

# ETAPAS HISTORICAS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL EN LOS PAISES DE HABLA CASTELLANA Y PORTUGUESA (1811-1980)

BERNARDINO BRAVO LIRA  
Universidad de Chile (Santiago)

## I

### 1. PLANTEAMIENTO

El estudio del derecho indiano nos ha acostumbrado a considerar en conjunto a los pueblos de habla castellana. No podía ser de otro modo, porque sus diferencias y contrastes en el campo jurídico se entienden a partir de lo que es común a todos ellos. Algo semejante sucede entre España y Portugal, cuya historia tanto en el plano general como en el jurídico apenas puede separarse. Y lo mismo puede decirse, en fin, de los pueblos nacidos de la expansión de España y Portugal en ultramar, entre los que se cuentan, en primer término, la América española y la América portuguesa.

No hay ninguna razón para abandonar esta visión de conjunto en el estudio del derecho más reciente, incluso contemporáneo. También las diferencias y contrastes de los distintos pueblos de habla castellana y portuguesa sólo pueden explicarse cabalmente a partir de lo que todos ellos tienen en común. Fenómenos como el constitucionalismo y la codificación son generales en la península ibérica y en Iberoamérica y se producen dentro de una misma época y de un mismo contexto histórico.

El presente trabajo se inscribe dentro de este marco general. Versa sobre el Estado constitucional en los países de habla castellana y portuguesa. Naturalmente, no pretendemos hacer una exposición exhaustiva del tema que ofrece material para diversos y dilatados estudios. Aquí nos proponemos tan sólo presentar una visión de conjunto. Como resultado, esperamos mostrar que en cierto modo el Estado constitucional ha atravesado en todos estos países por tres

grandes etapas históricas, que corresponden respectivamente a sus comienzos, su apogeo y su declinación.

## 2. LA ÉPOCA DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

Nuestro estudio comprende veintinueve países de habla castellana o portuguesa. De ellos, dos pertenecen a la península ibérica: España y Portugal; uno a Norteamérica: México; ocho a Centro y Mesoamérica: Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Cuba y República Dominicana; y finalmente, diez a Sudamérica: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Brasil, Uruguay, Argentina y Chile. Puerto Rico y Filipinas no entran en consideración, porque el uno no ha conseguido todavía su independencia, y el otro ha permanecido un tanto al margen del movimiento constitucional en los demás países de habla castellana. Tampoco entran en consideración Angola, Mozambique y los otros países africanos separados de Portugal o de España en el curso de la última década, porque en tan breve plazo no alcanzan a representar algo significativo dentro de un panorama que comprende aproximadamente los últimos 170 años.

Al menos este es el caso de Hispanoamérica y de la península ibérica, donde los comienzos del constitucionalismo se remontan a 1811 y 1812, con las primeras constituciones escritas sancionadas en Venezuela<sup>1</sup> y en Colombia<sup>2</sup> en 1811 y en España<sup>3</sup> en 1812, o en términos más generales, al período 1811-1826 en que, como veremos, se aprobaron las primeras constituciones escritas de casi todos estos países de habla castellana y portuguesa. Desde entonces, los intentos de consolidar un Estado constitucional se suceden casi sin interrupción hasta la última década, que vio la aprobación de no menos de ocho nuevas constituciones: la de Panamá en 1972<sup>4</sup>, la de

<sup>1</sup> Constitución federal de 1811. Texto en GIL FORTOUL, José, *Historia constitucional de Venezuela* (1ª ed., Berlín 1906, 5ª ed., 3 vol., Caracas 1967, citada aquí) I, p. 383 ss.

<sup>2</sup> Constitución de Cundinamarca (1811). Es una Constitución provincial, destinada sólo a Cundinamarca. Texto en POMBO, Manuel y ANTONIO y GUERRA, José Joaquín, *Constituciones de Colombia recopiladas y precedidas de una breve reseña histórica* (1ª ed., Bogotá 1892, 2ª ed., 2 vol., Bogotá 1911) I, p. 73 ss.

<sup>3</sup> Constitución de Cádiz (1812). Texto en SEVILLA ANDRÉS, Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, 2 vol. (Madrid 1969) I, p. 115 ss. Ver SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del constitucionalismo español* (Madrid 1955); SEVILLA ANDRÉS, Diego, *Historia constitucional de España (1800-1966)* (Valencia 1966) I.

<sup>4</sup> Constitución Política de la República de Panamá (sin indicación de lugar, 1972). Ver ARROYO CAMACHO, Duilio, *El sistema de gobierno existente en Panamá luego de las últimas reformas a la constitución nacional* (Panamá 1979), donde se trata incluso de las reformas de 1978.

Nicaragua en 1974<sup>5</sup>; la de Cuba en 1975<sup>6</sup>; la de Portugal en 1976<sup>7</sup>; las de Ecuador<sup>8</sup> y de España<sup>9</sup> en 1978 y las de Perú<sup>10</sup> y Chile<sup>11</sup> en 1980. Más aún, ni siquiera con esto parece haberse agotado la serie de tales esfuerzos. Al menos así lo hace pensar el hecho de que actualmente en más de algún país se considere la posibilidad de sancionar nuevos textos constitucionales, como, sin ir más lejos, sucede en Uruguay y en Bolivia.

Conforme a lo anterior, el marco cronológico de nuestro estudio abarca un período de casi 170 años, que se extiende desde 1811 y 1812 hasta 1980. Esto es lo que podemos llamar época del Estado constitucional en el mundo de habla castellana y portuguesa, no sin advertir que se trata de una etapa histórica todavía en curso. Es decir, no estamos ante una época terminada, sino inconclusa. Como tal la consideramos en la presente exposición.

El número de constituciones que han regido en los 21 países indicados, en menos de 170 años, es superior a 200, sin contar innumerables reformas constitucionales de mayor o menor alcance.

### 3. EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y LAS CONSTITUCIONES

Pero el estudio del Estado constitucional no debe confundirse con el estudio de las constituciones. Una cosa es promulgar una constitución y otra muy distinta establecer efectivamente un Estado constitucional. Después de todo, redactar y sancionar una constitución es relativamente fácil, en tanto que implantar un Estado constitucional supone una realización histórica mucho más compleja. Por eso son tan abundantes las constituciones y tan escasos los ejemplos de asentamiento del Estado constitucional. Dentro del mundo de habla castellana y portuguesa, donde, como hemos dicho,

<sup>5</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua (Managua 1974).

<sup>6</sup> Constitución Política de la República Socialista de Cuba, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (La Habana, 27 de diciembre de 1975).

<sup>7</sup> Constituição de 2 de abril de 1976. Texto en MIRANDA, Jorge. *As Constituições Portuguesas 1822-1826-1838-1911-1933-1976* (Lisboa 1976), p. 345 ss. Es útil SILVA LOPES, Víctor, *Constituição da República Portuguesa 1976* (anotada), (4ª ed. Lisboa 1977).

<sup>8</sup> Constitución política de la República del Ecuador, en *Registro Oficial*, año IV N° 800, Quito 27 de marzo de 1979.

<sup>9</sup> Constitución española, aprobada por las Cortes el 31 de octubre de 1978 (sin lugar ni fecha de edición).

<sup>10</sup> Constitución Política del Perú (sin lugar ni fecha de edición). Fue promulgada el 28 de julio de 1980.

<sup>11</sup> Mientras se imprimían estas líneas se terminó la elaboración de la nueva Constitución chilena. Su texto fue aprobado por la Junta de Gobierno el 10 de agosto de 1980, sometido a plebiscito el 11 de septiembre siguiente y promulgado el 21 de octubre de 1980. Deberá entrar a regir parcialmente a contar del 11 de marzo de 1981. Su texto en D.O. de 11.8.80.

las constituciones se cuentan por centenares, es difícil hallar media docena de casos de consolidación del Estado constitucional. Como veremos, incluso para llegar a esa cifra es menester considerar como tales aquellos que han subsistido alrededor de medio siglo. Si se contempla una duración mayor, los ejemplos se reducen aun más todavía.

Así pues, el Estado constitucional no es una construcción teórica, sino una realización histórica. Como tal lo consideramos aquí y, por consiguiente, abordamos su estudio a partir de los múltiples factores sobre los cuales en cada caso se sustenta. Dentro de este enfoque es posible abarcar en una visión de conjunto la lucha por conformar y transformar el Estado constitucional en los distintos países de habla castellana y portuguesa hasta llegar a señalar sus principales etapas.

#### 4. LA CONSTITUCIÓN COMO TESTIMONIO HISTÓRICO

Se supera así esa impresión de desconcierto que produce la multitud de las constituciones. Bajo esta luz tales documentos adquieren una nueva significación. Es posible reconocer en ellos verdaderos testimonios históricos de los intentos por conformar y transformar el Estado constitucional. Su valor en cuanto tales no corresponde a su eficacia práctica, por cierto muy variable. Para comprobarlo basta observar, de un lado, la presencia de instituciones extraconstitucionales, que subsisten al margen de la constitución, y, de otro, la presencia de instituciones de papel, que no tienen existencia más que en la constitución. Más o menos eficaces, las constituciones son en todo caso un testimonio histórico. Su misma abundancia es doblemente significativa. Por una parte revela una reiteración de los esfuerzos encaminados a asentar o transformar el Estado constitucional, en tanto que por otra, revelan el repetido fracaso de los mismos.

En este sentido cabe observar que las constituciones, antes que explicar la formación y transformaciones del Estado constitucional, plantean una interrogante: por qué han tenido resultados tan dispares los múltiples intentos de implantar o transformar el Estado constitucional atestiguados por esas mismas constituciones. En otras palabras, dejan abierta la cuestión de por qué en algunos casos tales esfuerzos han alcanzado su propósito y en otros muchos se han malogrado. La respuesta sólo puede obtenerse, como vimos, mediante una investigación histórico-jurídica acerca de los factores históricos sobre los cuales se sustenta en cada caso el Estado cons-

titucional, entre los cuales se cuentan naturalmente las instituciones y prácticas que lo conforman.

De ahí que nuestra investigación no pueda limitarse al recuento de las constituciones ni tampoco al examen de las mismas a la luz del constitucionalismo clásico. Sobre ello existe una abundante bibliografía, compuesta principalmente por obras de derecho constitucional o de historia constitucional, en las que se estudia la constitución vigente en cada país o las sucesivas constituciones de cada país.

Unas y otras coinciden en su planteamiento fundamental. En primer término, prestan mayor atención a la regulación constitucional de las instituciones que a las propias instituciones reguladas por la constitución. En seguida, sobre esta base, se preocupan casi exclusivamente de averiguar hasta qué punto las constituciones son un reflejo fiel de la doctrina y los textos del constitucionalismo clásico. Finalmente, restringen este estudio a un país determinado dentro del mundo de habla castellana y portuguesa. Todo lo cual explica que no haya todavía ninguna exposición de conjunto sobre el derecho constitucional o la historia constitucional de Hispanoamérica y la península ibérica. Lo que, por cierto, no excluye que las obras disponibles en ambas materias sobre cada país en particular constituyan un indispensable elemento de trabajo para quien se proponga avanzar hacia una visión general.

Pero no es esta nuestra intención. Como hemos dicho, aquí no nos preocuparemos de las constituciones, sino en cuanto proporcionan un testimonio histórico para estudiar el Estado constitucional.

La exposición comprende cuatro partes. A modo de introducción veremos los supuestos básicos del constitucionalismo en el mundo de habla castellana y portuguesa. En seguida, describiremos cada una de las tres fases por las que ha atravesado el Estado constitucional en estos países.

## II

### 5. SUPUESTOS HISTÓRICOS DEL CONSTITUCIONALISMO

Diversos factores históricos han contribuido a la formación y transformaciones del Estado constitucional dentro del mundo de habla castellana y portuguesa. En el presente trabajo nos fijaremos tan sólo en los más salientes, cuya mención es indispensable para reconstruir las grandes etapas de ese Estado constitucional en Hispanoamérica y en la península ibérica.

En primer término será forzoso evocar las condiciones históricas bajo las cuales se introdujo el constitucionalismo. En seguida habrá que hacer una breve alusión a las orientaciones dominantes del propio constitucionalismo en los países de habla castellana y portuguesa. Por último deberemos precisar cuál ha sido la principal dificultad con que se tropieza al intentar realizar históricamente el Estado constitucional en estos mismos países. Como se verá, estos tres aspectos se hallan íntimamente ligados entre sí y son comunes a todos esos países.

#### 6. ESTADOS SUCESORES

La introducción del constitucionalismo en Hispanoamérica y en la península ibérica se produjo en un contexto histórico que es bastante conocido en sus líneas generales. Tal vez sólo hace falta recalcar un aspecto: la desintegración política de dos potencias mundiales, la monarquía hispanoindiana, que comprendía España, América española y las Filipinas, y la monarquía portuguesa, que comprendía Portugal, Brasil y las demás posesiones lusitanas de Africa, Asia y Oceanía.

Este desmembramiento de ambas monarquías en una serie de Estados sucesores se produjo en breves años, como resultado de la independencia de América española entre 1811 y 1825, y de la independencia de Brasil en 1822.

Ninguno de los Estados sucesores mantuvo en el plano internacional la posición de una gran potencia. Antes bien, todos ellos se vieron reducidos a la condición de potencias de tercer o cuarto orden, con grandes dificultades internas para consolidarse bajo una forma nacional y a menudo también con serias dificultades externas para mantener la propia integridad territorial y delimitar las propias fronteras.

#### 7. DEPRESIÓN INTERNACIONAL

Así sucedió, en primer término con España, a pesar de las posesiones ultramarinas que conservó hasta 1898 en Cuba, Puerto Rico y Filipinas, y con Portugal, a pesar de los territorios de ultramar que mantuvo hasta 1975 en Angola, Mozambique y determinados puntos de Africa, Asia y Oceanía. Pero lo mismo ocurrió también en México y Brasil, los dos países más ricos y poblados de Hispanoamérica, cuya independencia se consumó sin guerra civil ni desmembración territorial.

México, como es sabido, atrajo en un primer momento la unión del antiguo Reino de Guatemala, que abarcaba Centroamérica. Pero esta unión se disolvió en seguida, a causa de los disturbios internos en México. Centroamérica terminó por desintegrarse en 1838 en cinco Estados distintos que correspondieron precisamente a cuatro de las intendencias que junto con la gobernación de Costa Rica formaban el Reino de Guatemala, a saber, Guatemala; León, que pasó a llamarse Nicaragua; San Salvador y Comayagua, que tomó el nombre de Honduras. En cuanto a México, debilitado por conflictos internos, terminó por perder en 1848 cerca de la mitad de su territorio frente a los Estados Unidos.

Más afortunado, el Brasil logró mantener su integridad territorial, sin otra pérdida que su salida al Río de la Plata a través de Uruguay (1826), que terminó por transformarse en un Estado independiente. Más adelante Brasil consiguió, incluso, redondear considerablemente sus fronteras a costa de sus vecinos, pero en ningún caso llegó a ser una gran potencia.

