo, cuyos procedimientos tenían que ser regulados en forma que permitiese la rápida solución de los conflictos, siendo el Estado obligado a “promover la conciliación y el arbitraje como medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”.

El capítulo sobre el trabajo terminaba, como en las constituciones de Cuba y Costa Rica, con la proclamación de la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador y con la cláusula que excluía que la enumeración constitucional de los derechos sociales excluyese “otros que se deriven de los principios de justicia social” (artículo 196).

4) El capítulo sobre la *cultura* se abría con la atribución al Estado de la obligación de preservar, apoyar y difundir la cultura y con la proclamación de la educación como una atribución esencial del Estado (artículo 197). El artículo 198 apuntaba el fin de la educación: el “pleno desarrollo de la personalidad de los educandos”, con el objetivo de que estos últimos prestasen a la sociedad “una cooperación constructiva”, y de “inculcar el respeto a los derechos y deberes del hombre”, combatiendo “todo espíritu de intolerancia y de odio, y fomentando el ideal de unidad de los pueblos centroamericanos”.

El artículo 199 reconocía el derecho y el deber de todos los habitantes de la república de recibir una educación básica obligatoria y gratuita “que los capacite para desempeñar consciente y eficazmen-

---

<sup>49</sup> El decreto núm. 728 de 1950 contenía la Ley de Sindicatos: véase UNAM (1950: 159-167).

te su papel como trabajadores, padres de familia y ciudadanos” y subrayaba que “la educación básica incluirá la primaria, y cuando la imparta el Estado será gratuita”. El artículo 200 calificaba la alfabetización como “interés social”. Se establecía la naturaleza laica de la educación pública y la regulación estatal y la inspección de los centros educativos no estatales; al Estado además se le permitía reservar exclusivamente a sí mismo la formación de los maestros (artículo 201). La apertura de la escuela para todos era proclamada con la prohibición a los centros de educación de excluir a los estudiantes por la naturaleza de la unión entre sus padres o por diferencias sociales, raciales o políticas (artículo 202).

El artículo 203 preveía la necesidad de adquirir las habilidades requeridas por la ley para la enseñanza y –retomando el artículo 81 de la Constitución panameña de 1946– reservaba la enseñanza de la historia, de la educación cívica y de la constitución a profesores salvadoreños, aun con reconocimiento de la libertad de enseñanza: aquí la inspiración nacionalista, que se ha visto ya en el campo económico, reaparecía en el ámbito cultural. El marco general, aunque no configuraba un monopolio estatal de la educación, estaba orientado, por un lado, a la prevalencia del sector público y, por otro, a objetivos educativos destinados a producir un *buen ciudadano* en lugar de potenciar el pluralismo social.

El artículo 204 retomaba la disposición de la Constitución española que declaraba el “tesoro cultural” salvadoreño como riqueza artística, histórica y arqueológica del país, colocándolo bajo la protección del Estado. El artículo 205 reconocía la autonomía de la Universidad de El Salvador y obligaba al Estado a apoyarla financieramente con una formulación parecida a las que se han visto en las constituciones de Cuba y de Guatemala.

5) El artículo 206, con el cual se abría el capítulo dedicado a la *salud pública* y a la *asistencia social*, clasificaba la salud de los habitantes de la República como “bien público”, comprometía al Estado y a las personas a velar por su conservación y restauración, colocándose así a medio camino entre la concepción más

tradicional de la protección de la salud pública (como interés colectivo) y la más moderna (de la salud como un derecho individual). El artículo 207 preveía la asistencia médica gratuita para los pacientes carentes de recursos y para todos en los casos en que fuera necesario prevenir la propagación de una enfermedad contagiosa, con tratamiento obligatorio en este último supuesto. El artículo 210 ponía bajo la protección del Estado a los indigentes que, por su edad o incapacidad física o mental, fuesen inhábiles para el trabajo. Los artículos 208 y 209 dictaban disposiciones organizativas sobre los servicios de salud pública, incluido el establecimiento de un Consejo Superior de Salud Pública, responsable de velar “por la salud del pueblo”.

