

Cuaderno de lecturas constitucionales

Derechos Fundamentales

Doctor César Quintero

No. 6

Panamá, 29 de mayo de 2025

@sepresacpanama

Edición a cargo de Rafael Pérez Jaramillo



Presentación

La Secretaría Presidencial para la Reorganización del Estado y Asuntos Constitucionales (SEPRESAC) se complace en presentar el ejemplar número 6 de la serie denominada *Cuaderno de lecturas constitucionales*.

Ofrecemos al lector un valioso texto que nos conduce a comprender el contenido dogmático de las Constituciones bajo la noción de *Derechos Fundamentales*. Se trata de un escrito publicado bajo este título como sección de la obra *Derecho Constitucional*, (Edición de 1967). Su autor es el catedrático César Quintero.

Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas (1940) y doctor por la Universidad Central de Madrid (1945). Su producción intelectual constituye un referente del constitucionalismo panameño. Autor de *Principios de ciencia política* (1952), *Derecho Constitucional* (1967) y *Evolución Constitucional de Panamá* (1988). Algunas de sus conferencias se divulgaron en formato impreso. Destaca entre ellas: *Garantías jurisdiccionales constitucionales en Panamá* (1997).

Con esta serie *Cuaderno de lecturas constitucionales* se procura ofrecer un aporte a toda persona que desee conocer o ampliar sus conocimientos sobre el significado y alcance de los derechos constitucionales, así como de los procesos constituyentes democráticos.

DERECHOS FUNDAMENTALES

A. Las declaraciones clásicas de derechos

Una de las más importantes manifestaciones jurídicas de las revoluciones demoliberales, que se iniciaron en las postrimerías del siglo 18, consistió en la formulación sistemática y la promulgación solemne de ciertos derechos fundamentales de los individuos o miembros del Estado, frente a las autoridades constituidas del mismo.

La formal consagración de los aludidos derechos por el régimen político que surgió a través de aquellas revoluciones, no significa que todos esos proclamados derechos hubiesen sido totalmente desconocidos en las anteriores sociedades políticas.

Y es que todo Estado, no importa cuan autoritario sea su régimen, tiene necesariamente que reconocer y garantizar a los individuos que lo integran —llámense habitantes, súbditos, nacionales o ciudadanos— ciertos derechos. Todo Estado, independientemente de su forma de gobierno, es una organización jurídica que entraña una relación de derechos entre gobernantes y gobernados.

Desde luego, los términos de esta relación no han sido ni son los mismos en todos los Estados a través de la historia. En algunos ha sido o es vasta la porción de derechos correspondiente a los gobernados; en otros, ha sido o es menor; y en ciertos Estados ha sido o es bastante limitada.

También varía la naturaleza de los derechos que diferentes Estados han reconocido o reconocen a sus miembros.

Algunos Estados garantizan plenamente, por ejemplo, ciertos derechos civiles, pero restringen los políticos. Otros consagran de manera amplia los derechos llamados individuales, pero no así los sociales. Unos respetan absolutamente el derecho a la propiedad privada, pero desconocen el derecho de los individuos a la asistencia social. Otros, en cambio, que brindan de manera espléndida esta asistencia, restringen e, incluso, prohíben la propiedad privada.

Por último, varían también los principios o fundamentos ideológicos sobre los cuales descansan los derechos que en todo Estado han tenido y tienen los individuos que lo forman.

Si todo esto es así, si todo Estado, si todo régimen político, no ha podido ni puede menos de reconocer y garantizar algunos derechos a sus súbditos, ¿en qué consisten el mérito y la particularidad de las declaraciones de derechos surgidos de las revoluciones de fines del siglo 18?

El mérito y la novedad de dichas declaraciones estriban, ante todo, en que fueron precisamente, como al comienzo dijimos, declaraciones formales y sistemáticas.

Nunca antes se habían establecido de esta manera los derechos de los individuos frente a los gobernantes.

1. *Antecedentes históricos.* En materia de derechos individuales no pocos evocan la Carta Magna de 1215 y el *Bill of Rights* de 1689 de los ingleses y, ante nuestra anterior afirmación, preguntarán ¿no fueron acaso esos documentos declaraciones formales y sistemáticas de derechos de los súbditos frente a los gobernantes?

En verdad, no lo fueron. La Carta Magna, como es sabido, fue un documento impuesto por los barones, por los nobles ingleses, al Rey Juan. Por medio de dicha Carta los nobles trataron de erradicar abusos de la Corona y de asegurar para ellos ciertas prerrogativas y privilegios. No hay, pues, en la célebre Carta una declaración formal y mucho menos sistemática de derechos individuales. De ahí que, entre muchos otros advierte ADAMS que en ella no se encuentra ninguna de las instituciones clásicas de la libertad inglesa.¹

Tampoco el *Bill of Rights* de 1689 contiene una formal y sistemática declaración de derechos individuales. Sin duda, fue este el documento jurídico inglés que más se acercó a una declaración de derechos. No obstante esto y su propia denominación —usada luego en el mundo anglosajón para designar lo que en los demás países se denomina Derechos Individuales— en el mencionado *Bill of Rights* difiere en su forma y contenido de los que, un siglo después, fueron proclamados por los nacientes Estados anglosajones de América del Norte.

El *Bill of Rights* inglés es un documento que contiene cláusulas concretas e individualizadas. Comienza enumerando todos los abusos y arbitrariedades del Rey que la Revolución de ese año acababa de deponer. Luego los declara *ilegales* por ser “completa y directamente contrarios a las leyes y estatutos conocidos y a las libertades del país”. En el mismo documento se

¹ Cf. Adams, George B., *Constitutional History of England*, Edit. Henry Holt & Co, New York, 1949, p. 129

reconocen como reyes, en lugar del depuesto, a Guillermo y María de Orange, quienes son obligados a reinar de acuerdo con las cláusulas de dicho *Bill of Rights*. El documento tiene, así, un carácter de pacto con reminiscencias feudales, a pesar de que el pensamiento y las realidades políticas de esa época eran totalmente opuestas a tales reminiscencias. Así, según ADAMS, el *Bill* de 1689 fue un *contrato* entre el Rey y la nación, de la misma manera que la Magna Carta lo fue entre el rey Juan y los barones.²

Casi que huelga agregar, después de lo expuesto, que el *Bill of Rights* inglés carece en absoluto de planteamientos filosóficos, de declaraciones abstractas y de normas de carácter universal. Dicho documento no contiene, por tanto, una enumeración y mucho menos una sistematización de esas “libertades del país” a las cuales aludía y cuya existencia, sin precisar nada más, daba por sentada.