En cambio, la Gran Colombia soñada por Bolívar se disolvió en sus partes componentes: Venezuela; el reino de Nueva Granada, que retuvo el nombre de Colombia, y el reino de Quito, que pasó a llamarse Ecuador. Colombia perdió en 1903 Panamá, que bajo la presión de los Estados Unidos se transformó en un Estado independiente.

En cuanto al virreinato de Buenos Aires, la mayor creación política del siglo XVIII, terminó por fraccionarse en cuatro Estados distintos: Charcas o Alto Perú, que pasó a llamarse Bolivia; Paraguay, Uruguay y la Argentina, sin duda el más influyente de los cuatros Estados, pero que tardó varias décadas en consolidar su unidad interna, debido a las luchas entre federales y unitarios.

Por lo que toca a Perú, ya en el siglo XVIII había experimentado considerables amputaciones territoriales al erigirse los virreinos de Nueva Granada y de Buenos Aires. Una vez independiente, tras un efímero intento de confederación con Bolivia, quedó reducido a sus límites de fines del siglo XVIII.

Otro tanto ocurrió con Chile, en el extremo austral del continente, si bien más adelante dilató sus fronteras hacia el norte, al tiempo que en el sur cedía a la Argentina la Patagonia Oriental.

#### 8. DESASOSIEGO INTERNO

En el plano interno el gran problema de estos Estados fue la falta de un gobierno indiscutido, como lo había sido la antigua monar-

quía. En estas condiciones, el poder dejó de ser un factor aglutinante de la población para convertirse en objeto de lucha entre facciones encontradas.

Esta es, sin ir más lejos, una de las raíces de ese fenómeno complejo, pero muy real, que se ha dado en llamar anarquía hispanoamericana <sup>11b</sup>. Sólo que, como apuntaremos en seguida, no es privativo de América española, sino que se da asimismo en la península ibérica. A ella sólo escapó, en definitiva, el Brasil y por largo tiempo también el Paraguay.

En Brasil la persistencia de la monarquía como soporte del Estado impidió que el poder supremo quedara a merced de las facciones. En Paraguay, una sucesión de gobernantes indiscutidos al frente del mando supremo retrasó el surgimiento de las luchas por el poder hasta el derrocamiento del Francisco Solano López por las fuerzas combinadas de Brasil, Argentina y Uruguay en 1870 <sup>12</sup>.

En cambio en Portugal y España, a pesar de subsistir la monarquía como soporte del Estado, el poder supremo sólo consiguió mantenerse a duras penas fuera del alcance de las facciones hasta la muerte de Juan VI en 1826, y de Fernando VII en 1833, que señalan el comienzo de las luchas sucesorias. Allí también encontramos un espectáculo semejante al que ofrece América española: con pronunciamientos militares como los de 1820, con frecuentes revueltas contra el gobierno e, incluso, con guerras civiles, que adoptan la forma de contiendas sucesorias, como las protagonizadas en Portugal por los miguelistas y en España por los carlistas <sup>13</sup>.

En una palabra, la anarquía, de que con razón se ha hablado en América española desde los comienzos de la época constitucional, no es un fenómeno puramente americano. Con considerables diferencias, abarca prácticamente todo el mundo de habla castellana y portuguesa, con la sola excepción de Brasil y en cierto modo también de Chile, donde no llegó a alcanzar ni los caracteres ni la duración que en los demás, pues terminó definitivamente en 1830,

<sup>11b</sup> Ver JANE, Cecil, *Libertad y despotismo en América Hispana* (Buenos Aires 1942); ICAZA TIGERINO, Julio, *Sociología de la Política Hispanoamericana* (Madrid 1950); El mismo, *Originalidad de Hispanoamérica* (Madrid 1952); El mismo, *Hacia una sociología hispanoamericana* (Madrid 1958), esp. p. 61 ss., ahora, en El mismo, *Perfil político y cultural de Hispanoamérica* (Madrid 1971), p. 99 ss.

<sup>12</sup> PEREYRA, Carlos, *Francisco Solano López y la guerra del Paraguay* (Madrid 1919); BENÍTEZ, Justo Pastor, *Paraguay. Independencia y organización del Estado 1811-1870*, en LEVENE, Ricardo (director) *Historia de América* (Buenos Aires, 14 vol. 1940-42) V, p. 195 ss.; SOLAR Juan José, *Introducción al derecho paraguayo* (Madrid 1954).

<sup>13</sup> AMEAL, Joro, *Historia de Portugal, das origens até 1940* <sup>4</sup> (Lisboa 1958), esp. p. 553 ss.; COMELLAS, José Luis, *Historia de España Moderna y Contemporánea* <sup>3</sup> (Madrid, 2 vol., 1974).



con el asentamiento del Estado constitucional. Esto es en tal modo cierto, que paradójicamente uno de los mejores ejemplos de anarquía lo ofrece precisamente el Portugal republicano, en una época tan tardía como es el período 1919-1926<sup>14</sup>.

Tal es, a grandes trazos, el contexto histórico dentro del cual se abre camino el constitucionalismo en Hispanoamérica y en la península ibérica.

#### 9. LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES

Las primeras constituciones escritas se sancionaron en los 15 años que van desde 1811 hasta 1826, en este clima de depresión internacional y de desasosiego interno, generado por la desintegración de la monarquía hispanoindiana y de la monarquía portuguesa.

Así tenemos que las Constituciones de 1811, 1819 y 1821 en Venezuela<sup>15</sup>, y de 1821 en Colombia<sup>16</sup> y en Perú<sup>17</sup>, se aprueban en plena lucha por la independencia, en medio de la guerra civil entre patriotas y realistas. Algo similar ocurre en España con la Constitución de 1812<sup>18</sup>, que llegó a promulgarse en México<sup>19</sup> y en Guatemala<sup>20</sup>, elaborada en plena lucha contra el invasor francés, en medio de un alzamiento nacional que recibió también el nombre de guerra de la independencia. En los demás países, las primeras Constituciones escritas son apenas posteriores a la instalación de los nuevos gobiernos independientes, según sucede con la de 1818 en Chile<sup>21</sup>, la de

<sup>14</sup> PABÓN, J(esús), *La Revolución Portuguesa*, vol. I: *De Don Carlos a Sidonio Paes* (Madrid 1941), vol. II: *De Sidonio Paes a Salazar* (Madrid 1945).

<sup>15</sup> Sobre las citadas constituciones de Venezuela, GIL FORTOUL (n. 1), I y apéndice al II, que incluye los textos.

<sup>16</sup> Sobre la Constitución colombiana de 1821, POMBO y GUERRA (n. 2), II, p. 717. En el volumen I se reproducen, además, los textos de las Constituciones provinciales de 1811, 1812 y 1815.

<sup>17</sup> Sobre el Reglamento provisional de 12 de febrero de 1821 y el Estatuto provisional de 8 de octubre de 1821: PAREJA y PAZ SOLDÁN, José, *Las Constituciones del Perú (Exposición, crítica y textos)* (Madrid 1954), que contiene también los textos posteriores hasta el de 1933.

<sup>18</sup> Ver n. 3.

<sup>19</sup> GAMBOA, José M., *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX* (México 1901), cuyo apéndice, aparte de la Constitución española de 1812, reproduce las leyes constitucionales mexicanas hasta la Constitución de 1857. Últimamente, DE LA TORRE VILLAR, Ernesto y GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano* (México 1976), con bibliografía. Se refiere a México, Centroamérica, Cuba y Puerto Rico.

<sup>20</sup> Para Guatemala, MARIÑAS OTERO, Luis, *Las Constituciones de Guatemala* (Madrid 1958), donde se reproducen los textos de las Constituciones hasta la de 1956. Además, DE LA TORRE VILLAR, y GARCÍA LAGUARDIA n. 19).

<sup>21</sup> CAMPOS HARRIET, Fernando, *Historia constitucional de Chile* (Santiago 1951), ahora: *Historia constitucional de Chile. Instituciones políticas y sociales* (Santiago 1977). EYZAGUIRRE (GUTIÉRREZ), Jaime, *Historia constitucional de Chile* (Santiago 1952), ahora: *Historia de las instituciones políticas*

1819 en Argentina<sup>22</sup>, las de 1824 en México<sup>23</sup> y Centroamérica<sup>24</sup>, y la de 1826 en Bolivia<sup>25</sup>. Caso aparte es la de 1824 en Brasil, obra del antiguo gobierno establecido que proclamó la independencia<sup>26</sup>. En cuanto a Portugal tiene sus primeras Constituciones escritas en 1822 y 1826, después de la expulsión de los franceses<sup>27</sup>.

En consecuencia, tan sólo son posteriores al período 1811-1826 las primeras Constituciones de Ecuador, Uruguay, Santo Domingo y Paraguay. Pero de ellas, siguieron inmediatamente a su separación de la Gran Colombia, la de Ecuador en 1830<sup>28</sup>, o a su independencia, las de Uruguay en 1830<sup>29</sup> y de Santo Domingo en 1844<sup>30</sup>. De suerte que únicamente la de Paraguay, sancionada en 1844, es varias décadas posterior a la instalación de un gobierno independiente<sup>31</sup>. Demás está decir que no corresponde considerar aquí ni a Panamá ni a Cuba, cuya independencia data de los albores del siglo XX y cuyas primeras Constituciones son recién de 1904<sup>32</sup> y 1901<sup>33</sup>, respectivamente.

y sociales de Chile<sup>3</sup> (Santiago 1979). HEISE GONZÁLEZ, *Historia constitucional de Chile* 2 (Santiago 1954).

<sup>22</sup> LEVENE, Ricardo, *Historia del Derecho Argentino* (Buenos Aires, 11 vol., 1945-58) V, esp. p. 34 ss.; TAU ANZOÁTEGUI, Víctor y MARTIRÉ, Eduardo, *Manual de Historia de las instituciones argentinas* (Buenos Aires 1967), p. 360; ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, *Historia del Derecho Argentino* (Buenos Aires, 2 vol., 1966-1970) II, p. 22.

<sup>23</sup> Ver n. 19.

<sup>24</sup> Ver n. 20.

<sup>25</sup> GIL FORTOUL (n. 1), I, p. 495 ss. El texto en apéndice al vol. II, p. 615 s.; TRIGO, Ciro Félix, *Las Constituciones de Bolivia* (Madrid 1958), donde se reproducen los textos constitucionales hasta el de 1947. Ver, además, VALLE VALLE, Patricio, *El constitucionalismo en Bolivia* (Santiago de Chile 1961).

<sup>26</sup> Texto en PIMENTA BUENO, José Antonio, *Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio* (Rio de Janeiro 1857), apéndice, p. 497 ss.

<sup>27</sup> Ver MIRANDA (n. 7), que reproduce los textos.

<sup>28</sup> ZEBALLOS REYRE, Francisco, *Lecciones de Derecho Constitucional* (Guayaquil 1947); BORJA y BORJA, Ramiro, *Las Constituciones de Ecuador* (Madrid 1951), donde se reproducen los textos hasta el de 1945.

<sup>29</sup> GROS ESPIELL, Héctor, *Las Constituciones de Uruguay. Exposición, crítica y textos* (Madrid 1956), donde se reproducen los textos hasta el de 1952.

<sup>30</sup> HENRÍQUEZ UREÑA, Pedro, *La emancipación y primer período de vida independiente en la isla de Santo Domingo*, en LEVENE, Ricardo, *Historia de América* (n. 12), VII, p. 381 ss., cfr. esp. p. 390 ss.

<sup>31</sup> BENÍTEZ (n. 12). Por lo demás, en Paraguay hay un Reglamento de Gobierno de 12 de octubre de 1813, que establece un consulado doble y contempla la celebración anual de un Congreso General de la Provincia. Pero este Congreso no es de ningún modo un Parlamento, por lo que el régimen de gobierno existente desde 1811 hasta 1844, es ajeno a la dualidad gobierno-parlamento, propia del constitucionalismo. Sobre este Reglamento, LEVAGGI, Abelardo, *Origen del Poder Legislativo en Hispanoamérica (1810-1814)*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, 19 (Buenos Aires 1968), p. 30 ss. Cfr. p. 53 ss.

<sup>32</sup> COYTIA, Víctor, *Las Constituciones de Panamá* (Madrid 1954), donde se reproducen los textos hasta el de 1946.

<sup>33</sup> LAZCANO y MAZÓN, Andrés María, *Las Constituciones de Cuba* (Madrid 1952), donde reproduce los textos hasta el de 1946.

En suma, la época constitucional se abre en Hispanoamérica y en la península ibérica bajo el signo del desmembramiento de dos potencias mundiales, la monarquía hispanoindiana y la monarquía portuguesa, en una serie de Estados sucesores, políticamente independientes, pero demasiado divididos en el plano interno y demasiado impotentes en el plano internacional como para pensar en asumir una posición propia frente a las grandes potencias y a las corrientes de pensamiento dominantes.

#### 10. IMITACIÓN EXTRANJERA

De ahí deriva la orientación fundamental del constitucionalismo en estos países. En ellos el Estado constitucional no es fruto de la expansión de las propias instituciones, sino de la imitación extranjera, principalmente de Europa y de los Estados Unidos.

En el fondo lo que persiguieron los padres del constitucionalismo en Hispanoamérica y en la península ibérica fue ponerse a tono con las naciones que consideraban más adelantadas. La mejor comprobación de ello está en los elogios que prodigaron a las instituciones inglesas exaltadas por Montesquieu, a los demás teóricos del constitucionalismo francés y a los propios textos constitucionales de Francia y de los Estados Unidos. Su postura es mentalmente dependiente y en última instancia responde a un mal disimulado sentimiento de inferioridad frente a las grandes potencias y a las corrientes de pensamiento dominantes. Al respecto es muy ilustrativa la discusión de la Constitución española de Cadiz en 1812<sup>34</sup>. Allí, una de las grandes preocupaciones fue demostrar que las novedades constitucionales tenían antecedentes en la más genuina tradición española.

Al poco andar se abandonó, incluso, este escrúpulo y se debatió lisa y llanamente la forma de implantar en el propio país teorías, modelos y soluciones extranjeras. Tal era ya la tónica dominante en los congresos constituyentes de 1822 en Lima y de 1823 en Chile<sup>35</sup>, Brasil<sup>36</sup> y México<sup>37</sup>. Tal fue también el criterio que en el hecho

<sup>34</sup> Diario de Sesiones de las Cortes generales y extraordinarias. Dieron principio el 24 de diciembre de 1810 y terminaron el 20 de septiembre de 1813 (Madrid 1870). Ver COMELLAS, José Luis, *Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812*, en *Revista de Estudios Políticos* 126 (Madrid 1962), p. 69 ss.

<sup>35</sup> LETELIER, Valentín, *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile, 1811 a 1845* (Santiago, 35 vol., 1887-1908), VIII.

<sup>36</sup> DE SOUSA, Octavio Tarquinio, *A mentalidade da Constituinte (3 de maio a 12 novembro de 1823)* (Rio de Janeiro 1931).

<sup>37</sup> DE LA TORRE VILLAR y GARCÍA LAGUARDIA (n. 19), p. 102 ss.

primó desde entonces casi sin contrapeso en la redacción de nuevas constituciones.