La Constitución de 1950 fue derogada por la constituyente convocada tras el golpe de Estado de 1962, pero sus disposiciones sociales fueron mantenidas (Fortín Magaña 2005: 41). Muchas de ellas transitaron enseguida a la Constitución de 1983, hoy vigente.

#### i. La Constitución de Honduras de 1957

Aunque las constituciones de 1924 y 1936 ya contenían disposiciones en materia social, fue la de 1957 la que marcó la entrada de Honduras en la era del constitucionalismo social. La junta militar que gobernaba Honduras desde el 21 de octubre de 1956 convocó a una Asamblea constituyente, que se reunió el 22 de septiembre de 1957. Esta Asamblea estaba compuesta por una mayoría de liberales (36 diputados de los 58) y el 15 de noviembre de 1957 eligió al líder de la tendencia socialdemócrata del Partido Liberal hondureño, Ramón Villeda Morales, quien también había sido presidente de la asamblea constituyente, como nuevo presidente de la república. La nueva Constitución, promulgada el 19 de diciembre de 1957, fue influenciada no sólo por el modelo mexicano sino también por el texto constitucional de Guatemala de 1945, que entonces ya había sido derogada.

Ya el artículo 6 de la Constitución, que declara objeto de propiedad nacional la *tierra* y los *recursos naturales*, para cuya explotación remitía a una ley específica<sup>50</sup>, era expresión de una tendencia hacia el nacionalismo económico latinoamericano (Lions Signoret 1958: 78). Las opciones en materia de constitucionalismo social eran expresadas claramente en los títulos V y X. El título V, relativo a las “garantías sociales”, era dividido en 4 capítulos, dedicados, respectivamente, a la familia, a la cultura y a la propiedad, al trabajo y a la previdencia social. El título X, por otro lado, era dedicado a la economía.

1) El artículo 99 ponía a la *familia*, al matrimonio y a la maternidad bajo la protección del Estado y garantizaba la igualdad jurídica de los cónyuges, mientras que el artículo 101, retomando las disposiciones ya vistas en las constituciones de Cuba, Guatemala y Panamá, reconocía el matrimonio de hecho entre personas legalmente capaces de contraerlo y dejaba a la ley la determinación de las condiciones para que produjesen los efectos del matrimonio civil. El artículo 102 derogaba las diferencias relativas a la naturaleza de la filiación y el artículo 104 autorizaba la investigación de la paternidad. El artículo 103 reconocía el derecho de adopción. En estos casos, la ley era competente para regular estos fenómenos.

El artículo 105 preveía una protección especial para las familias numerosas (con al menos cinco hijos). El artículo 106 establecía la obligación de los padres de alimentar, ayudar y educar a sus hijos, dejando al Estado la competencia de velar por el cumplimiento de estos deberes. El artículo 107 la del Estado de proteger la salud física, mental y moral de la infancia. Para una serie de categorías débiles, menores de edad con discapacidades físicas y mentales,

---

<sup>50</sup> El decreto núm. 171 de 1957 – Ley de petróleo reservaba al Estado los yacimientos de petróleo y de hidrocarburos análogos y derivados y reglamentaba las concesiones y las condiciones económicas de estas (véase una síntesis en UNAM 1958: 124-126).

ancianos, huérfanos, entre otros, era prevista una legislación especial de vigilancia, rehabilitación y protección (artículo 108). Un régimen particular era previsto también para la delincuencia juvenil (una norma de este tipo ya se encontraba en el artículo 180 de la Constitución salvadoreña de 1950). El patrimonio familiar era considerado objeto de una legislación especial (artículo 109). El artículo 110 reconocía el divorcio como causa de disolución del matrimonio.

2) El artículo 135, con el cual se abría el capítulo dedicado a la *cultura*, calificaba la educación como una función esencial del Estado para la preservación, el fomento y la difusión de la cultura, llamada a proyectar sus beneficios en la sociedad, sin discriminación de cualquier naturaleza. La Constitución comprometía al Estado a desarrollar la educación del pueblo (artículo 136), a apoyar las estructuras de educación preescolar, primaria y media y la educación extraescolar (artículo 137); preveía que la educación estatal era gratuita y laica y que la primaria era también obligatoria (artículo 138), mientras sometía la enseñanza privada a inspección y regulación aprobada por el Estado (artículo 142). La Constitución reglamentaba la profesión de maestro (artículos 139-143), reconocía la libertad de cátedra e impulsaba la reglamentación de las asignaturas impartidas en las escuelas, reservando la enseñanza de algunas asignaturas a docentes hondureños por nacimiento (artículo 144) y estableciendo la obligación de enseñar la moral como sujeto autónomo en todos los centros de enseñanza (artículo 145).