Lo cierto es que aquellas libertades y otras que luego se establecieron y consolidaron en dicho país, no han figurado en ningún documento específico ni en ninguna declaración única. Algunas no han sido siquiera consignadas por escrito como normas generales. Existen, pues, y se practican y respetan en virtud de la costumbre y por la fuerza de la opinión pública.

Sin embargo, esas libertades inglesas consagradas por la costumbre y empíricamente confirmadas, algunas de ellas, en

² Adams, *op. cit.*, p. 359.

documentos públicos, fueron la principal fuente concreta de las declaraciones generales, solemnes y formales del siglo 18.

No fueron, desde luego, la única de las fuentes. Estas se remontan hasta la antigüedad griega y romana. La propia Edad Media, con todos sus prejuicios e intolerancias, no dejó de influir eficazmente en la lenta gestación de algunos de estos derechos.

Los *Fueros* españoles, algunos dictados en plena Edad Media, fueron verdaderas cartas de derechos concedidos por los reyes a sus súbditos y villas. Algunos de dichos Fueros se remontan al año 780. Entre los más famosos figuran los de Aragón de 1162 que, según eminentes autores, pudieron ejercer influencia en las cartas inglesas del siglo 13 y especialmente, en las instituciones representativas introducidas en Inglaterra en aquel siglo.³

Lo expuesto contribuye a confirmar lo que antes dijimos, o sea, que todo Estado, que toda sociedad política, tiende en determinadas etapas históricas, a institucionalizar ciertos derechos y libertades de los individuos gobernados frente a los que ejercen el poder.

2. *Carácter de las primeras declaraciones de derechos.* Las declaraciones de derechos de fines del siglo 18 se diferencian de cualquiera anterior no sólo por su carácter formal y sistemático. Se distinguen, además, por su *carácter individualista*. Tales declaraciones sólo afirman los derechos del

³ Cf. Parker, Sir Ernest, *La organización constitucional de la Gran Bretaña*, versión española, Edit. Frosch & Cross, Londres, s/d, p.7.

individuo como tal frente a la sociedad y frente a la autoridad. Poco se ocupan de los deberes de ese individuo aislado para con la colectividad, ni de los derechos de ésta con respecto al individuo.

Se caracterizan y diferencian, asimismo, las declaraciones del siglo 18, por su fundamento ideológico. Los derechos proclamados se consideraban como derechos naturales del hombre; como derechos anteriores y superiores a todo Estado y a toda sociedad y, por tanto, ilimitados, inalienables e imprescriptibles. En cambio, la potestad del Estado, de acuerdo con el mismo fundamento ideológico, es delegada, transferida y, en principio, limitada.

Es esta la concepción individualista y liberal del Estado, que establece un nuevo criterio de distribución de derechos entre el individuo y el Estado.

Al analizar Carl SCHMITT este criterio de distribución en que se apoya lo que él denomina el *Estado de derecho liberal-burgués*, indica que éste: “Significa que la esfera de libertad del individuo es *ilimitada* en principio, mientras que las facultades del Estado son limitadas en principio”.⁴

a) *La Declaración de Virginia de 1776*. La primera declaración de Derechos que recoge la nueva concepción ideológica es el *Bill of Rights* del Estado angloamericano de Virginia. Dicha Declaración figuraba como preámbulo solemne

⁴ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, versión española, Editora Nacional, S.A., México, 1952, p. 183.

de la Constitución acordada el 12 de junio de 1776 por Convención reunida en la ciudad de Williamsburg.

Nótese que la aludida Constitución fue promulgada antes de que las colonias inglesas de América del Norte proclamaran su independencia de Inglaterra, la cual, como es sabido, sucedió el 4 de julio de ese año.

La Declaración de Virginia fue seguida por otras similares de algunos de los nacientes Estados Norteamericanos y, según Jellinek, sirvió de modelo a la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada el 26 de agosto de 1789, o sea, trece años después de la de Virginia.⁵

El citado autor alemán llega incluso a afirmar que “los franceses jamás habrían proclamado una Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano si no hubiesen existido los *Bills of Rights*” de los nacientes Estados norteamericanos.⁶

Esta es una afirmación demasiado arbitraria y apasionada, producto, sin duda, de las rivalidades y pugnas entonces existentes entre alemanes y franceses.

Siguiendo la lógica de tan rotunda tesis se llegaría, asimismo, a la antojadiza conclusión de que jamás habría habido una Revolución francesa si antes no hubiese ocurrido la independencia de las trece referidas colonias inglesas.

⁵ Cf. Jellinek, Jorge, *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, versión española, Madrid, Victoriano Suárez, 1908, p. 39 y ss.

⁶ *Ibidem*, p. 77.

Desde luego, todos los sucesos históricos están concatenados. La raíz de toda gran manifestación del pensamiento y de toda gran realización humana se halla en anteriores manifestaciones del pensamiento y de la acción.

Sin duda alguna los redactores de la Declaración francesa de 1789 tuvieron a la vista los *Bills of Rights* de las recién independizadas colonias inglesas. Pero, a su vez, los hombres que redactaron esas Declaraciones de Derechos angloamericanos, no solamente tenían el conocimiento y la experiencia de los *Bills of Rights* ingleses y de algunas Cartas coloniales que la Corona inglesa les había otorgado. El pensamiento de esos hombres estaba, asimismo, impregnado de las doctrinas de VOLTAIRE, de MONTESQUIEU, de ROUSSEAU, de los enciclopedistas DIDEROT y D'ALAMBERT y de los demás expositores franceses de la filosofía liberal del siglo 18. No es una mera coincidencia que los redactores del *Declaration of Rights* de Virginia hayan sido MASON y MADISON; y que JEFFERSON, otro ilustre virginiano, lo haya sido de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América. Todos esos hombres eran destacados intelectuales saturados del pensamiento francés y, en especial, de las teorías de ROUSSEAU y de MONTESQUIEU.

La identidad ideológica y la similitud terminológica que evidentemente existe entre los *Bills of Rights* de 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se debe a que, tanto aquéllos como ésta, reflejaban necesariamente las ideas revolucionarias de la época y

utilizaban, asimismo, el lenguaje revolucionario también de esa época.

Esas ideas y lenguaje eran los de la revolución universal de una nueva clase social que utilizaba una filosofía política —el individualismo burgués— para estructurar un aparato gubernamental —el Estado liberal de derecho— que permitiera a dicha clase desarrollar plenamente sus potencialidades, sin trabas y sin coerciones perjudiciales a sus intereses y aspiraciones.