Hubo, sin embargo, excepciones. La primera de ellas se produjo en Brasil, gracias a una intervención personal del emperador, que no vaciló en imponerse a los teóricos del constitucionalismo y en disolver la Asamblea Constituyente de 1823. Acto seguido nombró una comisión especial que elaboró la Constitución de 1824, la primera que tuvo larga vigencia en el mundo de habla castellana y portuguesa, pues rigió por espacio de 65 años, hasta el fin del imperio en 1889.

Otra excepción no menos digna de nota es la que encontramos en Chile en 1831, cuando el gobierno establecido designó también una comisión especial para revisar la Constitución vigente desde 1828, no con miras a adecuarla a las doctrinas y modelos extranjeros, sino con el explícito objeto de adecuarla a las condiciones y exigencias del país. Fruto de sus trabajos fue la Constitución de 1833, hasta ahora la de más dilatada vigencia en el mundo de habla castellana y portuguesa, pues, rigió durante 91 años, hasta 1924<sup>38</sup>.

#### 11. DEPENDENCIA MENTAL

Pero aparte de estas raras excepciones, la tendencia dominante, incluso hasta los años 70 del presente siglo, ha sido la contraria. Redactores, intérpretes y comentaristas de las numerosas constituciones promulgadas en Hispanoamérica y en la península ibérica desde comienzos del siglo pasado hasta ahora, persisten en medir la perfección de las mismas por su grado de similitud con los grandes modelos extranjeros.

Sólo algunos autores aislados, especialmente de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, como los argentinos Joaquín V. González<sup>39</sup> y Juan A. González<sup>40</sup>, y el español Enrique Gil y Robles<sup>41</sup>,

<sup>38</sup> Más tiempo ha regido la de Colombia, que fue promulgada en 1886, y permanece en vigor después de 93 años. Pero como se verá más adelante en el texto, su vigencia ha sido interrumpida en varias ocasiones por golpes de estado, lo que no ocurrió con la Constitución chilena de 1833.

<sup>39</sup> GONZÁLEZ, Joaquín V., *Manual de la Constitución argentina* (Buenos Aires 1897). Ver MARTIRÉ, Eduardo, *El derecho Constitucional nacional*, en *La Ley* 226 (Buenos Aires 1972), p. 2 ss.

<sup>40</sup> GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A., *Derecho constitucional argentino. Historia, Teoría y Jurisprudencia de la Constitución* (Buenos Aires 1940). Ver MARTIRÉ (n. 39).

<sup>41</sup> GIL y ROBLES, Enrique, *Tratado de Derecho Político* 2 vol., (Salamanca) 1899 y 1902).

superan esta actitud. En contraste, el grueso de la doctrina constitucional en lengua castellana y portuguesa presenta un inconfundible sello colonial. Sus representantes no parecen tener otro norte que la imitación de determinadas potencias mundiales o el seguimiento de determinados autores extranjeros, en los que creen ver los mejores exponentes y los mejores expositores del Estado constitucional.

Sin entrar en detalles, cabe apuntar aquí que este sentimiento de inferioridad frente a las grandes potencias y a los teóricos extranjeros generalizado entre los constitucionalistas lo mismo que entre los políticos de Hispanoamérica y de la península ibérica está conectado a la visión deprimente del propio pasado español, portugués e hispanoamericano de la historiografía liberal del siglo XIX. Sus representantes cifraban la clave del suceder en una lucha entre las luces del siglo XVIII y el obscurantismo español y portugués y, en consecuencia, presentaban los avances del pensamiento, los modos de vida y las instituciones cosmopolitas del racionalismo a costa de las creencias, costumbres y tradiciones patrias como signos indiscutibles del progreso de los países de habla castellana y portuguesa en la carrera por la civilización. La actitud de estos historiadores se sintetiza muy bien en la frase *progresar es desespañolizarnos*, que durante una larga época pudo haber servido de lema a la generalidad de los constitucionalistas de habla castellana y portuguesa.

Lo anterior explica que dentro de las 200 constituciones promulgadas en estos países desde 1811 hasta 1980, haya tan poca originalidad. En rigor, el único elemento fundamental que añadieron a la división de poderes y a las garantías constitucionales, los dos pilares básicos del constitucionalismo clásico, fue el reconocimiento de una religión oficial. Pero aun este elemento falta en algunas constituciones, que se limitan a ser una simple reproducción de los modelos extranjeros.

Por eso, las mayores diferencias entre estas 200 constituciones provienen más bien de los modelos que siguen, que de los países a que pertenecen. Alternativamente han sido unitarias o federales, presidencialistas o parlamentarias, liberales o corporativas, por señalar sus orientaciones dominantes.

En suma, salvo contadas excepciones, el constitucionalismo se ha desarrollado en Hispanoamérica y en la península ibérica bajo el signo de la imitación extranjera. Esta orientación no es en absoluto casual, sino que responde a un sentimiento de inferioridad y a una actitud de dependencia mental generalizados en los Estados sucesores de la monarquía hispanoindiana y portuguesa.

## 12. EL RÉGIMEN DE GOBIERNO

Introducido bajo un mismo clima de depresión internacional y de desasosiego interno y desarrollado bajo el mismo signo de la imitación extranjera, no es extraño que el constitucionalismo enfrente análogos problemas en todos los países de habla castellana y portuguesa.

En todos ellos la principal dificultad para realizar históricamente el Estado constitucional radica en el régimen de gobierno. La cuestión capital es configurar un régimen de gobierno según los dictados de los constitucionalistas extranjeros. Concretamente se trata de poner en práctica la dualidad gobierno-parlamento, postulada por los teóricos del constitucionalismo en nombre de la división de poderes. Conforme a ella correspondería al Parlamento una doble función: aprobar la legislación y velar por la legalidad de las actuaciones gubernativas.

Ahora bien, dicha dualidad estaba reñida con las instituciones políticas fundamentales de estos países, donde bajo la antigua monarquía se había considerado siempre a la legislación como un atributo propio de la función gubernativa. Así había sido en la monarquía hispanoindiana y también en la monarquía portuguesa, en las cuales, hablando en términos generales, tanto el rey, a quien pertenecía el supremo gobierno de toda la monarquía, como los virreyes y gobernadores, a quienes competía el superior gobierno de cada una de sus partes, habían desarrollado una amplia labor legislativa.

Es pues, muy explicable que el problema capital del Estado constitucional en todos los Estados sucesores de ambas monarquías fuera precisamente el de conciliar la subsistencia de un gobierno eficaz con el funcionamiento regular de las nuevas instituciones parlamentarias, cuya razón de ser se cifraba en concurrir a la legislación y velar porque la gestión gubernativa se mantuviera dentro del marco de la legalidad. La dualidad gobierno-parlamento se transformó así en el punto débil del Estado constitucional<sup>42</sup>.

Esta situación apenas ha variado desde los primeros tiempos del constitucionalismo hasta hoy. La suerte del Estado constitucional

<sup>42</sup> BRAVO LIRA, Bernardino, *Judicatura e institucionalidad en Chile, 1776-1876: Del absolutismo ilustrado al liberalismo parlamentario I*, en *Revista de Estudios histórico-jurídicos* 1 (Valparaíso 1976), p. 61 ss., cfr., p. 76; El mismo, *Portales y la consolidación del Estado constitucional en Chile*, en *Revista Universitaria* 2 (Santiago 1979), p. 120 ss.

sigue ligada a las posibilidades de hacer funcionar un Parlamento como regulador de la gestión gubernativa. Por eso, hasta ahora, la primera y más inequívoca manifestación de un colapso del Estado constitucional es precisamente la clausura del Parlamento.

Para comprobarlo basta con una somera ojeada a las vicisitudes por las que han atravesado las instituciones parlamentarias dentro del mundo de habla castellana y portuguesa a lo largo de la época constitucional. Nada revela tan claramente el grado de estabilidad que ha conseguido el Estado constitucional en los distintos países.

### 13. CASOS DE ESTABILIDAD PARLAMENTARIA

Para comenzar vale la pena advertir que los parlamentos han tenido una vida más accidentada aún que las constituciones. Países en los que el Parlamento haya superado el medio siglo de regular funcionamiento son todavía más escasos que aquellos en que una Constitución haya superado el medio siglo de vigencia. Aparte de Brasil y Chile, pueden citarse Portugal, Argentina y México.

La Asamblea de Brasil fue el primer Parlamento que consiguió subsistir por largo tiempo dentro del mundo de habla castellana y portuguesa. Sesionó regularmente durante 63 años, desde 1826 hasta 1889. Luego fue reemplazado por un Congreso Nacional, que tras una primera disolución en 1891, funcionó por casi 40 años, hasta 1930. Finalmente, a partir de 1930 su suerte ha estado sujeta a las más variadas contingencias. Tres veces fue clausurado, en 1930, en 1937 y en 1964, otras tantas restaurado: primero durante 3 años, entre 1934 y 1937, luego durante 18 años, entre 1946 y 1964 y por último, a partir de 1967. Pero esta postrera restauración merece calificarse como problemática, pues entre 1968 y 1978, el Parlamento fue disuelto tantas veces como el Jefe del Estado lo consideró conveniente, si bien siempre por breves intervalos<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> CAVALCANTI T(hemistócles) B(randao), *Las Constituciones de los Estados Unidos del Brasil* (Madrid 1958), donde se reproducen la de 1824 y las posteriores hasta la de 1946. DA SILVA COMBRE y otros, *Constituição da República Federativa do Brasil* (Sao Paulo 1974), contiene la Constitución de 1967, con las enmiendas constitucionales 1 a 3, los actos institucionales 1 a 17, los principales actos complementarios y leyes complementarias 1 a 16. MEIRA, Sílvio, *Evolução política do Brasil 1930-1964*, en *Revista de Ciência Política* (Fundação Getúlio Vargas), vol. 19, 2 p. 17 ss. 3 p. 69 ss. y 4 p. 115 ss., (Río de Janeiro 1976). VIANNA, Hélio, *História do Brasil*<sup>13</sup> (Sao Paulo 1977). DA SILVA, José Alfonso, *Evolução político-constitucional do Brasil no terceiro quartel do século XX*, en GIL-VALDIVIA, Gerardo y CHÁVEZ TAPIA, Jorge (coordinadores), *La orga-*

En cuanto al Congreso Nacional de Chile fue, sin duda, el Parlamento más estable dentro del mundo de habla castellana y portuguesa. Su gran época cubrió los 93 años que corrieron desde 1831 hasta 1924. Después de su primera clausura en 1924, fue dos veces restablecido, en 1926 y en 1933, y otras tantas vuelto a cerrar. De esta suerte el Parlamento chileno reanudó sus sesiones la primera vez durante casi 5 años, entre 1926 y 1931, y la última vez durante 40 años, entre 1933 y 1973. Finalmente, a partir de 1973 cesó de funcionar<sup>44</sup>.

En Portugal la gran época del Parlamento termina en 1910<sup>45</sup>. Después sólo sesionó regularmente por espacio de 40 años la Asamblea Nacional de tipo corporativo, establecida en 1933 y clausurada en 1974. Dicha Asamblea fue reemplazada por un nuevo Parlamento, la Asamblea de la República en 1976<sup>46</sup>.

En Argentina la gran época del Parlamento se prolonga hasta 1929, y abarca los 68 períodos de sesiones celebradas entre 1861 y 1929. A partir de 1930 el Congreso Nacional fue clausurado con extraordinaria frecuencia: en 1930, en 1943, en 1955, en 1962, en 1966 y por último, en 1976. Por eso su funcionamiento fue irregular y esporádico, hasta que finalmente cesó en 1976<sup>47</sup>.

En cuanto a México, es el único país dentro del mundo de habla castellana y portuguesa, donde la gran época del Parlamento no pertenece al pasado. Antes bien se inicia en pleno siglo XX y precisamente alrededor de los años 1924 y 1930, en que como hemos visto el Parlamento entra en declinación en Chile, Brasil y Argentina. Justamente por entonces regulariza su funcionamiento el Congreso Nacional o Congreso de la Unión en México, que es el primer Parlamento que ha conseguido subsistir en ese país en forma prácticamente ininterrumpida por espacio de medio siglo<sup>48</sup>.

---

*nización político-constitucional en América Latina (1950-1975)* 2 vol., (México, 1978-1979) II, p. 27 ss.

<sup>44</sup> BRAVO LIRA, Bernardino, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile 1924-1973* (Santiago 1978).

<sup>45</sup> PABÓN (n. 14).

<sup>46</sup> MIRANDA (n. 7).

<sup>47</sup> ZORRAQUÍN (n. 22), p. 165. BIDART CAMPOS, Germán J., *Introducción general a la evolución de la organización político-constitucional en la República Argentina desde 1950 hasta 1975*, en GIL VALDIVIA y CHÁVEZ TAPIA (n. 43), II, p. 321 ss.; El mismo, *El primer peronismo (1950-1955)*, ibid., p. 327 ss.; El mismo, *El segundo peronismo (1973-1975)*, ibid., p. 424 ss.; LÓPEZ, Mario Justo, *La "Revolución Libertadora" (1955-1958)*, ibid., p. 337 ss.; FRÍAS, Pedro J., *La presidencia de Frondizi (1958-1962)*, ibid., p. 351 ss.; VANOSI, Jorge Reinaldo A., *El gobierno de facto de Guido y la presidencia de Illia (1962-1966)*, ibid., p. 369 ss.; ZAMORA, Fernando Marcelo (editor), *Constitución de la Nación Argentina* (Buenos Aires 1976), contiene los principales textos que modifican la constitución entre 1966 y 1976.

<sup>48</sup> VALADÉS, Diego, *El poder legislativo en México (1950-1975)*, en GIL VALDIVIA y CHÁVEZ TAPIA (n. 43), I, p. 49 ss.



Al respecto no está demás observar que su período anual de sesiones es sumamente exiguo. A lo más puede extenderse desde el 1º de septiembre hasta el 31 de diciembre <sup>49</sup>. Lo cual recuerda el caso de los dos primeros parlamentos que lograron subsistir largamente dentro del mundo de habla castellana y portuguesa: la Asamblea brasileña, que sesionaba durante cuatro meses a partir del 3 de mayo de cada año <sup>50</sup>, y el antiguo Congreso Nacional chileno, que sesionaba ordinariamente durante 3 meses, a partir del 1º de junio de cada año <sup>51</sup>, si bien podía ser convocado extraordinariamente por el gobierno fuera de este plazo. Comparativamente el actual Congreso mexicano es, pues, un Parlamento que permanece en funciones durante un período aún más reducido, pues en ningún caso puede exceder de un trimestre.

#### 14. PARLAMENTOS DE VIDA ACCIDENTADA

Aparte de los países mencionados, hubo otros en los cuales alguna de sus constituciones alcanzó una vigencia relativamente prolongada. Tales fueron, por orden cronológico: Uruguay, desde 1830; Perú, desde 1860; Paraguay, desde 1870; Costa Rica, desde 1871; España, desde 1876; Guatemala, desde 1879; Bolivia, desde 1880; El Salvador, desde 1886, y Colombia, también desde 1886. No obstante en ninguno de ellos logró el Parlamento sesionar regularmente por medio siglo.