Los artículos 146 y 147 reconocían la función de la Universidad Nacional, definían su estatus legal de manera articulada, le otorgaba la exclusividad de poder organizar, dirigir y desarrollar la enseñanza superior y la educación profesional y le encargaba contribuir a la investigación científica, a la difusión general de la cultura y de cooperar al estudio de los problemas nacionales, le reservaba el

poder de otorgar títulos académicos reconocidos oficialmente y obligaba al Estado a contribuir a su financiación.

La Constitución hondureña se difundía enseguida en cuestiones de detalle, incluía el compromiso del Estado de fomentar escuelas para ciegos, sordomudos y personas con retardo mental (artículo 149), de contribuir al sostenimiento de escolares pobres (artículo 150), de proveer becas para estudios profesionales, de artes y de industrias populares y para el perfeccionamiento o especialización de postgraduados (artículo 148), así como proteger las artes y la industria populares (artículo 153). Como en varias otras constituciones, los tesoros arqueológicos, artísticos e históricos eran puestos bajo la supervisión del Estado, prohibiendo su exportación (artículo 152).

3) En el capítulo sobre la *propiedad*, la Constitución reconocía, fomentaba y garantizaba la propiedad privada (artículo 154), especificando que nadie podía ser privado de ella excepto en virtud de una ley o una sentencia basada en la ley (artículo 155) y que la expropiación para beneficio público o necesidad no podría realizarse sin compensación (artículo 156). El artículo 157 reconocía la función social de la propiedad privada y permitía limitaciones a este derecho por razones de necesidad y utilidad pública o interés social.

También la Constitución hondureña contenía la clásica norma de origen mexicano que excluía a los extranjeros de la propiedad de las tierras ubicadas cerca de las fronteras o costas (artículo 159), mientras que una disposición, contenida en el título sobre la economía, sometía al capital extranjero a las mismas limitaciones que el nacional, permitiendo tratamientos diferenciales a favor del capital hondureño o centroamericano (artículo 260). El capítulo relativo a la propiedad incluía luego algunas disposiciones menos relevantes sobre varios temas (derecho eminente del Estado dentro de sus límites territoriales; propiedad intelectual; imprescriptibilidad del derecho de reivindicar los bienes confiscados; transacción en los asuntos civiles, entre otros: artículos 158, 160-162).

4) El artículo 111 reconocía el derecho al *trabajo*, a la libre elección de la profesión y a la protección contra el paro y el artículo 112 mencionaba las garantías del trabajador destinadas a ser impuestas en los contratos de trabajo por ser calificadas de orden público: duración máxima de ocho horas de la jornada de trabajo y de seis horas en el caso de trabajo nocturno, con un límite máximo de 36 horas semanales; obligación de pagar las horas de trabajo extraordinario; descanso semanal; igualdad de salarios en iguales condiciones de trabajo; obligación de pagar el salario en moneda con curso legal; garantía de un salario mínimo fijado periódicamente; obligación del patrono de garantizar la higiene y la salubridad de las condiciones de trabajo y las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo; protección especial para los menores de edad; vacaciones anuales remuneradas; obligación para el empresario de indemnizar al trabajador en caso de infortunio y de enfermedad; protección especial para la mujer trabajadora, en particular en los períodos de embarazo y de lactancia; derecho de huelga y de paro; libertad de asociación sindical; negociación colectiva. La Constitución obligaba al legislador a proteger la estabilidad de la relación laboral y preveía la indemnización o reincorporación del trabajador despedido injustamente (artículo 113), imitando una disposición de la Constitución de Guatemala de 1945<sup>51</sup>.