De ahí que los derechos consagrados, tanto en los *Bills of Rights* norteamericanos como en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, fuesen eminentemente individualistas. Por tanto, el nombre de *Derechos individuales* que se les dio en Europa continental y en la América no sajona fue de lo más exacto y apropiado.

La Constitución de Virginia de 12 de junio de 1776 es, pues, el documento jurídico con que se inicia lo que podría llamarse la *era del constitucionalismo*.

3. *Advenimiento del constitucionalismo*. Se caracteriza la era constitucional: a) Por la adopción de Constituciones escritas o, mejor dicho, *codificadas*; b) Por contener dichas Constituciones una declaración formal y sistemática de derechos fundamentales de los individuos frente a las autoridades públicas; c) Por atribuir a tales derechos el carácter de *dogmas* políticos —de verdades indiscutibles— en base de los cuales debe ser estructurado el resto —o, sea, la parte orgánica— de la Constitución; d) Porque las normas formuladoras de esos derechos, lo mismo que las demás del

código constitucional, son de categoría superior a cualesquiera otras que existan o que puedan dictar las autoridades constituidas del Estado.

En efecto, a partir de la referida Constitución de Virginia y de las de la Revolución francesa, se da por supuesto que toda Constitución debe contener una declaración formal y sistemática de derechos fundamentales de los individuos frente a las autoridades del Estado.

Como ya indicamos, de acuerdo con la filosofía liberal clásica esos derechos son naturales e inherentes al individuo, anteriores a la sociedad estatal y, por tanto, inalienables. El disfrute individual de esos derechos es, en consecuencia, indiscutible; es un dogma de derecho político. De ahí que la parte de las Constituciones que registra y formula esos derechos se denomina parte *dogmática*.

Ahora bien, ¿cuáles son esos derechos a que tanto hemos aludido? Según el artículo I de la Declaración de Derechos de Virginia éstos consisten *especialmente* en el derecho de todo hombre a la *vida*, a la *libertad*, a la *propiedad*, a la *seguridad* y a la búsqueda de la *felicidad*.

A su vez la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en su artículo 2, dice:

“El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la *libertad*, la *propiedad*, la *seguridad* y la *resistencia a la opresión*”.

Desde luego, los derechos expresados en una y otra declaraciones venían a ser derechos troncales de los cuales

derivaban todos los demás consagrados, también, en las mismas declaraciones.

Así, el derecho general de todo hombre a la vida se expresaba, especialmente, en las garantías penales contenidas en las mencionadas declaraciones. El amplio derecho a la libertad se manifestaba de manera especial en las típicas libertades de expresión, de religión, de reunión, de asociación, de locomoción, de profesión, etc. de igual manera, el derecho de propiedad se especificaba a través de todas las garantías estatuidas en torno a la misma. El derecho a la seguridad se concretaba, entre otros derechos, en la inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia y de la propia persona humana. Y el derecho de resistencia a la opresión en los derechos políticos, también consagrados en dichas Declaraciones.

4. *Técnica formal de las primeras declaraciones.* Hemos mencionado los derechos políticos. Debemos, por tanto, advertir que, tanto la Declaración de Virginia y de otros Estados angloamericanos, como la francesa, involucraron los derechos civiles, o propiamente individuales, con los políticos. Por eso, la Declaración francesa, más sistemática que las angloamericanas, habla de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Los primeros son los inherentes a todo ser humano por el sólo hecho de serlo. Los segundos son los que sólo el ciudadano tiene y ejerce. Aquéllos son derechos apolíticos, de los cuales es titular toda persona humana, independientemente de su edad, sexo, nacionalidad y educación. Por tanto, un menor de edad o un extranjero tienen el mismo derecho que un ciudadano a que se les respete su libertad personal, su propiedad, su domicilio, su correspondencia, etc. En cambio, sólo el ciudadano, esto es, el

nacional de un Estado que ha llegado a cierta edad y reúne otros requisitos exigidos por el respectivo Estado, es titular de derechos políticos.

Se trata, pues, de dos categorías distintas de derechos. Por eso, a medida que fue perfeccionándose la técnica constitucional, los derechos políticos han ido figurando en capítulo aparte del de los derechos individuales e, incluso, del de los derechos *sociales*, al advenir éstos.

Ni las Declaraciones norteamericanas de 1776 ni la francesa de 1789 hicieron, sin embargo, una nítida separación formal entre las dos categorías de derechos. En unas y en otra aparecían, como dijimos, involucradas, es decir, mezcladas, en los mismos artículos o en artículos contiguos.

Así, el artículo VI de la Declaración de Virginia contiene en su primer párrafo la principal provisión correspondiente a los derechos políticos y, en el segundo, una referente a la inviolabilidad de la propiedad privada.

El primer párrafo del citado artículo VI dice:

“Que todas las elecciones deben ser libres y que todos los hombres que ofrezcan garantía suficiente de un interés común permanente y de amor a la comunidad tienen derecho de su sufragio”
...

A su vez, la primera parte del artículo 6º de la Declaración francesa expresa:

“La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir a su formación personalmente o por medio de sus representantes” ...

En resumen, las Declaraciones angloamericanas y francesa, y todas las de los demás países, que le siguieron durante el siglo 19 y la primera década del siglo 20, fueron formulaciones de derechos individuales y políticos: del *hombre* y del *ciudadano*. No contuvieron, pues, derechos *sociales*. Estos aparecen en el curso del presente siglo en la época y de la manera que luego veremos.

La denominación que tales declaraciones recibieron en las diferentes Constituciones del siglo 19 y de los primeros años del siglo 20 no fue, sin embargo, uniforme. En los países de habla inglesa, como hemos visto, se les llamó y sigue llamando *Bill of Rights*. La Revolución francesa les dio el célebre nombre que ya sabemos. Y en varias Constituciones, tanto europeas como hispanoamericanas, aparecen indistintamente bajo los títulos de: Derechos Individuales, Declaración de Derechos, Derechos del Hombre, Derechos y Garantías, Garantías Individuales, Garantía de los Derechos Individuales, Garantías Constitucionales, etc. Incluso, en algunas Constituciones que rigieron en nuestro país, la enumeración de tales derechos apareció bajo los inexpressivos epígrafes de *Disposiciones generales* (Constitución colombiana de 1821) y de *Disposiciones varias* (Constitución panameña de 1841).

De todas estas denominaciones la más utilizada y, quizás, la más exacta durante el siglo 19 y los primeros años del siglo 20, fue la de Derechos Individuales.

Y ello es así porque, como ya indicamos, los derechos contenidos en la parte dogmática de las Constituciones de esa época eran eminentemente individuales.