En Uruguay la Constitución de 1830 rigió oficialmente hasta 1917, es decir, 73 años. Pero ello no fue obstáculo para que entre 1830 y 1903 se sucedieran 25 gobiernos, de los cuales 9 fueron derrocados violentamente; dos terminaron con un asesinato político y un tercero con graves heridas de un titular del mando supremo; 10 resistieron con fortuna una o más revoluciones o golpes de estado y tan sólo tres tuvieron una vida relativamente normal <sup>52</sup>. En este período fue frecuente la clausura del Parlamento y se acudió tempranamente a los decretos leyes para reemplazar a la legislación dictada con intervención del Congreso, tendencia que, como veremos, luego se ha generalizado en Hispanoamérica y en la península ibé-

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>50</sup> Constituição política do imperio do Brazil, arts. 17 y 18. PIMENTA BUENO (n. 26), p. 126 ss.

<sup>51</sup> Constitución de la República de Chile, arts. 52 y 53. Vid. HUNEUS ZEGERS, Jorge, *La Constitución ante el Congreso o sea comentario positivo de la Constitución chilena* (Santiago, 2 vol., 1879 y 1880), I, p. 299 Hay una 3ª ed. (Santiago, 3 vol., 1890-92).

<sup>52</sup> GROS ESPIELL (n. 29).

rica. A partir de 1903, la situación cambió con el auge de los partidos políticos: el Blanco o Nacional, dirigido por Julio Herrera, y el Colorado, acaudillado por José Batlle y Ordóñez. Mediante un pacto, los partidos impusieron el reemplazo de la Constitución de 1830 por la de 1918, que subsistió hasta el golpe de estado de 1933. Desde entonces se sucedieron varias constituciones y golpes de estado, de modo que la suerte del Parlamento fue bastante precaria, hasta que finalmente fue cerrado en 1973<sup>53</sup>.

En Perú la Constitución de 1860 rigió hasta 1920, si bien con interrupciones, pues fue reemplazada en 1867, restablecida en 1868, de nuevo reemplazada en 1879 y vuelta a restablecer en 1885<sup>54</sup>. Así, su vigencia duró en total 53 años. Pero el funcionamiento regular del Parlamento se consiguió recién a partir de 1895 y no alcanzó a mantenerse por 20 años consecutivos, ya que terminó con los golpes de estado de 1914 y de 1919. Posteriormente hubo varias constituciones y golpes de estado, de suerte que el Parlamento sólo volvió a sesionar por breves y raros períodos.

En Paraguay la Constitución de 1870 rigió por espacio de 67 años, hasta 1937, sin que durante ese período lograra funcionar regularmente el Parlamento<sup>55</sup>.

En Costa Rica la Constitución de 1871 rigió primero durante 46 años, hasta 1917, y luego por casi 30 años más, desde 1919 hasta 1949. Bajo su vigencia el Parlamento fue varias veces clausurado y restablecido. Bajo la Constitución de 1949, que sustituyó a la de 1871, su funcionamiento se ha estabilizado<sup>56</sup>.

En España la Constitución de 1876 subsistió por espacio de 47 años, hasta 1923. Entonces fue disuelto el Congreso de Diputados y la parte electiva del Senado, sin que volvieran a convocarse. La parte permanente del Senado fue disuelta en 1931<sup>57</sup>. Después únicamente alcanzaron una larga vigencia las Cortes, que sólo en alguna medida pueden asimilarse a un Parlamento y que subsistieron por 34 años, desde 1943 hasta 1977. A partir de 1977 fueron reemplazadas por un nuevo Parlamento.

En Guatemala la Constitución de 1879 rigió durante 65 años, hasta 1944, pero durante su vigencia el Parlamento tuvo una vida

<sup>53</sup> Decreto de 27 junio 1973. Ver GROS ESPIELL, Héctor, *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina 1950-1975*. Uruguay en GIL-VALDIVIA y CHÁVEZ TAPIA (n. 43) II, p. 291 ss.

<sup>54</sup> PAREJA y PAZ SOLDÁN (n. 17).

<sup>55</sup> BENÍTEZ (n. 12); SOLAR, *cit.*, *ibid.*

<sup>56</sup> OBREGÓN LORÍA, Rafael, *Ante un centenario que no se celebró*, en *Revista de Costa Rica 2* (San José 1972), p. 85 ss.; PERALTA, Hernán G., *Las Constituciones de Costa Rica* (Madrid 1962).

<sup>57</sup> SÁNCHEZ ACESTA (n. 3); SEVILLA, Andrés, (n. 3); BERTELSEN REPETTO, Raúl, *El Senado en España* (Madrid 1974), esp. p. 421 ss.

más bien accidentada. Después, ha sido varias veces clausurado y restablecido <sup>58</sup>.

En Bolivia la Constitución de 1880 estuvo en vigor hasta 1938, aunque con interrupciones. La primera se produjo en 1920 y duró hasta 1921, y la segunda ocurrió en 1930 y duró hasta 1936. Así, pues, su vigencia se mantuvo en total por 51 años. En el curso de ellos no llegó a regularizarse el funcionamiento del Parlamento, debido a la sucesión de golpes de estado y cambios violentos de gobierno. Lo mismo ha sucedido desde 1938 hasta hoy <sup>59</sup>.

En El Salvador la Constitución de 1886 rigió oficialmente primero durante 53 años, hasta 1939, y luego durante 4 años más entre 1945 y 1950. Sin embargo, los frecuentes golpes de estado y movimientos revolucionarios impidieron al Parlamento tener un funcionamiento regular. Lo que tampoco se consiguió después de 1950 <sup>60</sup>.

#### 15. EL CASO DE COLOMBIA

Finalmente está el caso, en muchos aspectos singular, de Colombia. Allí la serie de constituciones se cierra en 1886. El texto promulgado entonces permanece todavía en vigor, después de 93 años, aunque con numerosas reformas, algunas de consideración <sup>61</sup>. Entre otras particularidades, contemplaba un Congreso que se reunía tan sólo cada dos años y por el corto espacio de 120 días, si bien el gobierno podía convocarlo extraordinariamente fuera de ese plazo. Recién a partir de 1910 el período de sesiones pasó a ser anual, pero con una duración de 90 días, prorrogable por 30 más <sup>62</sup>. Este breve término de funcionamiento se aumentó sólo a partir de 1936 <sup>63</sup>.

<sup>58</sup> MARIÑAS OTERO (n. 20); DE LA TORRE VILLAR y GARCÍA LAGUARDIA, (n. 20); GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Política y Constitución en Guatemala*, en GIL-VALDIVIA y CHÁVEZ TAPIA (n. 43), I, p. 207 ss.

<sup>59</sup> TRIGO (n. 25); VÁZQUEZ MACHICADO, Humberto, *La monarquía en Bolivia* (México 1951), cuenta 190 movimientos sediciosos entre conspiraciones, revueltas, pronunciamientos, cuartelazos, revoluciones y demás desde 1825 hasta 1925. Cfr., p. 7.

<sup>60</sup> GALLARDO, Ricardo, *Las Constituciones de El Salvador* (Madrid, 2 vol., 1961) I: *Historia de la integración territorial e institucional del pueblo salvadoreño* y II: *Derecho constitucional salvadoreño*, donde reproduce los textos constitucionales hasta el de 1950. Además, DE LA TORRE VILLAR y GARCÍA LAGUARDIA (n. 19), p. 252 ss.

<sup>61</sup> El texto original en POMBO y GUERRA (n. 2), II, p. 1199.

<sup>62</sup> Acto legislativo número 3, de 1910, 31 de octubre, nuevo texto del art. 8. Reproducido en POMBO y GUERRA (n. 2), II, p. 1299 ss.

<sup>63</sup> GUEVARA DE LÓPEZ, Hilda Isabel, *El Parlamento colombiano y sus reformas necesarias* (Bogotá 1966), p. 146.

Pero lo que hasta hoy ha restado mucha significación al Congreso dentro del régimen de gobierno colombiano es el célebre artículo 121 de la Constitución de 1886, que con sucesivas modificaciones permanece vigente e incluso fue ampliado a partir de 1968 por el artículo 122, mediante el cual se introdujo el estado de emergencia. Conforme al artículo 121, el Presidente está facultado para legislar sin intervención del Parlamento cuando declare al país en estado de sitio por todo el tiempo que dure tal declaración. Surgió así, desde temprano en Colombia, una forma alternativa de legislación, mediante los llamados decretos legislativos, que en cierto modo equivalen a lo que en Uruguay se llamó decretos-leyes, abundantes también en otros países hispanoamericanos como Chile, a partir de 1924, y Brasil, a partir de 1930, a raíz de la clausura del Parlamento. Lo propio de los decretos legislativos de Colombia es que no suponen un cierre del Parlamento, sino que pueden dictarse simultáneamente con la legislación aprobada por el Congreso<sup>64</sup>. Por lo mismo, han permitido desde 1944 en adelante no sólo suplir la ausencia del Parlamento, como los decretos-leyes, según ocurrió especialmente entre 1949 y 1951 y entre 1953 y 1958, sino que sobre todo han permitido suplir la ineficacia del Parlamento, según sucede desde 1958<sup>65</sup>.

A pesar de todo el Congreso no ha funcionado sin interrupciones en Colombia bajo la vigencia de la Constitución de 1886. Desde su primera reunión en 1888 fue clausurado entre 1899 y 1903 y de nuevo entre 1904 y 1911, luego dejó de sesionar en 1944 por acuerdo de la mayoría parlamentaria, fue cerrado una vez más entre 1949 y 1951 y otra vez entre 1953 y 1958<sup>66</sup>. Así, pues, su más largo período de sesiones consecutivas se produjo entre 1911 y 1944 y abarcó 32 años.

#### 16. REALIZACIONES HISTÓRICAS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

El panorama recién descrito es de sobra elocuente. Por encima de sus diversidades y contrastes todos los países de habla castellana y portuguesa han enfrentado a lo largo de la época constitucio-

<sup>64</sup> ORTEGA TORRES, Jorge (compilador), *Constitución política de Colombia* (Bogotá 1969), art. 121; ver GARCÍA MARTELO, Jaime, *Ensayo jurídico-político del estado de sitio y de los decretos legislativos* (Bogotá 1960); NAVARRO DE LA OSSA, Roberto, *La Constitución y el estado de sitio* (Bogotá 1974); SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo colombiano*<sup>5</sup> (Bogotá 1977).

<sup>65</sup> GARCÍA MARTELO (n. 64); GALVIS NOYES, Juan de Dios, *El Frente Nacional. Un estudio jurídico-político* (Bogotá 1973).

<sup>66</sup> GARCÍA MARTELO (n. 64); GUEVARA DE LÓPEZ (n. 63), esp. p. 143 ss., p. 146 ss.; NAVARRO DE LA OSSA (n. 64), p. 61.

nal un mismo problema: el del régimen de gobierno. En general, no ha sido fácil resolverlo, es decir, poner en práctica de un modo duradero la dualidad gobierno-parlamento que sirve de base al Estado constitucional. De hecho son pocos los países donde esto se ha conseguido y donde, por tanto, encontramos las más logradas realizaciones históricas del Estado constitucional dentro del mundo de habla castellana y portuguesa. Tal fue el caso de Brasil desde 1824 hasta 1930, de Chile desde 1830 hasta 1924, de Portugal desde 1852 hasta 1910 y de Argentina desde 1861 hasta 1930. Tal es, según todos los indicios, el caso de México en el último medio siglo.

Pero en estos mismos países, fuera de los períodos señalados, y en los demás durante toda la época constitucional, la subsistencia del Parlamento estuvo sujeta a diversas contingencias y, por tanto, la suerte del Estado constitucional fue más o menos precaria. Lo cual, vale incluso para aquellos países donde se consiguió mantener en vigencia una Constitución por un período cercano o superior al medio siglo.

Así pues, dentro del mundo de habla castellana y portuguesa nos encontramos ante una variada gama de realizaciones históricas del Estado constitucional. Aparte de aquellas más logradas a que nos hemos referido, hay algunas tan conseguidas como la de España entre 1876 y 1923, donde el Parlamento sesionó regularmente durante 47 años seguidos, y otras que apenas merecen el nombre de realizaciones históricas, pues no pasan de ser una sucesión de intentos fallidos de establecer el Estado constitucional, como sucede en Bolivia, donde el Parlamento nunca llegó a funcionar regularmente por un período de consideración. Entre uno y otro extremo se sitúan casos como el de Colombia desde 1888 en adelante, donde la subsistencia del Parlamento se ha visto varias veces interrumpida por algunos años, de suerte que el Estado constitucional ha tenido una existencia más bien accidentada.

#### 17. LAS GRANDES ETAPAS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

Con estos antecedentes es posible distinguir tres grandes etapas en la historia del Estado constitucional dentro del mundo de habla castellana y portuguesa. En las tres, el punto clave es el régimen de gobierno.

Brevemente cabe calificar estas tres fases sucesivas del Estado constitucional como la del Parlamento, la de los partidos y regímenes de gobierno parlamentarios y la de los regímenes de gobierno y partidos extraparlamentarios.

Naturalmente, en cada una de ellas se considera toda la gama de realizaciones históricas del Estado constitucional perteneciente al respectivo período. Es decir, se comprende no sólo las realizaciones históricas mejor conseguidas, que por así decirlo alcanzaron su propósito y representan un caso de consolidación del Estado constitucional, sino también las otras más o menos logradas, que sólo en alguna medida alcanzaron su propósito y representan, por tanto, un avance hacia el asentamiento del Estado constitucional y, en fin, las que no pasaron de ser intentos fallidos, malogrados por entero. Todas ellas son, a su manera, representativas de una misma fase del Estado constitucional, en cuanto tienden, con mayor o menor fortuna, a realizarlo.

### I I I

#### 18. LA PRIMERA FASE DEL ESTADO CONSTITUCIONAL (1811-1860)

La primera fase corresponde a los comienzos del Estado constitucional. Cronológicamente abarca desde los albores del constitucionalismo entre 1811 y 1826 hasta fines de los años 50 del siglo pasado. En ella lo fundamental es la introducción del Parlamento como regulador de la gestión gubernativa y, por consiguiente, de la dualidad gobierno-parlamento en sus formas más primarias.

Casi 80 Constituciones se promulgan en este período. Prácticamente todas ellas coinciden en tres puntos fundamentales, que serán característicos del constitucionalismo en los países de habla castellana y portuguesa. A la división de poderes y a las garantías constitucionales, inspiradas en la doctrina y los modelos del constitucionalismo europeo y estadounidense, añaden el reconocimiento de la religión católica como oficial del Estado, que no es sino la versión constitucional de la antigua dualidad de poderes públicos superiores, Estado e Iglesia, de la monarquía hispanoindiana y de la monarquía portuguesa. En el hecho, ni esto, que en algunos casos se omite, ni las garantías constitucionales, que a veces también se omiten, suponen mayor problema. En cambio sí lo supone la división de poderes, en cuanto trae consigo la dualidad gobierno-parlamento. Porque en cuanto se refiere a la judicatura tampoco presenta mayores dificultades, mientras no se altere la independencia de que ella había gozado bajo la antigua monarquía.