La Constitución hondureña, imitando en esto a la Constitución salvadoreña de 1950, se detenía en disposiciones relativas a garantías especiales para categorías particulares de trabajadores: trabajadores a domicilio (artículo 114), domésticos (artículo 115), de los ferrocarriles, de la marina mercante, de las mineras (artículo 116), intelectuales independientes (artículo 117). El artículo 120 otorgaba preferencia a los trabajadores hondureños en comparación con los trabajadores extranjeros y el artículo 121 comprometía

---

<sup>51</sup> Esta es la opinión de Mariñas Otero (1962: 41).

al Estado a supervisar e inspeccionar las empresas, a fin de hacer efectivas las normas laborales.

La Constitución preveía también el establecimiento de la jurisdicción laboral, a la cual quedaban sometidas todas las controversias sobre las relaciones entre el capital y el trabajo (artículo 122), la creación de órganos de conciliación y la promoción de una solución pacífica a los conflictos laborales (artículo 123). Otras disposiciones se referían al apoyo a la capacitación técnica de los trabajadores (artículo 124), al fomento a la construcción de viviendas públicas, en ambos casos, era prevista la contribución del Estado y de los trabajadores, a una legislación especial para las cooperativas (artículo 130) y a la protección especial de los campesinos (artículo 131).

5) Era previsto el derecho individual a la *seguridad social*, a saber, la seguridad de los medios de subsistencia en casos de enfermedad, maternidad, subsidios de familia, vejez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y todas las demás contingencias que afectasen la capacidad de trabajar y consumir (artículo 127). La ley era responsable de regular este fenómeno, bajo el principio de la contribución del Estado, de los patronos, de los trabajadores (artículo 128) y de crear instituciones de bienestar y seguridad social<sup>52</sup>.

El carácter tendencialmente general de las garantías relacionadas con el trabajo y la seguridad social estaba conformado en dos artículos que establecían los objetivos básicos de la legislación laboral, artículo 118: garantizar el derecho del trabajador a la “independencia de su conciencia moral, cívica y política” respecto a las interferencias del empleador y artículo 119: garantizar la armonía entre el capital y el trabajo, como factores de producción.

---

<sup>52</sup> La ley del seguro social fue aprobada ya antes de la constitución, con el decreto núm. 169 de 15 octubre 1957, sobre el cual véase a Bernaldo de Quirós (1958: 69-75).

Por otro lado, en el artículo 133, con el cual la Constitución hondureña retomaba la disposición de la Constitución cubana de 1940 sobre la naturaleza abierta del catálogo de derechos de los trabajadores<sup>53</sup>, mientras que el artículo 132 preveía la irrenunciabilidad de estos derechos y la nulidad de las estipulaciones destinadas a restringirlos o suprimirlos.

El artículo 134 declaró que la aprobación de un código del trabajo “que regulará las relaciones entre el capital y el trabajo colocándolos sobre una base de justicia social, de modo que ese garantice al trabajador las condiciones necesarias para una vida normal, y al capital una compensación equitativa de su inversión” era de utilidad pública, siguiendo, en esto, a la Constitución salvadoreña de 1886, en la versión de 1945.

6) Finalmente, el título X de la Constitución de 1957 contenía un capítulo dedicado a la *economía*, en el cual se esbozaban las características generales del sistema económico hondureño, prescribiendo que debía inspirarse en los principios de “eficiencia en la producción” y “justicia social en la distribución de ingreso nacional” equilibrando el papel de los diferentes actores y factores involucrados, empresa y propiedad privada, empresa y propiedad estatal y municipal; el productor, el consumidor y el trabajador individual, y las asociaciones de productores, las sociedades de consumidores y los sindicatos de trabajadores; y las demás asociaciones reconocidas por la ley. El artículo 253, que retoma literalmente la Constitución boliviana de 1938 colocaba “el trabajo y el capital, como factores de producción”, bajo “la protección del Estado” y declaraba de utilidad social a las cooperativas. El artículo 255 reconocía las libertades de consumo, ahorro, inversión, ocupación, iniciativa, comercio, contratación

---

<sup>53</sup> Artículo 133.- “Los derechos y garantías enumeradas en este capítulo, no excluyen los que emanen de los principios de justicia social aceptados por nuestro país en convenciones internacionales”.

y el artículo 265 prohibía en general los monopolios en manos de sujetos privados.