B. Las nuevas declaraciones de derechos

1. *La Declaración mexicana de 1917.* La situación constitucional cambia, sin embargo, a partir de 1917. El 1° de mayo de ese año, al consolidarse la Revolución mexicana, fue promulgada en Querétaro, la famosa Constitución que aún rige en México.

La parte dogmática de dicha Constitución, contenida en su Título Primero, aunque aparece bajo la tradicional denominación de *Garantías Individuales*, consagra una nueva categoría de derechos que trasciende y supera la concepción individualista.

En esa Constitución figuran, pues, por primera vez los derechos *sociales*.

Los clásicos derechos individuales constituyen restricciones, limitaciones a las autoridades públicas en beneficio de las personas individuales. Establecen una esfera de libertad y de seguridad en favor de los individuos frente a las autoridades. Determinan cosas que dichas autoridades no deben ni pueden hacer. Pero no prescriben al Estado ni a sus autoridades actividades y funciones que deban realizar en beneficio de los administrados. Ello se explica porque el ideal político del individualismo se resume en un Estado

abstencionista, especialmente en cuestiones sociales y económicas.

A diferencia de los derechos puramente individuales, los derechos sociales implican actividades concretas del Estado, entrañan prestaciones económicas, sociales y culturales que los respectivos sectores populares tienen derecho a recibir y a exigir.

Esta nueva categoría de derechos se basa, desde luego, en concepciones ideológicas bien distintas de las que sirvieron de soporte a las declaraciones de fines del siglo 18. En consecuencia, el ideal de la llamada democracia individualista es reemplazado por el de la democracia social. De ahí que la Constitución mexicana, en su artículo 3, conciba a la democracia:

... “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Entre los derechos sociales contenidos en la Constitución figuran los referentes a la Familia, al Trabajo, a la Educación y a la Asistencia Social.

La aparición de estos derechos de carácter social, no significó ni significa, que desaparecieran los tradicionales derechos individuales. La mayoría de éstos, especialmente los que tienen proyecciones sociales, aparecen ampliados y fortalecidos. Entre ellos, por ejemplo, las libertades de expresión, de reunión, de asociación y las garantías penales. Se restringen, sin embargo, en beneficio de la colectividad, algunos clásicos derechos privados que la filosofía individualista consideraba

absolutos. Por ejemplo, el derecho de propiedad que, según el artículo 27 de la Constitución mexicana, adquiere carácter social. Asimismo, se regula el ejercicio de las profesiones y se restringe la llamada libertad de enseñanza privada, la cual ha de estar sujeta a la dirección, inspección y control del Estado.

2. *La Declaración alemana de 1919.* Dos años después del establecimiento de la Constitución de México, es promulgada, en la ciudad de Weimar, la Constitución alemana de 11 de agosto de 1919.

Si las cosas hubiesen ocurrido al revés, si la Constitución alemana de Weimar hubiese sido elaborada dos años antes que la mexicana, los discípulos del finado profesor JELLINEK habrían sostenido, acaso, que los mexicanos copiaron de los alemanes su Constitución.

No pudiendo haber sido este el caso, por imposibilidad cronológica, cabe preguntarse si la Constitución mexicana sirvió de modelo a los constituyentes de Weimar.

En nuestro concepto, dichos constituyentes tenían, desde luego, que conocer la entonces novedosa Constitución de México. Es posible, incluso, que algunos de esos constituyentes la consultaran. Pero, aún cuando ello haya sido así, no podría sostenerse que la Constitución de Weimar se basó en la mexicana.

Es más, la Constitución de Weimar supera a la de Querétaro en cuanto a estilo, estructura y técnica formalista. Quizá, por esto, los países latinoamericanos prefirieron tomarla como modelo formal, en vez de la mexicana.

Esta última, sin embargo, supera a aquélla por su originalidad, por su realismo y, desde luego, por su éxito en la práctica. La Constitución de México sigue en plena vigencia como eficaz instrumento jurídico del extraordinario desarrollo cultural y económico de ese país. La de Weimar, en cambio, fue ignorada por Hitler antes de haber cumplido 14 años de existencia, muriendo así, sin pena ni gloria. Su valor actual es, pues, puramente académico. Con todo, ha sido y sigue siendo un modelo de técnica jurídica formal, utilizado por muchos países al momento de redactar nuevas Constituciones. Nuestra actual Constitución, lo mismo que la de 1941, denotan la influencia formal de la extinta Constitución alemana de 1919.

Si el nombre de Derechos Individuales era exacto para designar las declaraciones de derechos contenidos en las Constituciones anteriores a 1917, tal denominación deviene impropia a partir de ese año. Creemos, por ello, que la expresión *Derechos fundamentales* usada por SCHMITT es la más correcta.

7

Dicha expresión incluye, tanto los derechos individuales, que se mantienen vigentes en el nuevo constitucionalismo, como los derechos sociales, característicos del mismo. La denominación indica, además, a unos y otros derechos, su categoría de *fundamentales*. Pues, lo son, tanto en lo normativo (por ser normas consagradas en la Ley Fundamental), como en su contenido, por su carácter básico y general.

⁷ Cf. Schmitt, Carl, *op. cit.*, p. 182 y ss.

En consecuencia, la Constitución de Weimar formula tales derechos en su Libro II, bajo el título de *Deberes y Derechos Fundamentales del ciudadano alemán*.

Al citado título hay que observar la inclusión del término *deberes* y la condición de que éstos y los respectivos derechos fundamentales son sólo patrimonio “del ciudadano alemán”.

La señalada condición no sólo tiene el defecto de aparecer demasiado restringida y un tanto exclusivista, sino también el de ser jurídicamente inexacta. Pues, sería inconcebible que un alemán menor de edad o que, por cualquier otra causa no fuera ciudadano, no estuviese protegido por ninguno de los derechos fundamentales contenidos bajo la citada denominación. Igualmente inconcebible sería que un extranjero que se hallara en Alemania no tuviera derecho, digamos, a la inviolabilidad de su correspondencia y de su domicilio, así como a las garantías penales y a las libertades civiles, que corresponden a toda persona humana que se encuentre en el territorio de un estado de derecho y no sólo a los ciudadanos del mismo.

Sin embargo, muchas otras Constituciones, anteriores y posteriores a la que comentamos, incurren en esta inexactitud jurídica.