Así pues, durante este período los esfuerzos por establecer un Estado constitucional se centran en la introducción de las nuevas

instituciones parlamentarias. En la práctica este es el punto clave para el asentamiento del Estado constitucional y el principal escollo de los múltiples intentos encaminados a este fin en casi todos los países de habla castellana y portuguesa. Para ellos es ésta una época de ensayos constitucionales, una y otra vez renovados y una y otra vez fracasados.

#### 19. CASOS DE CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

Sin embargo, hay algunas excepciones. El caso de Brasil, el de Chile y el más tardío de Portugal. Dentro del mundo de habla castellana y portuguesa estos son los únicos países que consiguen consolidar el Estado constitucional en esta primera época. De ellos los más significativos son, sin duda, Brasil y Chile, porque allí el Estado constitucional se asentó más tempranamente y subsistió por más tiempo. En este sentido puede decirse que el Estado constitucional ha mostrado en ambos países una solidez y estabilidad muy superior a la que llegó a alcanzar en los demás.

Brasil es uno de los pocos países del mundo que ni siquiera conoció un período de ensayos constitucionales, con las conmociones e incertidumbres consiguientes. Puede decirse que entró con pie derecho en la época constitucional. Su primera Constitución de 1824 rigió nada menos que 65 años, hasta el fin del imperio en 1889. Lo singular de ella es que no fue obra de constituyentes o ideólogos más o menos afortunados, sino del propio gobierno establecido. El mismo Pedro I, que había proclamado la independencia en 1822, rechazó por impracticables los trabajos de la Asamblea Constituyente de 1823 y los hizo sustituir por un proyecto más liberal, pero practicable, elaborado por una comisión especial que designó con ese objeto<sup>67</sup>. Tal fue el origen de la constitución de 1824.

<sup>67</sup> Los términos de su discurso inaugural de la Asamblea Constituyente el 3 de mayo de 1823, no dejan duda sobre los propósitos de Pedro I. Allí pidió que se elaborara "Una Constitución sabia, justa, adecuada y ejecutable, dictada por la razón y no por el capricho, que sólo tenga en cuenta la felicidad general, que nunca puede ser grande sin que esta Constitución tenga bases sólidas, bases que la sabiduría de los siglos haya demostrado que son verdaderas para dar una justa libertad a los pueblos y toda la fuerza necesaria al poder ejecutivo". Y advirtió: "La experiencia nos ha demostrado que todas las constituciones, que a la manera de las de 1791 y 1793 establecieron sus bases y buscaron una organización que la experiencia ha demostrado totalmente teóricas y metafísicas, son por ello inejecutables; así lo prueban Francia, España y últimamente Portugal. No han producido la felicidad general; y por el contrario vemos que, después de una licenciosa libertad, ya apareció en algunos países y en otros no tardará en aparecer, el despotismo de un individuo, después de haber sido ejercido por muchos, con la consecuencia necesaria de que queden reducidos los pueblos a la triste situación de presenciarse

Chile debió, en cambio, superar el período de ensayos constitucionales en que se debatían Portugal y el resto de América española y en el que no tardó en recaer España a la muerte de Fernando VII en 1833. Al igual que en Brasil, la consolidación del Estado constitucional no fue en Chile obra de constituyentes o ideólogos, ni tampoco de una facción o caudillo dominante. Pero, en contraste con Brasil, no se operó bajo el amparo de una casa reinante, sino por acción de uno de los estadistas más destacados de su tiempo: Diego Portales (1793-1837). Portales no asumió nunca la jefatura de Estado ni ocupó un sillón en el Parlamento. Desde su cargo de Ministro supo anteponer la restauración de un gobierno situado por encima de banderías e ideologías y, por tanto, capaz de identificarse con los grandes intereses de la patria, a las reformas de la Constitución y las leyes. De esta suerte, en Chile, lo mismo que en Brasil, la Constitución y las leyes sirvieron para consolidar un gobierno establecido. La reconstitución del gobierno iniciada por Portales a partir de 1830 precede y prepara la promulgación de la Constitución de 1833, que se puso en práctica sin renovar ni el Presidente ni el Parlamento. De esta manera los mismos hombres que promovieron su elaboración se encargaron de darle aplicación<sup>68</sup>.

## 20. PRIMERA FASE DEL ESTADO CONSTITUCIONAL EN BRASIL Y EN CHILE

Las formas constitucionales sobre las cuales se asentó el Estado constitucional en Brasil son sensiblemente semejantes a las que hi-

---

y sufrir todos los horrores de la anarquía". Anais da Assambléa Constituinte de 1823, sesión de 3 de mayo, cit., por ARINOS DE MELO FRANCO, Afonso, *El constitucionalismo brasileño en la primera mitad del siglo XIX*, en Universidad Nacional Autónoma de México, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX* (México, 2 vol., 1957), I, p. 275 ss. La cita en p. 293 ss.

<sup>68</sup> Es significativa la coincidencia fundamental entre las palabras de Pedro I, transcritas en la nota precedente y las del Presidente Joaquín Prieto, dirigidas a los pueblos con motivo de la promulgación de la Constitución de 1833, el 25 de mayo de ese año: "... me es muy satisfactorio recomendar a vuestra gratitud la constancia y empeño con que los ciudadanos elegidos por la ley para corregir nuestro código político, han procurado desempeñar esta interesante empresa. No han tenido presente más que vuestros intereses; y por esto su único objeto ha sido dar a la administración reglas adecuadas a vuestras circunstancias. Despreciando teorías tan alucinadoras como impracticables, sólo han fijado su atención en los medios de asegurar para siempre el orden y la tranquilidad pública contra los riesgos de los vaivenes de los partidos a que han estado expuestos. La reforma no es más que el modo de poner fin a las revoluciones y disturbios a que daba origen el desarreglo del sistema político en que nos colocó el triunfo de la independencia. El medio de hacer efectiva la libertad nacional, que jamás podríamos obtener en su estado verdadero, mientras no estuviesen deslindadas con exactitud las facultades del gobierno y se hubiesen opuesto diques a la licencia". Cfr. Constitución de la República de Chile, jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833. Imprenta la Opinión (sin lugar ni fecha), p. 1 y 2.



cieron posible su consolidación en Chile. Esta similitud comprende los elementos básicos del régimen de gobierno: el Emperador o el Presidente y el Parlamento.

La persona del Emperador es inviolable y no está sujeta a responsabilidad ante ningún órgano constituido<sup>69</sup>. El Emperador es, a la vez “jefe supremo de la nación”<sup>70</sup> y “jefe del poder ejecutivo”<sup>71</sup>. Esta doble calidad hace de él, en primer término, el guardador del régimen instituido a través del poder moderador, privativo suyo, pero ejercido a veces con intervención del Consejo de Estado<sup>72</sup>. Al mismo tiempo, es cabeza del gobierno, que ejerce a través de ministros responsables de su libre designación<sup>73</sup>, con facultades para “proveer a todo lo concerniente a la seguridad interna y externa del Estado, en la forma establecida por la Constitución”<sup>74</sup>. Además, le corresponde la dirección de las relaciones exteriores<sup>75</sup> y el supremo comando de las fuerzas armadas<sup>76</sup>. Para respaldarle en el ejercicio de sus funciones cuenta con un Consejo de Estado, cuerpo permanente y de la mayor autoridad por las personalidades que lo componen, que contribuye a imprimir un tono impersonal a su actuación<sup>77</sup>. Sus deberes se resumen según la Constitución, en tres puntos fundamentales: mantener la Religión Católica Apostólica y Romana; la integridad e indivisibilidad del imperio y observar y hacer observar la constitución y las leyes, así como proveer al bien general del Brasil<sup>78</sup>.

Por su parte, el Presidente de la República es en Chile una figura impersonal, que recuerda al rey, primer servidor del Estado de la época borbónica. Durante todo el período de su mando no está sujeto a responsabilidad ante otro órgano constituido<sup>79</sup>, al igual que un monarca. Reúne en sí la misma doble calidad, que acaba-

<sup>69</sup> Constituição, *cít.*, en n. 50, art. 99.

<sup>70</sup> *Id.*, art. 98.

<sup>71</sup> *Id.*, art. 102.

<sup>72</sup> *Id.*, arts. 101 y 142.

<sup>73</sup> *Id.*, art. 102.

<sup>74</sup> *Id.*, art. 102, N° 15.

<sup>75</sup> *Id.*, art. 102, N° 7, 8 y 9.

<sup>76</sup> *Id.*, art. 102, N° 5 y art. 142.

<sup>77</sup> *Id.*, arts. 137 a 144. Ver Senado Federal, *Atas do Conselho de Estado pleno* (dirección, organización e introducción de RODRIGES, José Honório) 12 vol., Brasilia 1973-78. Cavalcanti, Themistocles Brandão, *O Conselho de Estado*, en *Revista de Ciência Política* (Fundação Getúlio Vargas), vol. 19, 4 p. 38 ss., Río de Janeiro 1976. RODRIGES, José Honório, *O Conselho de Estado, o quinto poder?*, Brasilia 1978.

<sup>78</sup> *Id.*, art. 103, que contiene la fórmula de su juramento: “Juro manter a religião catholica apostolica romana; a integridade e indivisibilidade do imperio; observar a fazer observar a constituição politica da nação brasileira e mais leis do imperio, e prover ao bem geral do Brazil, quanto em mim couber”.

<sup>79</sup> Constitución de 1833, *cít.*, en n. 51, art. 83.

mos de ver en el Emperador, de "jefe supremo de la nación"<sup>80</sup> y titular de "la administración y gobierno del Estado"<sup>81</sup>. Lo cual hace del Presidente, antes que un gobernante, el guardador del régimen instituido, con facultades que se ejercen a veces con acuerdo del Consejo de Estado, pero que exceden con mucho a las del poder moderador, ya que puede suspender el imperio de la Constitución mediante el estado de sitio<sup>82</sup> y usar las facultades extraordinarias con autorización del Congreso<sup>83</sup>. Por lo que toca al gobierno, lo ejerce también a través de ministros responsables de su libre designación<sup>84</sup> y su autoridad "se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República, guardando y haciendo guardar las leyes"<sup>85</sup>. Al igual que al Emperador, le corresponde, además, la dirección de las relaciones exteriores<sup>86</sup> y el supremo comando de las fuerzas armadas<sup>87</sup>. Finalmente cuenta también con un Consejo de Estado, cuerpo permanente y de máxima autoridad por las personalidades que lo componen, para respaldarlo en el ejercicio de sus funciones, que de este modo adquiere un marcado tono impersonal<sup>88</sup>. No es de extrañar, pues, que conforme a la Constitución, sus deberes se condensan, con leves variantes, en los mismos tres puntos que vimos a propósito del Emperador: observar y proteger la Religión Católica Apostólica y Romana; conservar la integridad y la independencia de la República y guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes<sup>89</sup>.

Pero el Presidente es electivo y temporal. Su período dura cinco años y puede ser reelegido por otros cinco<sup>90</sup>. En este sentido, a diferencia de un monarca constitucional, no tiene más poderes que los que le han sido conferidos. Por eso todos parecen pocos para asegurarle una supremacía indisputable dentro del Estado. En el hecho, en él se acumulan poderes tan amplios como no los había tenido gobernante alguno en Chile, desde luego mayores que el gobernador

<sup>80</sup> *Id.*, art. 59.

<sup>81</sup> *Id.*, arts. 59 y 81.

<sup>82</sup> *Id.*, art. 82, N° 20 y art. 161.

<sup>83</sup> *Id.*, art. 36, N° 6 y art. 161.

<sup>84</sup> *Id.*, art. 82, N° 6.

<sup>85</sup> *Id.*, art. 81.

<sup>86</sup> *Id.*, art. 82, Nos. 18, 19 y 6.

<sup>87</sup> *Id.*, art. 82, Nos. 16 y 17.

<sup>88</sup> *Id.*, art. 102 y 107.

<sup>89</sup> *Id.*, art. 80, que contiene la fórmula de su juramento: "Juro por Dios Nuestro Señor y estos santos evangelios que desempeñaré fielmente el cargo de Presidente de la República; que observaré y protegeré la Religión Católica Apostólica, Romana; que conservaré la integridad e independencia de la República, y que guardaré y haré guardar la Constitución y las leyes. Así Dios me ayude y sea en mi defensa y si no, me lo demande".

<sup>90</sup> *Id.*, art. 61.

—capitán general—, presidente bajo el régimen indiano, e incluso superiores, en muchos sentidos, a los del propio rey. Tampoco se omite un aparato exterior que realce su figura, como, por ejemplo, el dosel de terciopelo rojo, llamado “dosel del Estado” en los documentos oficiales, y el simbólico sillón dorado, colocado debajo del dosel, que en algún modo evocan signos propios de la antigua realeza<sup>91</sup>.

En suma el Emperador o el Presidente, antes que gobernante, es el portador de los intereses supremos y permanentes del Estado, que se comprendían en la trilogía Dios-Patria-Legalidad. En cuanto tal tiene una posición única dentro del régimen de gobierno. A su lado el papel del Parlamento puede parecer bastante secundario y hasta cierto punto lo es. Pero no por eso resulta menos insustituible.

La supremacía del Emperador o del Presidente no excluye en modo alguno la existencia simultánea de un Parlamento con poderes propios en materia de gobierno, es decir, con poderes no derivados de los suyos. Así, el Emperador o el Presidente necesitan en determinados asuntos del Parlamento para obrar. Tales son, en primer término, la legislación y también algunos negocios administrativos.

El papel de la Asamblea brasileña o del Congreso chileno es indisoluble del reinado de la ley, es decir, del ideal constitucional de institucionalizar a través del Parlamento la legalidad de la gestión estatal. Ese papel consiste, ante todo, en participar de modo preponderante aunque no decisivo, en la formación de las leyes<sup>92</sup>. Tal es su cometido por excelencia, pues dentro del Estado constitucional no se reconoce otra ley que la dictada con intervención del Parlamento. De esta suerte se ingresa en la época de la soberanía de la ley parlamentaria.

Además compete a la Asamblea o al Congreso fiscalizar la acción del gobierno, velando porque ella se mantenga dentro de la legalidad. Esto último comprende, por una parte, hacer efectiva, en su caso, la responsabilidad de los ministros<sup>93</sup>; por otra fiscalizar la gestión administrativa en general y, en especial, la inversión de los caudales públicos<sup>94</sup>; y finalmente incluye lo que en la práctica es la principal arma del Parlamento frente al gobierno: aprobar periódicamente el presupuesto.

<sup>91</sup> SILVA VARGAS, Fernando, *La organización nacional* en VILLALOBOS, Sergio y otros, *Historia de Chile* (Santiago, 4 vol., 1974-1976) III, p. 536.

<sup>92</sup> Constituição, *cit.*, en n. 50, art. 13 y ss., y art. 52 y ss. Constitución *cit.*, en n. 51, art. 40 y ss.