El artículo 254 comprometía al Estado a proteger y conservar los *recursos naturales*, así como a reglamentar su uso, goce y aprovechamiento de acuerdo con el interés social. El artículo 256 permitía la reserva al Estado de ciertas industrias básicas, explotaciones y servicios de interés público, así como la adopción de medidas económicas y fiscales para estimular y complementar la iniciativa privada. La intervención pública en la economía era configurada como basada en el interés público y limitada por los derechos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución (artículo 257) y el principal objetivo del Estado en apoyo de la actividad económica era promover un nivel ordenado de empleo e ingresos, con el objetivo de conceder a toda la población “una existencia digna y decorosa”. El artículo 260 permitía reservar ciertas actividades para el capital hondureño o latinoamericano.

En materia agraria, el Estado tenía que perseguir el objetivo del desarrollo de la propiedad rural pequeña y mediana y establecer servicios de crédito y educación agrícola (artículo 263); la ley era habilitada para establecer restricciones, modalidades o prohibiciones especiales para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de la propiedad estatal y municipal (artículo 259), pero en general la Constitución no establecía disposiciones de principio a favor de la reforma agraria (Mariñas Otero 1962: 44).

La Constitución atribuía al poder ejecutivo la dirección de la intervención estatal en la economía y orientaba las relaciones económicas externas del Estado “sobre las bases de la cooperación internacional, la integración económica centroamericana y el respeto de los tratados y convenios que suscriba, en lo que no se opongan al interés nacional” (artículo 258).

### III. UNAS CONCLUSIONES

Con la Constitución hondureña de 1957, la difusión del constitucionalismo social había alcanzado, en diferentes formas y profundidades, casi todos los Estados de América central (más en América Latina). Durante los cuarenta años entre la aprobación de la Constitución mexicana y la aprobación de la Carta hondureña, el constitucionalismo social no se extendió sólo geográficamente, sino que también se articuló y se diferenció en su alcance, como en su contenido, consolidando una tendencia a adoptar disposiciones constitucionales muy detalladas que en la tradición constitucional mexicana habría disfrutado de un desarrollo ulterior, manifestado en las numerosas revisiones constitucionales que tuvieron lugar en el siglo transcurrido desde su adopción. Después de un largo análisis de los textos constitucionales, es quizá posible proponer algunas conclusiones mínimas.

- 1) Si las constituciones adoptadas en la primera de las dos *olas*, que este estudio ha intentado poner en evidencia, se limitaban a incorporar algunos fragmentos del constitucionalismo social, las cartas aprobadas después de 1940, empezando por la Constitución cubana, pero siguiendo otros precedentes que se habían desarrollado en varios Estados de América del Sur, abandonaron el constitucionalismo social fragmentado a favor de un constitucionalismo social sistemático<sup>54</sup>. El alcance global del constitucionalismo social previsto en la Constitución de Weimar manifiesta aquí su influencia. Junto con esta tendencia aparece en muchas de las constituciones de América central aquí analizadas, más en general todas las constituciones sociales latinoamericanas, la propensión a una reglamentación no

---

<sup>54</sup> Respecto a esta tendencia se señalan las excepciones de las constituciones de Panamá de 1941 y de la República Dominicana de 1942. Sin embargo, la primera de esta dos fue sustituida en 1946 por una constitución con contenido sistemático en materia social.

sólo de principios, sino más bien de detalle<sup>55</sup>, visible en la Carta de Querétaro y con tendencia, a dictar reglas constitucionales también sobre asuntos de relevancia menor.