En cuanto a la inclusión del concepto deberes fundamentales, además de derechos del “ciudadano alemán” en la parte dogmática de la citada Constitución, caben también algunas consideraciones. Se trata, sin duda, de una interesante innovación constitucional. Desde luego, en principio todo

derecho debe entrañar deberes correlativos. Sin embargo, algunos autores cuestionan que se pueda hablar de deberes fundamentales del individuo similares a los derechos fundamentales del mismo. SCHMITT sostiene que, al menos, en lo que él llama Estado liberal burgués de derecho, es inconcebible la idea de deberes fundamentales —es decir, universales, naturales, imprescriptibles e inalienables— del hombre hacia el Estado. Pues la nota característica de la concepción liberal en los derechos fundamentales del individuo es la de que éstos son connaturales al hombre independientemente de su pertenencia a cualquier Estado. Siguiendo la misma línea de pensamiento, sería ilógico hablar de deberes “naturales” del individuo hacia el Estado, es decir, anteriores a la existencia de éste e independientes de la vinculación jurídica de un individuo a un Estado. Afirma, por ello, el citado autor: “Los deberes fundamentales no son deberes del hombre en general, sino sólo deberes del miembro o del sometido al Estado, es decir, de los hombres que se encuentran dentro de la esfera de poder del Estado”.⁸

Ahora bien, ni la Constitución de Weimar ni otras que siguen su técnica —entre ellas la nuestra— separan formalmente en su parte dogmática los derechos de los deberes llamados fundamentales. Estos van entremezclados con aquéllos.

Por otra parte, si bien algunos de esos deberes fundamentales pueden ser jurídicamente sancionables, otros no

⁸ Schmitt, *op. cit.*, p. 203.

lo son. Se quedan, por tanto, en el ámbito de simples preceptos éticos y de meras recomendaciones cívicas.

Entre los primeros, o sea, los que pueden ser exigibles, los que tienen fuerza normativa, figuran en algunas Constituciones, por ejemplo, el deber (que no existe en Panamá) de prestar servicio militar; el deber de votar; el deber de tributar; la obligatoriedad de la enseñanza primaria. A estos podrían agregarse otros que, sin embargo, no se suelen incluir en la parte dogmática de las Constituciones.

Entre los que carecen de fuerza normativa y no pasan, por tanto, de ser más que buenos consejos, es ejemplo típico el artículo 163 de la comentada Constitución de Weimar, que dice:

“Todo alemán tiene la obligación moral, sin perjuicio de su libertad personal de poner en juego sus fuerzas físicas y espirituales según exija el bien de la comunidad”.

Difícilmente puede haber un precepto más vago y etéreo y, por consiguiente, con menos fuerza normativa, que este “deber fundamental” que la célebre Constitución de Weimar impuso a “todo alemán”.

Por todo lo expuesto, repetimos que el nombre más indicado para designar la parte dogmática de las nuevas Constituciones es simplemente el de Derechos Fundamentales.

Volviendo a la formulación de tales derechos en la referida Constitución germana, cabe observar que el título en examen se dividía en cinco capítulos que trataban respectivamente de: 1) La persona individual; 2) La vida social; 3)

Religión y agrupaciones religiosas; 4) Educación y escuela; y 5) La vida económica.

El capítulo referente a la *persona individual* contenía los clásicos derechos individuales: igualdad ante la ley, libertad física, libertad de prensa, inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, y garantías penales (inculpabilidad por actos que no estén previamente penados por la ley, etc.).

En el capítulo relativo a la *vida social* figuraban además de algunos derechos clásicos, como las libertades de reunión y de asociación, la protección a la familia y a la niñez, así como los derechos políticos y los *administrativos*, o sea, los referentes a los funcionarios públicos. También aparecía en dicho capítulo la autonomía de los Municipios y el “deber de tributar”.

No podemos menos que advertir cierta mezcla en los derechos incluidos en el referido capítulo. Por ejemplo, las clásicas libertades de reunión y de asociación son de naturaleza jurídica distinta a la del deber estatal de proteger la familia y la niñez. Los derechos políticos, allí incluidos, son de naturaleza distinta a los derechos individuales de reunión y asociación, así como a los derechos sociales de protección a la familia y a la niñez. Aquellos derechos sólo corresponden al ciudadano, los otros pueden ser exigidos por cualquier persona humana, independientemente de su nacionalidad, edad o *status* político. De igual manera los derechos administrativos referentes a los funcionarios públicos son de condición distinta a los otros (individuales, sociales y políticos) que acabamos de mencionar. Y distinta es también la cuestión de las autonomías institucionales, ya sean locales o funcionales.

El capítulo siguiente, o sea, el III, se denominaba “Religión y agrupaciones religiosas”. No vemos por qué esta cuestión debió estar en capítulo aparte. La libertad religiosa entra dentro de los clásicos derechos individuales y como tal debe ser tratada.

El capítulo IV se refería a la *Educación y escuela*. Corresponde al Capítulo 4° del Título III de nuestra Constitución, denominado *Cultura Nacional*.

El V aparecía bajo el nombre de “La vida económica”. Incluye, más o menos, el contenido de los Capítulos 3° y 5° del Título III de nuestra Constitución, o sea, los referentes a “El Trabajo” y a la “Salud Pública y Asistencia Social”. Sin embargo, aquél tenía más amplitud, pues incluía cuestiones referentes al derecho sucesorio, a la libertad de contratación y a la propiedad. A esta última atribuyó una función social al expresar, en el artículo 153, que: “La propiedad impone obligaciones. Su uso debe constituir al mismo tiempo un servicio para el más alto interés común”.

Al estatuir estos nuevos derechos, el constituyente de Weimar estimó que creaba un nuevo tipo de democracia: la democracia social, que venía a sustituir las viejas democracias individualistas. Sin embargo, el más famoso comentarista y crítico de dicha Constitución, Carl SCHMITT, considera que, a lo sumo, ésta estableció una democracia mixta, con ingredientes individualistas y colectivistas, que, en el fondo, seguía siendo,

según su socorrida expresión, un “Estado liberal-burgués de derecho”.⁹

3. *La Declaración soviética de 1918.* Al final también de la segunda década del presente siglo ocurrió la Revolución rusa, que propugnó y estableció una relación de derechos, entre la sociedad política y las personas individuales, muy distinta a la del tradicional Estado liberal. Desde luego, esta distinta relación se había de reflejar en el constitucionalismo contemporáneo y, por tanto, en la concepción y formulación de los derechos fundamentales de las personas individuales frente a la colectividad política organizada, o sea, el Estado.

En efecto, el Congreso Panruso de los Soviets proclamó, en enero de 1918, una *Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado*. Luego, cuando fue promulgada la primera Constitución Soviética, el 5 de julio de 1918, la mencionada Declaración quedó como su Sección I.

Muy distinta, en su concepción ideológica y formulación jurídica, es esta Declaración de las proclamadas en el siglo 18.