<sup>93</sup> Constituição, *cit.*, en n. 50, arts. 37, 38 y 47, N° 2. Constitución *cit.*, en n. 51, art. 38, N° 2 y 39, N° 2 y 98.

<sup>94</sup> Constituição, *cit.*, en n. 50, art. 37, N° 1. Constitución, *cit.*, en n. 51, art. 36, N° 1.

dicamente leyes tan indispensables como las que fijan las fuerzas de mar y tierra<sup>95</sup> o los gastos públicos<sup>96</sup>.

## 21. EL ESTADO CONSTITUCIONAL CATÓLICO Y NACIONAL EN BRASIL Y CHILE

Este simple esbozo de la armazón institucional de ambos regímenes deja ver claramente sobre qué bases se asentó el Estado constitucional en Brasil y en Chile. Aunque los dos regímenes se autocalifiquen de liberales, no pueden ocultar sus vínculos con la ilustración tardía. Tras una fachada constitucional, al estilo de la época, se transparentan en forma bastante inequívoca sus verdaderos fundamentos. Estos no son otros que la trilogía Dios-Patria-Legalidad<sup>97</sup>.

Esta trilogía se traduce institucionalmente en un Estado que, en primer término, reconoce oficialmente su subordinación a Dios y sus deberes para con la Iglesia, sin dejar por eso de reclamar, incluso con aspereza, las prerrogativas que en materia eclesiástica se consideran inherentes al mismo Estado dentro de su territorio. En seguida, en un Estado que se identifica con los grandes intereses de la patria, hace suya la tarea de su engrandecimiento y promueve o patrocina, por tanto, toda suerte de reformas e iniciativas a ello conducentes, por encima de corrientes doctrinarias o intereses de grupo. En fin, en un Estado que tiene a gala proceder en todos sus actos dentro de la más estricta sujeción a la Constitución y a las leyes y de imponer la misma sujeción a toda la población, sin distinciones de ninguna especie.

Esta legalidad se mira como la más eficaz garantía de la libertad individual frente a la arbitrariedad del poder o los abusos de los poderosos. En este sentido ambos regímenes se denominan a sí mismos liberales: en cuanto pretendan establecer un reinado de la ley y no de los hombres, que se impone en nombre de Dios y en función de los auténticos intereses de la patria, únicas razones suficientes para poner límites a la libertad individual. De esa forma, se piensa, todos los habitantes indistintamente estará al cubierto del capricho de los gobernantes y de las imposiciones de una

<sup>95</sup> Constituição, *cit.*, en n. 50, art. 15, N° 11. Constitución *cit.*, en n. 51, art. 37, N° 3.

<sup>96</sup> Constituição, *cit.*, en n. 50, art. 15, N° 10. Constitución, *cit.*, en n. 51, art. 37, N° 2 y también Nos. 1 y 3.

<sup>97</sup> BRAVO LIRA, Bernardino, *La función consultiva. Un vacío secular dentro del régimen de gobierno de Chile, 1874-1973*, en *Revista de Derecho Público* 21-22 (Santiago 1977), p. 157 ss., esp. p. 164; el mismo, *Portales* (n. 42), p. 125.

facción. Tendrán, por tanto, garantida una libertad cuya cifra y compendio es no obedecer más que a las leyes y cuyo contenido tangible es la inviolabilidad de la persona física, de su actuación externa y de su propiedad.

Estamos pues, en presencia, por una parte, de una especie de *neo-regalismo*, que representa una versión actualizada de la política eclesiástica dieciochesca; por otra de un *Estado-reformador*, identificado con los grandes intereses nacionales, que renueva en el marco más reducido de Brasil o Chile la política ilustrada de las monarquías portuguesa e hispanoindiana; y por otra de una versión constitucional del *ideal ilustrado de legalidad* que ahora se extiende de la administración a todo el Estado.

A la luz de estas realizaciones del Estado constitucional se entienden mejor los ensayos constitucionales de los demás países de habla castellana y portuguesa. En último término con ellos no se persigue otra cosa que hallar un modo de implantar el parlamento como regulador de la gestión gubernativa, de la misma manera que por su parte lo encontró Brasil y acabó por encontrarlo también Chile. Independientemente de sus vicisitudes y de sus resultados, esta lucha por introducir las instituciones parlamentarias es general dentro del mundo de habla castellana y portuguesa durante la primera etapa del Estado constitucional. Por eso mismo sirve para caracterizarla.

## I V

### 22. SEGUNDA FASE DEL ESTADO CONSTITUCIONAL (1860-1920)

La segunda etapa del Estado constitucional corresponde a su apogeo. A grandes trazos abarca desde los años 60 del siglo pasado hasta los años 20 del presente siglo. En ella lo decisivo es la incorporación de un nuevo elemento al Estado constitucional, los partidos políticos, y la consiguiente transformación del primitivo Parlamento en un instrumento de los partidos, que tiende a desembocar en un gobierno de partido bajo formas parlamentarias.

Más de 60 Constituciones se promulgan durante este período, pero sólo excepcionalmente se menciona en ellas a los partidos políticos. Es decir, aquí estamos ante una transformación extraconstitucional del Parlamento y del propio régimen de gobierno, pues se opera fundamentalmente al margen de la Constitución. Pero no por eso es menos efectiva. En el hecho los partidos adquieren una

creciente significación dentro del Estado constitucional. En algunos casos se torna imposible gobernar sin su concurso, mientras que en otros sus dirigentes se transforman en auténticos mentores del gobierno.

### 23. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos se diferencian de las antiguas facciones por su consistencia institucional. Son agrupaciones permanentes con dirigentes y fines propios y una organización cada vez más estable y ramificada. Su razón de ser es participar de modo regular en la vida política a través del gobierno. Por eso su entrada en escena y su actuación trajo consigo un reajuste completo del Estado constitucional.

La fisonomía de los partidos se definió poco a poco, a medida que se perfilaban los planteamientos doctrinarios y programáticos que animan su acción. En general, estos planteamientos terminaron por girar en torno a tres puntos fundamentales que, por lo mismo, se convirtieron en objeto de enconadas disputas entre los partidos: la confesionalidad del Estado, los poderes del Parlamento y el contrato como base de las relaciones individuales.

No se trata de una triple afirmación, semejante trilogía Dios-Patria-Legalidad de la época precedente, sino por el contrario de una pugna entre posiciones partidistas antagónicas. De esta suerte se contraponen en materia religiosa: confesionalidad del Estado y laicismo; en materia política: gobierno identificado con los grandes intereses de la patria y gobierno de partido; y en materia económica y social: legalidad, como garantía de la libertad individual, y contrato, como expresión de la autonomía del individuo.

Se abre así una nueva época caracterizada por las luchas partidistas. En el hecho los enfrentamientos entre los partidos adoptaron diversas formas que van desde la guerra civil hasta el debate parlamentario. Con todo, el principal empeño de los partidos fue dominar el Parlamento y, una vez dueños de él, convertirlo en eje del gobierno. De este modo, bajo el impulso de los partidos se pone en movimiento un proceso que termina por transformar el régimen de gobierno. Con ello el Estado constitucional ingresa en la segunda etapa de su historia, caracterizada por el gobierno de partido ejercido a través del Parlamento.

## 24. EL GOBIERNO DE PARTIDO

El punto de partida de este proceso es la transformación del primitivo Parlamento en un instrumento de los partidos. El Parlamento adquiere así un nuevo carácter que ya no perderá más: el de ser una asamblea manejada por uno o más partidos políticos. A ello sigue la transformación del régimen de gobierno, porque los partidos utilizan los poderes del Parlamento para condicionar la gestión gubernativa. Pero no se contentan con ello, sino que luchan por disminuir las facultades del jefe de Estado en favor del Parlamento. Por este camino terminan por imponer al jefe de Estado la práctica de contar con el apoyo de los partidos que forman la mayoría en el Parlamento para llevar adelante la gestión gubernativa. De esta suerte, la preponderancia del Parlamento sobre el jefe de Estado desemboca en el gobierno de partido.

Este gobierno de partido reviste diversas formas institucionales. La más extrema de ellas, que se impone en algunos países, es el régimen parlamentario o gobierno de gabinete. Su fundamento es la exigencia de que los ministros de Estado sólo puedan permanecer en sus cargos mientras cuenten con el respaldo de los partidos que componen la mayoría en el Parlamento. De esta suerte, el jefe de Estado queda relegado a un papel más bien simbólico, casi sin funciones de gobierno, las que, en cambio, pasan a radicarse en el jefe de gabinete.

El gobierno de partido ejercido a través del Parlamento representa en cierto modo el apogeo del Estado constitucional. En él la dualidad gobierno-parlamento encuentra su realización más plena, por cuanto el gobierno sigue la orientación marcada por los partidos desde el Parlamento, sin que sea concebible un conflicto de poderes entre el Parlamento y el gobierno.

El régimen de gobierno descansa en último término sobre los acuerdos y compromisos interpartidistas, que pasan a ser la única regla de actuación de los gobernantes. Lo cual responde a una profunda convicción de que la discusión y el debate parlamentario, a través del cual se expresan las más diversas opiniones, son el medio más eficaz para hallar la solución de los distintos problemas de gobierno. En el fondo de esta convicción late la creencia de que la razón se impone por sí sola en el debate. Tal es la esencia del espíritu parlamentario. En conformidad a él, las luchas partidistas tienden a encontrar su cauce regular en el debate parlamentario, que, por lo mismo, se convierte en la principal expresión de la actividad política.

## 25. SEGUNDA FASE DEL ESTADO CONSTITUCIONAL EN BRASIL

El tránsito de la primera a la segunda fase del Estado constitucional presenta distintas modalidades dentro del mundo de habla castellana y portuguesa. Entre ellas, pueden distinguirse tres situaciones principales.

La primera corresponde a aquellos países como Brasil y Chile, donde el Estado constitucional se encontraba consolidado desde la etapa anterior. Aquí asistimos a una transformación del régimen de gobierno que paulatinamente se desliza hacia el gobierno de partido bajo formas parlamentarias. De esta suerte, la indiscutida preeminencia del gobierno sobre el Parlamento de la primera fase del Estado constitucional, que tiene su expresión institucional en el gobernante identificado con los intereses supremos y permanentes de la patria, cede paso a una preponderancia cada vez más marcada del Parlamento sobre el gobierno, que tiene su expresión institucional en el gobierno de partido.

La segunda situación corresponde a aquellos países donde el Estado constitucional se consolida recién en este período. Tal es el caso de Argentina y de España. Allí el Estado constitucional se asienta precisamente sobre la base del gobierno de partido bajo formas parlamentarias.

Finalmente, tenemos el caso de aquellos países donde se prosigue sin grandes resultados la lucha por establecer el Estado constitucional. En ellos los esfuerzos se centran en la implantación de un Parlamento que permita el gobierno de partido.

En Brasil el surgimiento de los nuevos partidos políticos hay que situarlo por los años 1836 y 1837. Hasta entonces no hubo sino facciones sin directiva, organización, ni fines permanentes. En 1836 se formó el llamado partido de centro o tercer partido, primer paso hacia la constitución del Partido Conservador. A partir de 1837 sus oponentes, desplazados del gobierno, se aglutinaron también en una agrupación que es el origen del Partido Liberal<sup>98</sup>. Conservadores y liberales no tardaron en dominar la composición de la única rama electiva del Parlamento, la Cámara de Diputados, que se transformó así en un instrumento de los partidos. A través de ella, los partidos adquirieron cada vez mayor significación en el gobierno.

Sus avances en este sentido fueron favorecidos por el propio Emperador que de una manera paulatina contribuyó a impulsar

<sup>98</sup> CALMON, Pedro, *Fundación del imperio del Brasil*, en LEVENE (n. 12), VII, p. 300; El mismo, *Historia da Civilização brasileira* (São Paulo 1940, trad. castellana, Buenos Aires 1937), esp. p. 282 ss., en la versión castellana; VIANNA (n. 43), esp. p. 477 ss.



la transformación del régimen de gobierno hacia formas parlamentarias. No hubo, pues, una pugna entre los partidos y el Emperador por el manejo del gobierno. Antes bien, ya en 1843 el emperador en lugar de hacer por sí mismo la designación de los ministros acudió a un político de su confianza para encargarle la formación del gabinete o ministerio. Esta innovación se institucionalizó a partir de 1847 con el establecimiento del cargo de Presidente del Consejo de Ministros<sup>99</sup>.

Al año siguiente estalló la última revuelta interna de la época imperial, que fue extinguida por el gobierno en 1850. Con ello se puso fin a la serie de motines y levantamientos armados que durante el período 1831-1850 obligaron al gobierno a recurrir a la fuerza para defender su propia subsistencia y preservar la unidad del país.

A partir de 1850 se abre un fecundo período de paz interior que se prolongó por casi cuatro décadas, hasta el fin del imperio en 1889. Esta época de tranquilidad y de fortalecimiento interno y externo no tuvo entonces parangón dentro del mundo de habla castellana y portuguesa, salvo en Chile, y tampoco ha vuelto a repetirse posteriormente en el propio Brasil.

Durante este período terminó de configurarse el régimen parlamentario. En rigor no consistió en un simple gobierno de partido. Antes bien, combinó la acción de los partidos a través de la Cámara con el papel moderador del Emperador, asistido por el Consejo de Estado. La gestión gubernativa fue dirigida por un gabinete encabezado por el presidente del Consejo de Ministros. Para mantenerse en funciones, este gabinete necesitaba contar simultáneamente con la confianza del Emperador y de la mayoría partidista en la Cámara de Diputados. Cuando el ministerio entraba en conflicto con esta mayoría, correspondía al Emperador decidir entre la permanencia del ministerio o la de la Cámara. En el primer caso, después de oír al Consejo de Estado, procedía a disolver la Cámara y llamar a nuevas elecciones. En caso contrario, se limitaba a llamar a un miembro del partido gobernante o del partido opositor para que formara un nuevo gabinete<sup>100</sup>.

De esta suerte, el Emperador se mantuvo a lo largo de toda la época parlamentaria como el garante del normal funcionamiento del régimen de gobierno y juez de la oportunidad de reemplazar a un partido por otro en el poder, según la situación del país y las tendencias de la opinión pública. En eso consistía la parte más delicada

<sup>99</sup> CALMON, *Fundación* (n. 98), p. 301; El mismo, *Historia* (n. 98), p. 317 ss.; VIANNA (n. 43), p. 481.

<sup>100</sup> VIANNA (n. 43), p. 479.

de su función moderadora, que ejercía con asistencia del Consejo de Estado, cuerpo superior compuesto por las figuras más notables de la época, pertenecientes a ambos partidos, escogidas por él mismo.

Bajo estas condiciones fue posible que prosperaran diversos intentos de entendimiento entre los dirigentes conservadores y liberales en favor de una política de realizaciones. Tal fue, primero, la conciliación entre ambos partidos (1852-58) y, luego, la Liga progresista, entre conservadores moderados y liberales (1862-66). No obstante, el gobierno de un solo partido terminó por asentarse definitivamente en la década 1868-78, de predominio conservador. Entonces, se produjo el más sonado conflicto entre el gobierno y la jerarquía eclesiástica (1872-75) que puso en evidencia los inconvenientes de la unión de la Iglesia y el Estado bajo el régimen de patronato, reconocido en la Constitución de 1824.