- 2) Otra inclinación visible en el desarrollo histórico y comparado del constitucionalismo social es la transición lenta y gradual desde disposiciones sociales con contenido objetivo, que fijaban principios de política pública y deberes de acción del Estado, hacia la previsión de garantías formuladas como derechos individuales, ya en varios documentos como en la Constitución de Panamá de 1946.
- 3) En tercer lugar, es necesario poner en evidencia un perfil que en este ensayo ha quedado hasta ahora relativamente en la sombra, a saber, la relación entre las disposiciones constitucionales en materia social y la parte de las constituciones aquí examinadas relativas a la organización del poder público, es decir, con la “sala de máquinas” de la Constitución, (Gargarella 2014b). Esta relación es relevante por lo menos desde dos diferentes puntos de vista: en lo que se refiere a las técnicas para la implementación de los principios constitucionales en materia social, en particular cuando fuesen configurados como derechos individuales, en lo que concierne a la organización política del Estado y en particular a su forma de gobierno.
- 4) Desde el primero de los dos puntos de vista ahora mencionados, nos parece que las garantías de los principios sociales quedaron sobre todo en la esfera de acción de los poderes políticos. Se puede afirmar que casi todas estas disposiciones tenían como

---

<sup>55</sup> Sobre esta alternativa véase a Poblete Troncoso (1942: 404). La longitud se ha convertido, en estas últimas décadas, en un elemento común de las constituciones latinas (quizás originada precisamente por la propagación del constitucionalismo social) conectada a la aspiración del texto constitucional a orientar a todos los sectores del sistema legal, como lo demuestran las recientes constituciones democrático-sociales (ej. Brasil 1988 y Colombia 1991) y las constituciones neo-bolivarianas (Venezuela 1999, Ecuador 2008 y Bolivia 2009).

destinatarios al poder legislativo y al poder ejecutivo, casi nunca a los ciudadanos y al poder judicial. No faltaron intentos por fortalecer este último o por enriquecer la organización de los poderes públicos con órganos de justicia constitucional, como fue, entre los casos aquí citados, el Tribunal de Garantías constitucionales y sociales previsto por la Constitución de Cuba de 1940<sup>56</sup>. Pero estos intentos solo tuvieron efectos marginales.

- 5) En lo que se refiere a la organización política del Estado, se puede observar que los Estados que constitucionalizaron los principios sociales tomaron básicamente dos vías diferentes<sup>57</sup>.

La primera fue la atenuación del presidencialismo y la búsqueda de un sistema institucional más equilibrado: este intento fue perseguido por las constituciones de Cuba de 1940, de Guatemala de 1945 y de Costa Rica de 1949. Sin embargo, por razones históricas que no es posible analizar aquí, sólo en este último caso el sistema constitucional logró consolidarse y crear un sistema institucional liberal democrático, con Estado social, al estilo de los Estados europeos de la segunda posguerra. La segunda vía fue combinar los derechos sociales con un presidencialismo autoritario o populista, tal vez de origen revolucionario: y aquí en América central el caso de México es sin duda el más relevante. Esta vía resultó más eficaz en el período aquí analizado, en el cual el nexo –ya mencionado antes– entre implementación de los principios sociales y fuerza política parece muy fuerte.

- 6) Un último dato que tiene que ser puesto en evidencia es la dialéctica entre el estatismo y el pluralismo en la garantía de los derechos sociales, visible sobre todo en las disposiciones sobre

---

<sup>56</sup> Sin embargo, ese tribunal no tenía la competencia de juzgar sobre la legitimidad constitucional de las leyes respecto a los derechos sociales, sino la de juzgar sobre la aplicación de las leyes en materia social: véase el artículo 107 de la ley reglamentaria (Lazcano y Mazón 1949: 256 y ss.).

<sup>57</sup> Para unas consideraciones más desarrolladas sobre este tema, véase Gargarella (2014b: 202 y ss. y 209 y ss.).

la familia y la cultura, pero también en aquellas sobre el trabajo y la propiedad. Esta dialéctica corre a través de todas las constituciones adoptadas en el período ahora examinado y mientras algunas de las constituciones aquí analizadas tienden hacia una opción estatista, otras son más abiertas al pluralismo social. Sin embargo, nos parece que la primera de estas dos inclinaciones ha sido en conjunto prevalente en América central en el período aquí examinado, a diferencia de lo que pasó en Europa, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial.