En cuanto a su concepción ya no son derechos naturales del individuo aislado, anteriores a la colectividad social. Se trata de derechos que la persona individual recibe de la colectividad; de derechos que se derivan de la interrelación social. Son derechos que emanan de la sociedad o de la comunidad

⁹ Cf. Schmitt, Carl, *op. cit.*, p. 211.

(derechos socialistas o comunistas), y no derechos inherentes al individuo en sí (derechos individualistas).¹⁰

A este respecto, dice Schmitt, que:

“Según la concepción bolchevista, los derechos fundamentales de un Estado de Derecho liberal-burgués son sólo medios del dominio capitalista de la propiedad privada”¹¹

En consecuencia —indica el autor citado— en la Proclamación soviética de 1918 se quieren establecer los principios de un nuevo tipo de Estado. Añade que, por tanto, queda abolida la propiedad sobre los medios e instrumentos de producción; “queda solemnemente proclamada la lucha contra el imperialismo de las potencias capitalistas, la solidaridad de todos los trabajadores y explotados de la Tierra y la libertad de los pueblos explotados y coloniales”.¹²

¹⁰ Es preciso advertir que no sólo el socialismo marxista concibe de esta manera los derechos fundamentales. Casi todas las doctrinas sociales o sociológicas los conciben en forma similar. Por ejemplo, DUGUIT, que nada tenía de marxista y era apasionadamente antibolchevique, fue uno de los más ardientes críticos de la concepción individualista de los derechos fundamentales de la persona humana. Según su teoría *solidarista*, los hombres no tienen derechos naturales por el sólo hecho de ser hombres, ni nacen libres e iguales en derechos ...” Nacen siendo miembros de una colectividad y sujetos, por ese sólo hecho, a todas las obligaciones que implican el mantenimiento y el desenvolvimiento de la vida colectiva”. (Cf. Duguit, *Manual de Derecho Constitucional*, ps. 5 y 6).

¹¹ Schmitt, *op. cit.*, p. 186.

¹² *Ibidem*.

Cabe ahora ver cómo fueron concretamente formulados en la mencionada declaración los referidos principios generales que, a través de Schmitt, acabamos de enunciar.

A este respecto, debemos advertir, en primer lugar, que la Constitución soviética que sucedió a la de 1918 y a la de 1924, o sea, la de 1936, hoy vigente, sustituyó la ampulosa denominación de la declaración de 1918, por una más técnica y restringida. El nombre del correspondiente capítulo en la actual Constitución soviética es el de *Derechos y Deberes Fundamentales de los ciudadanos*.

Como vemos, la denominación es casi igual a la del equivalente capítulo de la Constitución alemana de 1919.

Sin embargo, el contenido de la Declaración de Derechos soviética es sustancialmente distinto del de la Declaración de Weimar. Lo cierto es que, en lo fundamental, sigue siendo idéntica a la Declaración de 1918.

La Declaración soviética vigente comienza en el artículo 118 y termina en el 133 de la Constitución.

Los seis primeros artículos (del 118 al 123) consagran los derechos *sociales*, a los cuales dicha Constitución da mayor importancia que a los individuales. Entre tales derechos sociales de los *ciudadanos*, figuran: el derecho al *trabajo* (artículo 118); el derecho al *descanso* (artículo 119); el derecho a la *asistencia económica* (artículo 120); el derecho a la *educación* (artículo 121); protección a la *maternidad* (artículo 122); eliminación de discriminaciones por motivo de nacionalidad o raza (artículo 123).

Lo seis siguientes artículos contienen los derechos *individuales*, aunque concebidos y formulados de manera muy distinta a los clásicos derechos del Estado liberal.

El artículo 124 establece: “La libertad de practicar los cultos religiosos y la libertad de propaganda antirreligiosa”. Expresa, asimismo, que: “A fin de asegurar a los ciudadanos la libertad de conciencia, la Iglesia está separada del Estado y la Escuela de la Iglesia”.

El artículo 125 consagra las clásicas libertades de *palabra, prensa, reunión y desfiles*, “conforme a los intereses de los trabajadores y a fin de consolidar el régimen socialista”.

El artículo 126 establece el derecho de *asociación*, “de acuerdo con los intereses de los trabajadores y a fin de desarrollar la iniciativa de organización y la actividad política de las masas populares”.

El 127 consagra la “inviolabilidad personal”, o sea, la libertad física del individuo.

El 128 establece la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia.

El 129 concede el derecho de asilo a los ciudadanos extranjeros, “perseguidos por defender los intereses de los trabajadores, por sus actividades científicas o por su lucha por la liberación nacional”.

Los cuatro últimos artículos se ocupan de los *deberes* del ciudadano. Entre éstos figuran el de observar la Constitución y cumplir las leyes (artículo 130); el de vigilar y consolidar la

propiedad común (artículo 131); el de prestar servicio militar y el de defender la Patria (artículos 132 y 133).

Los derechos políticos de los ciudadanos no se incluyen en el Capítulo sobre los Derechos y Deberes Fundamentales, sino en el siguiente denominado *Sistema electoral*.

Puede observarse que, desde el punto de vista de la técnica constitucional, la presentación formal de los aludidos derechos es impecable. Las dos categorías de derechos fundamentales (sociales e individuales) aparecen bien deslindadas y los preceptos que las consagran figuran agrupados en artículos sucesivos. Asimismo, los llamados deberes fundamentales figuran en artículos separados y contiguos. Y, por último, los derechos políticos se formulan en capítulo aparte.

KELSEN ha dicho, sin embargo, que la cuidadosa formulación de derechos de la Constitución soviética no es más que “una espléndida fachada democrática”¹³

Nosotros, como juristas, nos atenemos en este caso a la vieja máxima de MONTESQUIEU: nos limitamos a examinar el contenido jurídico de las normas en sí.

4. *La Declaración de 1948 de las Naciones Unidas*. Tanto las innovaciones mexicanas y alemanas en materia de derechos fundamentales, como las soviéticas, coincidieron con la terminación de la Primera Guerra Mundial y fueron, en parte,

¹³ Cf. Kelsen, Hans, *The Political Theory of Bolshevism*, University of California Press, Berkeley, 1955, p. 56.

consecuencias de ésta. La Segunda Guerra Mundial, si bien no ha traído innovaciones tan originales como las mencionadas en materia de Derechos Fundamentales, ha producido en cambio, un movimiento de opinión y actividad internacionales en torno a tales Derechos. Este movimiento se ha centrado en la Organización de las Naciones Unidas y ha sido conducido a través de la misma y de otras organizaciones internacionales.