Pese a la radicalización de su programa desde 1869, el Partido Liberal, llamado al gobierno en 1878, no se distinguió por su acción reformadora. Consiguió la aprobación de la nueva ley electoral, preparada por los conservadores, que introdujo la elección directa y el sufragio universal (1881), pero, en general, careció de iniciativa. Ello explica, en gran medida, su substitución por los conservadores en 1885, que dieron cima a los esfuerzos de dos décadas por la abolición de la esclavitud (1888)<sup>101</sup>.

Esta equilibrada trayectoria del régimen parlamentario brasileño fue bruscamente rota, poco más de un año después, por un pronunciamiento militar incruento que en 1889 proclamó la república. La población civil y los propios dirigentes partidistas fueron ajenos a este movimiento que los cogió casi enteramente desprevenidos.

Una nueva Constitución sancionada en 1891 suprimió las limitaciones que hasta entonces había encontrado el gobierno de partido. Se eliminaron entonces los poderes situados por encima de las agrupaciones y doctrinas partidistas: el gobernante, portador de los intereses supremos y permanentes de la patria, y la Iglesia, portadora de la doctrina revelada. Es decir, desapareció la acción de un monarca superior a los partidos, en materia gubernativa, financiera y electoral, y la acción de una Iglesia oficial, en materia familiar, educacional y asistencial. En cambio, subsistió el antiguo ideal de legalidad, pero adaptado a las nuevas condiciones.

En consecuencia, la ley se desligó de toda fundamentación trascendente para convertirse en una mera expresión de las conviccio-

<sup>101</sup> CALMON, *Historia* (n. 98), esp. p. 318 ss.; VIANNA (n. 43), p. 482; ss.

nes dominantes entre la mayoría parlamentaria. En tales condiciones, la soberanía de la ley parlamentaria se reforzó hasta alcanzar su grado máximo. Nadie la discutió y todos buscaron servirse de ella para imponer a la población sus propios planteamientos doctrinarios. En este sentido, bien puede decirse que la legalidad entra en una nueva fase de su historia. Ya no es, como en la primera fase del Estado constitucional, garantía de la libertad individual frente a la arbitrariedad del poder o los abusos de los poderosos, establecida por el gobernante con el concurso del Parlamento en nombre de Dios y en función de los supremos intereses de la Patria. Más bien se ha convertido en una regulación uniforme de la actividad individual impuesta a toda la población, sin distinción de ninguna especie, por quienes forman la mayoría en el Parlamento, en nombre de sus propias convicciones o de un compromiso entre ellas y en función de libre juego de las creencias en materia religiosa, de las opiniones en materia política y de la iniciativa individual en materia económica y social.

La Constitución de 1891 estableció la separación entre la Iglesia y el Estado y un régimen federal inspirado en el modelo de los Estados Unidos de Norteamérica. Como corolario de la separación de la Iglesia y el Estado se introdujo un matrimonio civil y un registro civil de nacimientos, matrimonios y defunciones. Como institución básica del régimen federal se puso al frente del gobierno a un Presidente de la República, con facultades para nombrar y renovar libremente a los ministros de Estado y para intervenir bajo ciertas condiciones en los estados miembros de la federación. La Asamblea General fue reemplazada por un Congreso Nacional, compuesto por un Senado Federal y una Cámara de Diputados, al que correspondía concurrir a la legislación de alcance general, fiscalizar la gestión del gobierno federal y reconocer las elecciones realizadas en los distintos estados de la federación<sup>102</sup>.

Pero todo este andamiaje constitucional fue una construcción teórica, diseñada más bien por razones doctrinarias que de acuerdo a las exigencias institucionales del Brasil. De ahí que los antiguos partidos desaparecieran y que sin esta base de sustentación el nuevo régimen no se estabilizara sino después de una década, sobre bases completamente distintas. Tales fueron los nuevos caudillos y partidos surgidos en los principales estados de la federación que llenaron el vacío dejado por los antiguos partidos de dimensiones nacionales.

<sup>102</sup> Texto en Cavalcanti (n. 43). Ver CALMON, *Historia* (n. 98), p. 385; VIANNA (n. 43), p. 552 ss.

Estas nuevas fuerzas dieron su apoyo al gobierno federal en asuntos de política general a cambio del reconocimiento de su propio predominio dentro de cada estado, consagrado por el Congreso a través de la aprobación de las elecciones practicadas en los mismos estados. Tal fue el principal sostén del régimen de gobierno hasta su colapso en 1930.

El intento del general José Gomes de Pinheiro Machado de quebrantar el poderío de los caciques y partidos de los diversos estados sobre la base de un gran partido de alcance nacional, el Partido Republicano Conservador, constituido a fuerza de toda clase de componendas y presiones, y de las intervenciones del gobierno federal en los estados, terminó en un fracaso. Pinheiro Machado fue asesinado en 1915 y desde entonces sólo esporádicos movimientos encabezados por oficiales jóvenes se atrevieron a desafiar el predominio de los caudillos y partidos en los diversos estados, que insensiblemente derivó hacia la preponderancia de la minoría dominante en los dos estados de mayor población, Minas Gerais y São Paulo, en la política general del país<sup>103</sup>.

Los golpes de estado que se inician en 1930 ponen fin a esta forma de gobierno de partido y plantean el gran problema de su renovación o su reemplazo. Pero con esto se inicia la tercera fase del Estado constitucional en Brasil.

## 26. SEGUNDA FASE DEL ESTADO CONSTITUCIONAL EN CHILE

En Chile el surgimiento de partidos políticos es más tardío que en Brasil. Sólo comienzan a formarse a partir de 1857. Es decir, transcurrió más de un cuarto de siglo desde la consolidación del Estado constitucional en 1830 hasta su aparición. Hay, pues, todo un primer período del Estado constitucional sin partidos o, más exactamente, anterior a los partidos.

Dicho período se extiende desde 1830 hasta 1857 y fue una era de grandes realizaciones tanto en el orden interno como en el plano internacional. No obstante, el gobierno debió proceder con gran energía para asegurar la tranquilidad pública frente a diversas facciones, promotoras de agitación interna, y frente a sucesivos movimientos facciosos de carácter armado, el último de los cuales se produjo en 1859. Así se explica que acudiera con mucha frecuencia a

<sup>103</sup> VIANNA (n. 43), p. 563 ss.; COSTA PORTO, M., *Pinheiro Machado e seu tempo* (Sao Paulo 1954). Recensión de Galvao de Sousa, José Pedro, *El problema político brasileño*, en *Estudios Americanos* 17 (Sevilla 1955), p. 169 ss.

los medios contemplados por la Constitución para reprimir los atentados contra la seguridad interior: las facultades extraordinarias, que ejerció repetidas veces, en 1833, 1836, 1837, 1838, desde 1851 hasta 1853 y desde 1859 hasta 1861, y el estado de sitio, que impuso en 1840, 1846 y desde 1858 hasta 1861 <sup>104</sup>.

En estas condiciones se mantuvo intacta la preeminencia del Presidente sobre el Parlamento, cuya composición, por lo demás, siguió dependiendo del arbitrio presidencial. En el hecho, gracias a la ley electoral y a la acción de sus agentes directos, los intendentes, gobernadores y subdelegados, el Presidente podía hacer triunfar sin mayores obstáculos a los candidatos que contaran con su aprobación. Fue durante todo este período, como se ha dicho, el gran elector <sup>105</sup>.

Pero esta situación se tornó insostenible con la formación de los primeros partidos políticos, que surgieron de un modo imprevisto, a raíz de un conflicto jurisdiccional, la llamada cuestión del sacristán, que en 1856 enfrentó a la Corte Suprema con el Arzobispo de Santiago. El conflicto mismo halló una salida razonable, pero dejó planteado el problema de las relaciones de la Iglesia y el Estado bajo el régimen de patronato reconocido en la Constitución de 1833.

De ahí que la división de los elementos gobernantes en dos sectores antagónicos, producida en el curso del conflicto, persistiera después que éste fue superado. Ambos sectores se organizaron bajo directivas permanentes, con un ideario político cada vez más definido y una decidida voluntad de luchar por hacerlo realidad. Se transformaron así en verdaderos partidos políticos.

Uno de ellos fue el Partido Conservador adicto al Arzobispo, que asumió la defensa de los intereses de la Iglesia dentro del Estado confesional y el otro, el Partido Nacional, adicto al gobierno, que asumió la defensa de los intereses del Estado, tal como se habían entendido hasta entonces. Frente a los conservadores clericales surgieron, pues, estos conservadores laicos. A ellos se añadió el Partido Liberal, que abogaba por una restricción de los poderes presidenciales. De este partido se desprendió, poco después, el reducido pero compacto grupo radical, cuya decidida postura laicista hizo de él el polo opuesto del Partido Conservador dentro del espectro partidista. Esta rápida formación de partidos políticos tras el incidente de 1856 venía preparada por una larga fermentación doctri-

<sup>104</sup> Cfr. últimamente SILVA VARGAS (n. 91), p. 544-45.

<sup>105</sup> La expresión pertenece a EDWARDS VIVES, Alberto, *La Fronda aristocrática. Historia política de Chile* (Santiago, 1927, 8ª ed., Santiago, 1976).

naria que se remonta a los años 40 y que encontró en los partidos su expresión institucional.

Por lo demás, el surgimiento de partidos políticos casi coincide con la última revuelta armada contra el gobierno en 1859. Desde 1859 hasta 1891 vivió Chile un período de paz interna, similar al de Brasil entre 1850 y 1899. Como en Brasil, fue ésta una etapa de grandes transformaciones institucionales. En el curso de ella, bajo la presión de los partidos, el régimen de gobierno se deslizó hacia formas parlamentarias<sup>106</sup>.

El gobierno de partidos se inicia de inmediato. Pero, al igual que en Brasil es todavía limitado durante todo este período. Frente a la acción de los partidos subsiste el poder del Presidente, quien en el hecho decide por sí mismo llamar o alejar del gobierno a uno u otro partido o combinación de partidos. Así, empieza por gobernar con los nacionales desde 1857 hasta 1862, luego los substituye por la fusión liberal-conservadora durante la década 1862-1873 y finalmente a esta última por la alianza liberal, constituida por sucesivas combinaciones de liberales y radicales, en los 17 años que transcurren desde 1873 hasta 1891.

Ya en 1857 el Presidente se vio obligado a buscar el concurso de un partido, porque los parlamentarios constituyeron el núcleo básico de las nuevas agrupaciones políticas. En estas condiciones, la única forma de obtener su apoyo en el parlamento fue distribuir los cargos de Ministros de Estado entre figuras pertenecientes a sus filas. Pero el Presidente, debió, además, poner su poder electoral al servicio del o los partidos gobernantes. De esta suerte, a partir de 1857 el Presidente gobierna con los partidos y deja de ser el gran elector, para transformarse en el gran interventor<sup>107</sup>.

Esta forma de gobierno de partido se consolidó rápidamente. Al igual que en Brasil, se introdujo también en Chile la práctica de encargar a un político la formación del gabinete. Por regla general, el Presidente dejó de designar por sí mismo a sus ministros y entregó a un hombre de su confianza la tarea de organizar el ministerio. A este último le correspondió normalmente asumir la cartera del Interior y, por tanto, pasó a convertirse en una especie de Jefe de Gabinete<sup>108</sup>. Pero, a diferencia del Brasil, no hubo en Chile posibilidad de disolver el Parlamento, cuyas dos ramas eran electivas, y llamar a nuevas elecciones. De ahí que la posición del Presidente

<sup>106</sup> YRARRÁZVAL LARRAÍN, José Miguel, *El Presidente Balmaceda* (Santiago, 2 vol., 1940), esp. I, p. 75. Ultimamente, SILVA VARGAS (n. 91), p. 571 ss.

<sup>107</sup> Esta expresión es también de EDWARDS VIVES (n. 105).

<sup>108</sup> SILVA VARGAS, *Historia de Chile*, en VILLALOBOS, Sergio y otros, *Historia de Chile* (Santiago, 4 vol., 1974-1976) IV, p. 742.

frente a los partidos fuera más débil que la del Empedador y que en lugar de optar por una prescindencia electoral, como la del emperador, practicara una intervención electoral cada vez más resistida.

Los avances del gobierno de partido se hicieron en Chile a costa de los fundamentos sobre los cuales a partir de 1830 se consolidó el Estado constitucional. Por una parte se combatió el papel de la Iglesia, como religión oficial, en nombre de una libertad religiosa que significaba imponer el libre juego de las creencias a toda la población. Tal es el sentido de una serie de reformas, como la ley de 1865 que permitió a los no católicos mantener templos y escuelas privadas, la supresión del fuero eclesiástico y de los recursos de fuerza en 1876 y sobre todo, las leyes de 1883 y 1884 sobre cementerios laicos, matrimonio civil obligatorio y registro civil de nacimientos, matrimonios y defunciones.

Por otra parte, se combatió, también, el papel del Presidente como portador de los intereses supremos de la Patria, en nombre de una libertad política que significaba imponer el libre juego de las opiniones a toda la población. Tal es el sentido de otra serie de reformas, como la reducción del período presidencial a cinco años en 1871 y, sobre todo, la restricción de las facultades presidenciales en favor del Parlamento manejado por los partidos y el condicionamiento del ejercicio de esas facultades por los partidos a través de la nueva composición del Consejo de Estado en 1874, a las que siguieron las leyes sobre régimen interior de 1885 y municipalidades de 1887.

Finalmente, se combatió el papel de la Religión y de la Patria como fundamento de la legalidad, en nombre de una libertad económica que significaba imponer el libre juego de las iniciativas individuales y del contrato a toda la población. Tal es el sentido de la ley de Bancos de 1860, la codificación del derecho comercial en 1865, la supresión de los fueros especiales en 1866, la codificación del derecho penal en 1874 y del derecho minero en 1874 y 1888

En suma, se tiende a substituir la triple afirmación Dios-Patria-Legalidad, que sirvió de base a la consolidación del Estado constitucional en su primera fase, por una triple neutralidad del Estado en materia religiosa, política y económico-social, que deja el campo abierto al debate y a los compromisos partidistas para imponerse como fundamento del Estado constitucional en su segunda fase.

En otras palabras, todo queda entregado a la discusión y acuerdos interpartidistas, que pasan a ser la única regla de acción de los gobernantes. Con ello también en Chile la legalidad entra en una

nueva fase de su historia. Deja de ser, como en la primera fase del Estado constitucional, esa garantía de la libertad individual frente al arbitrio del poder o los abusos de los poderosos, establecida por el gobernante con el concurso del Parlamento en nombre de Dios y de los supremos intereses de la Patria. En lugar de eso, pasa a ser una regla uniforme impuesta indiscriminadamente a toda la población, sin distinción de ninguna especie, por los partidos que forman la mayoría en el Parlamento, en nombre de sus propias convicciones o de un compromiso entre ellas y en función del libre juego de las creencias, las opiniones y las iniciativas individuales.