### BIBLIOGRAFÍA

- Anschütz, Gerhard (1930): *Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11 August 1919 – Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, 13a Ed., Stilke, Berlin.
- Baldassarre, Antonio (1989): “Diritti sociali”, en *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XI, Roma.
- Bernaldo de Quirós, Juan (1958): “Ley del Seguro Social de Honduras”, en *Boletín de Instituto de Derecho Comparado*, año XI, núm. 33, 69-75.
- Conniff, Michael (2001): “Panamá desde 1903”, en *História de América Latina – 14. América central desde 1930*, Bethell, Leslie (ed.), Cambridge Univ. Press/Editorial Crítica, Barcelona.
- De Galíndez, Jesús (1952): “La inestabilidad constitucional en el derecho comparado de Latinoamérica”, en *Boletín del Instituto de Derecho comparado de México*, vol. V, núm. 14, 45-65.
- Duguit, Léon (1920): *Les Transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, 2a Ed., Librairie Félix Alcan, París.

Fabrega Ponce, Jorge (1965): “Ensayo sobre historia constitucional panamena. Las Constituciones de 1904, 1941 y 1946”, en *Revista Lotería*, núm. 115, 76-96.

Fitzgibbon, Russell (1945): “Constitutional Developments in Latin America: A Synthesis”, en *American Political Science Review*, vol. 39, núm. 3, 511-522.

Forsthoff, Ernst (1956): “La Repubblica federale tedesca come Stato di diritto e Stato sociale”, en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 547-562.

Fortín Magaña, René (2005): *Constituciones Iberoamericanas. El Salvador*, UNAM, México.

Frerking Salas, Oscar (1947): “Las cláusulas económico-sociales en la constitución política de Bolivia”, en Academia de Ciencias Económicas – Instituto de Investigaciones Económico-Financieras – Sección de Investigaciones Económico-Sociales, *Las Clausulas económico-sociales en las Constituciones de América*, tomo I, Sud América, Editorial Losada, Buenos Aires.

Gallardo, Ricardo (1961): *Las Constituciones de El Salvador*, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid.

García Laguardia, Jorge Mario (2006): *Constituciones Iberoamericanas: Guatemala*, IJ-UNAM, México.

García Laguardia, Jorge Mario (1978): “Política y Constitución en Guatemala”, en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina (1950-1975)*, Gil Valdivia, Gerardo y Chávez Tapia, Jorge (coords.), vol. I, México y Centroamérica, Serie B, Estudios comparativos, núm. 15, IJ-UNAM, México.

- García Laguardia, Jorge Mario y Vázquez Martínez, Edmundo (1984): *Constitución y orden democrático*, Universidad de San Carlos de Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Gargarella, Roberto (2014a): “Latin American Constitutionalism: Social Rights and the ‘Engine Room’ of the Constitution”, en *Notre Dame Journal of International & Comparative Law*, vol. 4, núm. 1, 9-18.
- Gargarella, Roberto (2014b): *La sala de máquina de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Katz, Buenos Aires.
- Gómez Díez, Francisco Javier (1996): “La revolución guatemalteca de 1944: la Asamblea Nacional Constituyente y la mentalidad revolucionaria”, en *Estudios de historia social y económica de América*, núm. 13, 203-219.
- Gómez Díez, Francisco Javier (1995): “La política guatemalteca en los orígenes de la ‘década revolucionaria’: la Asamblea constituyente de 1945”, en *Revista de Indias*, vol. 55, núm. 203, 127-147.
- Goytia, Víctor F. (1954): *Las Constituciones de Panamá*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid.
- Hernández Corujo, Enrique (1960): *Historia constitucional de Cuba*, vol. 2, O’Reilly, La Habana.
- Lavigne, Pierre (1948): *Les bases constitutionnelles du droit du travail. Le travail dans les Constitutions françaises (1789-1945)*, Paris.
- Lazcano y Mazón, Andrés María (1952): *Las Constituciones de Cuba*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid.