Los esfuerzos de las Naciones Unidas cristalizaron en la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*, proclamada, por medio de Resolución de la Asamblea General de la ONU, el 10 de diciembre de 1948.

La Declaración va precedida de un lírico y largo preámbulo. Consta de treinta artículos, algunos subdivididos en varios párrafos enumerados. Los primeros veinte artículos reproducen, en general, los clásicos derechos individuales. El 21 consagra derechos políticos. Desde el 22 hasta el 28 figuran los derechos sociales. El 29 alude muy vagamente a los “deberes del individuo hacia la comunidad”. Y el 30 es de carácter adjetivo.

La Declaración amalgama concepciones individualistas del siglo 18 con tendencias sociales y socialistas del siglo 20. Desde este punto de vista el documento es un tanto híbrido.

Por ejemplo, el artículo primero entraña una adhesión absoluta a un falso e ingenuo ideal del siglo 18. Así, dice: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y en derechos”.

En cambio, el artículo 23 pretende asegurar un ideal socialista (irrealizable, por lo mismo, en una sociedad de

empresa privada) al establecer que: “Toda persona tiene derecho al trabajo” ...

Huelga agregar que esta declaración carece de fuerza normativa. Se trata, como ya indicamos, de una simple Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que no obliga a los Estados miembros de dicha Organización.

La Declaración, bellamente redactada, pero de poca originalidad sustancial, tiene más que todo, pues, un valor ético y educativo. Está encaminada a influir en la mente de las presentes y nuevas generaciones, y a provocar en ellas sentimientos e ideales de civismo y solidaridad humana.

Aunque la Declaración, como hemos visto, en lengua española aparece bajo el clásico nombre de Derechos del Hombre, su adopción ha introducido en la literatura de las Naciones Unidas la locución *Derechos Humanos*.

En efecto, la Organización creó una Comisión de Derechos Humanos y esta expresión es la que generalmente se utiliza en los órganos y dependencias de las Naciones Unidas para designar los supuestos “derechos universales del hombre”.

La aludida denominación ha influido en el derecho constitucional y ya hay Constituciones de algunos países cuya parte dogmática aparece bajo el pretencioso epígrafe de “Derechos Humanos”.

Después de esta dilatada exposición sobre los Derechos Fundamentales en el plano universal, procede hacer una, muy breve, sobre la existencia de tales derechos en nuestra historia constitucional.

C. *Los derechos fundamentales en el constitucionalismo panameño*

1. *La Constitución de Cádiz*. La primera Constitución que nominalmente rigió en Panamá fue la española de 1812, conocida con el nombre de Constitución de Cádiz.

Dicha Constitución fue promulgada en la ciudad de Cádiz el 19 de marzo de 1812, es decir, nueve años antes de la separación de Panamá de España. Dos años después de promulgada Fernando VII la declaró nula y “como si nunca hubiese existido”, por Real Decreto de 4 de marzo de 1814. Seis años después, el 7 de marzo de 1820, volvió a entrar en vigor, para ser nuevamente abolida por el mismo Fernando dos años después, o sea, en octubre de 1823.

Como quiera que Panamá se independizó de España el 21 de noviembre de 1821, dicha Constitución rigió en Panamá, en teoría, de 1812 a 1814 y de 1820 hasta el citado día de 1821. O sea que cuando Panamá se separó de España regía, en principio, en el Istmo la famosa y accidentada Constitución de Cádiz.

Nada de lo narrado tiene, sin embargo, mayor importancia desde el punto de vista de los Derechos Fundamentales, ya que la citada Constitución no tenía ninguna declaración formal de los mismos. Algunos de éstos, no obstante, figuraban en el Título V, referente a la Administración de Justicia y otros aparecían incluidos en algunos de los 384 artículos de aquella Ley Fundamental.

2. *Constituciones de la era colombiana.* Al separarse Panamá de España y unirse a la Colombia bolivariana acababa de promulgarse en aquel país la Constitución de Cúcuta, de 6 de octubre de 1821. Esta fue, pues, la primera Constitución republicana que rigió en Panamá. En su Título VIII, y bajo el intrascendente nombre de “Disposiciones generales”, contenía dicha Constitución los derechos fundamentales entonces conocidos, o sea, las garantías penales y las clásicas libertades de palabra, de petición y de inviolabilidad de la propiedad y del domicilio. No consagraba, sin embargo, dicho capítulo la libertad religiosa, ni la de reunión ni la de asociación.

La Constitución de Colombia de 1830, que sucedió a aquélla, contenía, en su Título XI, más o menos los mismos derechos que la de 1821, pero aparecían bajo el título más técnico “De los derechos civiles y de las garantías”.

Sin embargo, la Constitución que siguió a ésta, o sea, la de 1832 del Estado de la Nueva Granada, volvió a la inexpresiva denominación de “Disposiciones Generales [sic]” para designar su Título X, que contenía los derechos fundamentales. Tampoco consagraba esta Constitución las libertades de religión, reunión y asociación. Siguió, pues, la misma pauta de las anteriores.

En 1840 Panamá se separó de Colombia y en 1841 promulgó una Constitución que siguió el modelo de la granadina de 1832. En su Título X y bajo la denominación, aún más insustancial, de “Disposiciones varias”, incluyó dicha Constitución los mismos derechos que aparecían en la Constitución granadina que le sirvió de modelo.

La siguiente Constitución colombiana, o sea, la de la llamada Confederación Granadina, promulgada en 1858, consagró por primera vez en el constitucionalismo colombiano todos los derechos individuales clásicos. Dio, asimismo, al Capítulo V, que los contenía, el nombre apropiado “De los Derechos Individuales”. En el inciso 10 de su artículo 56 reconoció “a todos los habitantes y transeúntes”: “la profesión libre, pública o privada, de cualquier religión”. Consagró, también, en otros incisos del mismo artículo, las libertades de expresión, reunión, asociación, etc., de manera amplia e irrestricta.

A dicha Constitución siguió la célebre Constitución de los Estados Unidos de Colombia, promulgada en 1863 en Río Negro. Bajo el título de “Garantía de los derechos individuales” estableció tales derechos en forma más amplia aún que la Constitución de 1858.

Como es sabido, la Constitución de Río Negro estableció el sistema federal. Panamá pasó, así, a ser Estado federado. En tal carácter, y en desarrollo de la citada Constitución federal, expidió y tuvo seis Constituciones, correspondientes, respectivamente, a los años de 1863, 1865, 1868, 1870, 1873 y 1875.

En la primera de ellas los derechos fundamentales aparecieron bajo el título de “Garantías Individuales”, las cuales el Estado “reconoce y garantiza a todos los habitantes y transeúntes”.

En las demás Constituciones istmeñas citadas los derechos fundamentales se distribuyeron en cuatro Títulos que llevaban, respectivamente, las denominaciones siguientes:

“De los miembros del Estado y sus deberes”.

“De los ciudadanos del Estado y sus derechos”.

“De los derechos y deberes de los extranjeros en el Estado”.

“De los derechos individuales”.

Estos últimos aparecían como incisos de un artículo cuyo encabezamiento decía:

“Son derechos que el Estado reconoce y garantiza a *todo individuo de la especie humana* que se encuentre en su territorio, los siguientes:”¹⁴

La Constitución conservadora de 1886, que reemplazó a la liberal de 1863, estableció nuevamente el centralismo. Colombia pasó a ser un país cerradamente unitario y Panamá una provincia del mismo. La parte dogmática de esta Constitución aparece en su Título III bajo el original nombre “De los Derechos Civiles y Garantías Sociales”.

3. *Constituciones de la era republicana*. Cuando Panamá se separó de Colombia en 1903 regía en el Istmo la mencionada Constitución de 1886. Fue, asimismo, la que más influyó en el Constituyente de 1904. De ahí que los derechos fundamentales que aparecen en nuestra primera Constitución republicana sean casi los mismos que figuran en la Constitución colombiana de

¹⁴ Artículo 19 de la Constitución panameña de 1865. Cf. Goytía, Víctor F., *Las Constituciones de Panamá*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1954, p. 240 y ss. (Subrayamos nosotros)

1886. Sin embargo, en la nuestra éstos figuran bajo el título “De los Derechos Individuales”.

a) *Constitución de 1904*. La referida denominación era sin duda justa, ya que sólo derechos individuales aparecían en la parte dogmática de esa Constitución. Y es que la Constitución de 1904 pertenecía ideológicamente al siglo 18. Su carácter era netamente individualista, a pesar de que, como dice MOSCOTE: “cuando se expidió aquel estatuto, hacía largos años que el individualismo político y económico había sido sometido en todo el mundo culto a una crítica severa que lo había resquebrajado totalmente” ...¹⁵

No consagraba, pues, dicha Constitución derechos fundamentales de carácter social y —según Moscote— incluso los derechos individuales estaban deficientemente contemplados “tanto desde el punto de vista de su contenido dogmático como del de su aplicación práctica. Y, así, teníamos —agrega— los de reunión y locomoción expuestos a las interpretaciones más o menos caprichosas del código administrativo por secretarios, gobernadores, alcaldes y jefes de policía proclives a la arbitrariedad”.¹⁶

b) *Constitución de 1941*. La Constitución de 1941 se alejó del patrón radicalmente individualista de su antecesora, al introducir en su parte dogmática los derechos sociales. Dicha

¹⁵ Cf. Moscote, J.D., *El derecho constitucional panameño*, p. 24.

¹⁶ *Ibidem*, p. 25.

parte aparece en esa Constitución en su Título II bajo la denominación de “Derechos y deberes Individuales y Sociales”.

La denominación concuerda, así, con el contenido de tales derechos. El referido Título no fue dividido en Capítulos o Secciones. Por consiguiente, todos esos derechos y deberes, tanto individuales como sociales, aparecen distribuidos en los 36 artículos seguidos, que van desde el 24 hasta el 59, inclusive.

Los primeros veintiséis, o sea, los comprendidos entre el 24 y el 50, consagraban los clásicos derechos individuales: garantías penales, libertad de expresión, reunión, locomoción, asociación, profesión, contratación, religión, etc., inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, derecho de propiedad, etc.

El 51 contenía la cláusula relativa a la suspensión temporal de algunos de dichos derechos individuales.

Los seis artículos comprendidos entre el 52 y el 57, inclusive, contenían los derechos sociales, o sea, los referentes a la familia, al trabajo, a la asistencia social y a la educación pública.

Los dos últimos artículos de este Título —el 58 y el 59— contenían garantías más bien de orden penal y han debido ser colocados al comienzo, entre los derechos individuales.

La Constitución de 1941 introdujo, asimismo, en Título aparte —en el XV— lo que llamó *Instituciones de Garantía*. Entre ellas figuraban el recurso de inconstitucionalidad, el de amparo de las garantías constitucionales y los recursos contencioso-administrativos.

Debemos observar que todos esos recursos jurisdiccionales se instituyeron por primera vez en Panamá a través de la Constitución de 1941.

El doctor Moscote consideró que con ellos se garantizaban mejor los derechos individuales. “Estas instituciones” —dice— “por lo menos en principio, perfeccionan las bases jurídicas reguladoras de las relaciones entre nuestro Estado y sus miembros en cuanto a sus derechos y deberes recíprocos”.¹⁷

c) *Constitución de 1946*. La Constitución vigente [Este ensayo del doctor Quintero se extrae del texto publicado en 1967], lo mismo que la del 41, consagra los derechos fundamentales en su Título III; y, al igual también que ésta, los denomina *Derechos y Deberes Individuales y Sociales*.

A diferencia, sin embargo, de ésta divide dicho Título en seis Capítulos.

El 1º, que se extiende del artículo 19 al 53, aparece bajo la denominación de *Garantías Fundamentales* y contiene, en realidad, los derechos individuales clásicos.

El Capítulo 2º se titula *La Familia* y consta de nueve artículos, que van del 54 al 62, inclusive.

El 3º se denomina *El Trabajo*. Se compone de catorce artículos, o sea, desde el 63 hasta el 76, inclusive.

¹⁷ Ibidem, p. 179.

El capítulo 4º aparece bajo la denominación de *Cultura Nacional*. Comprende quince artículos que van del 77 al 91.

El 5º Capítulo se denomina *Salud Pública y Asistencia Social* y contiene dos artículos, el 92 y el 93.

El 6º y último Capítulo aparece bajo la denominación de *Colectividades Campesinas e Indígenas* y consta de tres artículos: el 94, el 95 y el 96.

Las indicadas divisiones reflejan una técnica formal superior a la del correspondiente Título de la Constitución de 1941. Sin embargo, pudo y puede ser superada, como luego veremos en detalle.

Anotaremos, por lo pronto, que los derechos contenidos en los seis capítulos del Título en examen pertenecen a dos grandes categorías: Derechos individuales, o sea, los formulados en los 35 artículos del Capítulo I; y derechos sociales, o sea, los consagrados en los 43 artículos que aparecen respectivamente distribuidos entre los Capítulos 2º, 3º, 4º, 5º y 6º. [...].