- Lazcano y Mazón, Andrés María (1949): *Comentarios a la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales*, 2ª Ed., O'Reilly, La Habana.
- Lijphart, Arend (1988): *Le Democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna.
- Lions Signoret, Monique (1958): “Nueva Constitución de la República de Honduras”, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año XI, núm. 33, 77-87.
- Mariñas Otero, Luis (1962): *Las Constituciones de Honduras*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid.
- Mirkin Guétzevitch, Boris (1928) : *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Librairie Delagrave, París.
- Moran, Carlos M. (1936): “La cuestión social en la Constitución”, en *Revista Cubana de Derecho*, año 13, núm. 3.
- Mürkens, Wilhelm (1929): “Das Verfassungsrecht der Vereinigten Staaten von Mexico”, en *Jahrbuch des Öffentlichen Recht*, vol. 17.
- Nelson, Eastin (1941): “Economic Theory Implicit in the Panamanian Constitution of 1940”, en *Tulane Law Review*, vol. 16.
- Olivetti, Marco (2018): *Diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino.
- Parker, Franklin D. (1964): *The Central American Republics*, Oxford University Press, Londres.
- Pérez Brignoli, Héctor (1997): *Breve historia contemporánea de Costa Rica*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Peritch, Jean (1926) : *Les dispositions sociales et économiques dans la Constitution Yougoslave*, en *Revue de droit public*, año XXXVI.

- Poblete Troncoso, Moisés (1942): *Evolución del derecho social en América*, Editorial Nascimento, Santiago de Chile.
- Ricord, Humberto E. (1950): “El derecho panameño ante la cuestión del régimen matrimonial”, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado*, núm. 7, 9-67.
- Rouaix, Pastor (1959): *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución política de 1917*, 2ª Ed., Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos, México.
- Rürup, Reinhard (1992): “Génesis y fundamentos de la Constitución de Weimar”, en *Ayer*, núm. 5, 125-158.
- Sánchez Agesta, Luis (1984): *Historia del constitucionalismo español (1808-1836)*, 4ª Ed., Centro de Estudios constitucionales, Madrid.
- Sánchez González, Salvador (2013): “Constitucionalización de los Derechos Sociales en Panamá”, en *Revista Panameña de Política*, núm. 15, 65-76.
- Sánchez, Ignacio E. (1996): “Constitutional Protection of Cuban Property Rights”, en *Cuba in Transition*, ASCE, 398-405.
- Sánchez-Roig, Rebeca (1996): “Cuban Constitutionalism and Rights: An Overview of the Constitutions of 1901 and 1940”, en *Cuba in Transition – ASCE*, 390-397.
- Sayeg Helú, Jorge (1996): *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*, 2ª Ed., Fondo de Cultura Económica, México.
- Schmitt, Carl (1993): *Théorie de la Constitution*, PUF, Paris.
- Sunstein, Cass R. (2004): *The Second Bill of rights*, Basic Books, Cambridge-Massachusetts.

Svolos, Alexandros (1939): *Le travail dans les Constitutions contemporaines*, Recueil Sirey, París.

Trueba Urbina, Alberto (1951): *¿Que es una Constitución político-social?*, Editorial Ruta, México.

Universidad Nacional Autónoma de México (1958): “HONDURAS. Decreto núm. 171 (16-X-1957, “La Gaceta” núm. 16,379, 11-I-1958). Ley del Petróleo”, en *Boletín de Instituto de Derecho Comparado*, año XI, núm. 33, 124-126.

Universidad Nacional Autónoma de México (1957): “PANAMÁ. Ley núm. 58 (12-XII-1956, G. O. 15-XII-1956), Por la cual se desarrolla el artículo 56 de la Constitución nacional en lo relativo al matrimonio de hecho”, en *Boletín de Instituto de Derecho Comparado*, año X, núm. 28, 213-214.

Universidad Nacional Autónoma de México (1952): “GUATEMALA. Decreto núm. 900. Ley de Reforma Agraria”, en *Boletín de Instituto de Derecho Comparado*, año V, núm. 15, 161-180.

Universidad Nacional Autónoma de México (1950): “EL SALVADOR. Decreto núm. 728. Ley de Sindicatos”, en *Boletín de Instituto de Derecho Comparado*, año III, núm. 9, 159-167.

Wachs, Jonathan (1004): “Reviving the 1940 Cuban Constitution: Arguments for Social and Economic Rights in a Post-Castro Government”, en *American University International Law Review*, vol. 10, núm. 1, 525-569.