La culminación de este proceso se produce casi simultáneamente en Brasil y en Chile, aunque bajo un signo diferente. En Brasil es un pronunciamiento militar el que en 1889 pone fin al imperio de un modo incruento e impone en 1891 una nueva Constitución que separa la Iglesia y el Estado e introduce un régimen de gobierno ajeno a los antiguos partidos, que tarda una década en consolidarse. En Chile, en cambio, son los propios partidos los que en 1891, con el apoyo de la marina, se imponen al Presidente, sostenido por el ejército, en una sangrienta guerra civil. Este triunfo de los partidos decidió la suerte del régimen de gobierno. Ya no se discutió más sobre si la Constitución de 1833 consagraba un régimen presidencial o parlamentario. Se aceptó lisa y llanamente esta última interpretación y, en consecuencia, se entendió que los ministros de Estado sólo podrían permanecer en sus cargos mientras contaran con el respaldo de la mayoría parlamentaria. A partir de entonces el gobierno de partido no tuvo contrapeso. El único poder superior a los partidos que aún subsistió fue el de la Iglesia oficial, que sólo fue suprimido en 1925 con la separación de la Iglesia y el Estado.

En 1891 llega, pues, a su apogeo el gobierno de partido. El Presidente queda relegado a un papel más bien honorífico de Jefe de Estado, en tanto que la jefatura de gobierno pasa a radicarse en el ministro que encabeza el gabinete. Con la particularidad de que el Presidente apenas retiene algún poder y los del Jefe de gobierno están en todo momento subordinados al Parlamento, es decir, a los partidos que en su seno componen y descomponen la mayoría.

Este gobierno de partido a través del Parlamento perduró en Chile hasta 1924<sup>109</sup>. El colapso del régimen de gobierno ocurrido ese año marca los comienzos del tránsito de la segunda a la tercera fase del Estado constitucional.

<sup>109</sup> Ultimamente, SILVA VARGAS (n. 108), p. 767 ss.



## 27. NUEVOS CASOS DE CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

Pero el gobierno de partido se impone también en otros países, como Argentina y España, donde el Estado constitucional se consolida en este período, precisamente bajo formas parlamentarias. Esto ocurrió en Argentina a partir de 1861, tras la solución del conflicto entre Buenos Aires y las otras trece provincias que formaban la Confederación Argentina. Desde entonces el Parlamento funcionó ininterrumpidamente hasta 1929, sobre la base de diversos partidos que sustentaron al gobierno, como el Liberal, el Nacionalista, el Autonomista Nacional, la Unión Cívica, dividida luego en Unión Cívica Nacional y Unión Cívica Radical<sup>110</sup>. En España el asentamiento del Estado constitucional se produjo a partir de la restauración de 1874, y el Parlamento sesionó regularmente desde 1876 hasta 1923, sobre la base de dos grandes partidos que se alternaron en el gobierno: el Conservador y el Liberal<sup>111</sup>.

En los restantes países de América española prosigue con más o menos resultado la lucha por establecer el Estado constitucional, pero ahora bajo formas que en la mayor parte de los casos pueden calificarse de parlamentarias. Al menos así lo indica el hecho de que ya no se busque, como en la primera fase del Estado constitucional, tan sólo implantar un Parlamento, sino precisamente un Parlamento manejado por partidos. En este sentido bien puede afirmarse que durante este período en todo el mundo de habla castellana y portuguesa el Estado constitucional se identifica con el gobierno de partido, tanto en aquellos países donde se halla establecido como en aquellos donde se lucha por establecerlo.

## V

## 28. TERCERA FASE DEL ESTADO CONSTITUCIONAL (1920-1980)

La tercera fase del Estado constitucional en el mundo de habla castellana y portuguesa corresponde a su declinación. Se inicia por los años 20 del presente siglo y no ha terminado todavía. En ella lo decisivo es la decadencia del Parlamento y de los partidos parlamen-

<sup>110</sup> TAU y MARTIRÉ (n. 22), p. 583 ss. y 637 ss.; ZORRAQUÍN BECÚ (n. 22) II, p. 46 ss.

<sup>111</sup> SÁNCHEZ AGESTA (n. 3). FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor, *Historia política de la España Contemporánea* (Madrid, 2 vol., 1956 y 1959).

tarios y la consiguiente aparición de regímenes de gobierno y partidos extraparlamentarios.

Las Constituciones promulgadas en este período pasan de 60. En muchas de ellas encontramos por primera vez una mención de los partidos políticos. En otras se intenta regular su actividad e incluso se implanta un régimen de partido único. Por otra parte, en estas Constituciones se advierte un propósito, explícito ya en la Constitución mexicana de 1917, de superar la neutralidad del Estado en materia económica y social a que se tendió en la época anterior en nombre de la autonomía contractual. Pero nada de esto impide la declinación del Estado constitucional que se debe ante todo a factores extraconstitucionales.

#### 29. DECADENCIA DEL PARLAMENTO

El principal y más notorio de ellos es la decadencia del Parlamento y por consiguiente de la propia dualidad gobierno-parlamento que sirve de base al régimen de gobierno. Esta decadencia afecta a las dos funciones que fueron la razón de ser del Parlamento desde la época de su implantación como regulador de la gestión gubernativa. Es decir, compromete tanto su función legislativa como su función fiscalizadora. Ambas pierden gran parte de su significación.

Así, la ley parlamentaria, elaborada con el concurso del Parlamento, es desplazada en gran medida por otras formas de legislación, como los decretos-leyes, los decretos con fuerza de ley y los decretos legislativos. Los decretos-leyes son dictados por el gobierno con prescindencia del Parlamento durante los períodos cada vez más frecuentes en que éste permanece clausurado. Esta forma de legislación, de antigua tradición en Uruguay<sup>112</sup>, ahora se generaliza. Incluso se extiende a países donde el Parlamento había funcionado regularmente por un largo período que ahora toca a su fin. Así sucede en España a partir de 1923<sup>113</sup>, en Chile a partir de 1924<sup>114</sup>, en Argentina<sup>115</sup> y en Brasil<sup>116</sup>, a partir de 1930.

<sup>112</sup> REAL, Alberto Ramón, *Los decretos-leyes* (Montevideo 1946), esp. p. 239 ss., 283 ss. y 269 ss.

<sup>113</sup> GÓMEZ-ACEBO, Ricardo, *El ejercicio de la función legislativa por el gobierno: leyes delegadas y decretos-leyes*, en *Revista de Estudios Políticos* 60 (Madrid 1951), p. 67 ss.

<sup>114</sup> BRAVO LIRA (n. 44). En 1924-25 se dictaron en Chile más de 800 decretos-leyes y en 1932 más de 650, a los cuales hay que añadir más de 1.100 decretos con fuerza de ley expedidos entre 1927 y 1931 y más de 1.300 decretos con fuerza de ley dictados entre 1942 y 1973. Últimamente desde septiembre de 1973 hasta septiembre de 1980 se promulgaron casi 3.500 decretos-leyes.

<sup>115</sup> REAL (n. 112).

<sup>116</sup> CAVALCANTI, Themistocles Brandao, *Tratado de Direito Administrativo* (Río de Janeiro, 6 vol., 1942-44) I, esp. p. 289 ss. Ver n. 123.

Los decretos con fuerza de ley emanan también del gobierno, pero en virtud de una delegación del Parlamento que se torna cada vez más frecuente. Finalmente, los decretos legislativos son, como dijimos más arriba, una institución característica de Colombia. Dictados por el gobierno sin intervención del Parlamento en circunstancias extraordinarias, como es el estado de sitio, terminan por ser más importantes que la legislación aprobada por el Parlamento, como se observa en Colombia a partir de 1958 <sup>117</sup>.

Ahora bien, esta legislación dictada al margen del Parlamento adquiere cada vez mayor relevancia por su contenido. En gran medida se debe a ella la superación de la neutralidad económica y social del Estado. Así nace poco a poco un inmenso complejo de instituciones estatales y paraestatales que en general quedan bajo la dependencia del gobierno. Tales instituciones escapan en su mayor parte a la fiscalización parlamentaria, diseñada para una administración de dimensiones bastante modestas, como era la que existió durante las dos fases anteriores del Estado constitucional. De esta manera también el papel fiscalizador del Parlamento pierde su antigua significación.

### 30. AGOTAMIENTO DEL ESPÍRITU PARLAMENTARIO

Pero la decadencia del Parlamento no se manifiesta sólo en el deterioro de sus funciones específicas. Detrás de ello hay un agotamiento del espíritu parlamentario que en último término provoca también la declinación de los antiguos partidos parlamentarios. Se pierde la confianza en el debate y la negociación interpartidista como medio de encarar y resolver los asuntos de gobierno. En cambio, surge un nuevo tipo de partido político que no aspira a entenderse con los demás, sino a imponer su propia ideología. Tales son los partidos ideológicos, animados por una visión total de la política, que aspira a abarcar por entero la vida colectiva, en sus manifestaciones gremiales, económicas, sociales y hasta culturales. Por su amplitud estos planteamientos ideológicos no solicitan ni admiten concurrencia de igual a igual con otros similares, como ocurría con los planteamientos doctrinarios de los partidos parlamentarios. De ahí que tampoco sean compatibles con las antiguas formas de gobierno de partido, basadas en el compromiso y los acuerdos inter-

<sup>117</sup> Ver n. 64.

partidistas. La meta última de estos partidos ideológicos es una nueva forma de gobierno de partido, en la cual la negociación interpartidista es reemplazada por el predominio sin contrapeso del propio partido <sup>118</sup>.

Estos partidos extraparlamentarios presentan una gama variadísima. Dentro de ella se incluye, desde luego, la serie de partidos comunistas, organizados sucesivamente el año 1919 en Argentina, 1922 en México, 1925 en Cuba, 1928 en Perú, 1933 en Chile y 1946 en Brasil. Pero, sobre todo, comprende otros de mucha mayor significación, tan disímiles entre sí, como son el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mexicano fundado en 1929, la Falange Española fundada en 1933, la Falange Nacional chilena fundada en 1937 que en 1958 originó el Partido Demócrata Cristiano, el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) boliviano fundado en 1941, el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) fundado en 1945 o el Partido Peronista argentino constituido en 1947 <sup>119</sup>.

### 31. CRISIS DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO

El paso de la segunda a la tercera fase del Estado constitucional está marcado por la crisis del gobierno de partido bajo formas parlamentarias. Como es lógico, esta crisis es especialmente perceptible en aquellos países donde el Estado constitucional estaba ya asentado durante la etapa anterior. Según sabemos, este es el caso de Brasil, de Chile, de Argentina y de España. Allí se advierte claramente la decadencia del Parlamento que es clausurado después de un período más o menos largo de funcionamiento: casi 40 años en Brasil (1891-1930), 93 años en Chile (1831-1924), 68 años en Argentina (1861-1929) y 47 años en España (1876-1923).

En consecuencia vuelve a plantearse el problema del régimen de gobierno que hasta entonces parecía superado. En general los esfuerzos por resolverlo giran en torno a dos tipos de soluciones: el reemplazo del gobierno de partido por alguna forma de gobierno extraparlamentaria o la restauración del gobierno de partido, bajo formas un tanto renovadas.

<sup>118</sup> BRAVO LIRA (n. 44), esp. p. 73 ss. y 127 ss.

<sup>119</sup> MORENO, Daniel, *Los partidos políticos del México contemporáneo (1916-1971)* <sup>2</sup> (México 1971). ARTOLA, Miguel, *Partidos y programas políticos (1808-1936)* 2 vol. (Madrid, 1974-75) I: *Los partidos políticos*, II: *Manifiestos y programas políticos*; SÁNCHEZ MAZAS, Rafael, *Fundación, Hermandad y Destino (Memoria de la Falange)* (Madrid 1957); ZULETA ALVAREZ, Enrique, *El Nacionalismo Argentino*, 2 vol. (Buenos Aires, 1975), esp. I, p. 48 ss.; MONTAÑO, Jorge, *Partidos y política en América Latina* (México 1975); BIDART CAMPOS (n. 47); BRAVO LIRA (n. 44), esp. p. 73 ss.

## 32. LA CRISIS EN ESPAÑA (1923-80) Y EN CHILE (1924-80)

España es el primer país donde se produce esta crisis de gobierno de partido, ya que allí se abre en 1923 con la clausura del Parlamento. Y es también el país donde ella reviste caracteres más dramáticos, pues desemboca en una cruenta guerra civil que dura desde 1936 hasta 1939. Al conflicto sigue el largo gobierno del Generalísimo Francisco Franco, que abarca desde 1939 hasta su muerte en 1975 y es ajeno por completo a las antiguas formas parlamentarias<sup>120</sup>. En él encontramos un Jefe de Estado con amplios poderes, un único partido oficial, la Falange, y unas Cortes cuya composición y funciones difieren en gran medida del antiguo Parlamento. A partir de 1975 se inicia una transición hacia un gobierno de partido bajo formas parlamentarias un tanto renovadas por imitación de las que predominan en Europa Occidental después de la segunda postguerra<sup>121</sup>. Así pues, se pasa de los esfuerzos por reemplazar el gobierno de partido a los esfuerzos por restablecerlo, sin obtener hasta ahora mayores resultados.

En cambio en Chile se consigue superar la crisis tras un período relativamente breve de intentos fallidos, que se extiende desde 1924 hasta 1933. A partir de 1933 se restaura el gobierno de partido sobre la base de reemplazar los antiguos acuerdos entre dirigentes partidistas propios del régimen parlamentario por una nueva forma de negociación entre los mismos dirigentes y el Presidente. De esta suerte el Presidente tiende a recuperar en forma cada vez más decidida el papel de jefe de gobierno que tuvo hasta el triunfo de los partidos en la revolución de 1891.

Pero esta tendencia se debilita hacia los años 50 con la declinación de los antiguos partidos parlamentarios que fueron de sostén al régimen. Durante la década 1963-73, bajo la presión de los partidos ideológicos, demócrata cristiano y marxistas, que transfor-

<sup>120</sup> SÁNCHEZ MAZAS (n. 119); FERRANDIS, Manuel y BEIRAO, Gaetano, *Historia contemporánea de España y Portugal* (Barcelona 1966); Instituto de Estudios Políticos, *El Nuevo Estado Español. Veinticinco años del Movimiento Nacional 1936-1961* (Madrid 1961); FERNÁNDEZ CARVAJAL, Rodrigo, *La Constitución española* (Madrid 1968); SEVILLA, Andrés Diego, *Historia política de España (1800-1967)* (Madrid 1968); ZAFRA VALVERDE, José, *Régimen político de España* (Pamplona 1973); COMELLAS (n. 13), con bibliografía; ARTOLA (n. 119); GARCÍA ESCUDERO, José María, *Historia política de las dos Españas* 2 4 vol., (Madrid, 1976); VARELA, Santiago, *Partidos y Parlamento en la Segunda República* (Madrid 1978).

<sup>121</sup> SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Algunos caracteres generales de la constitución de 1978*, en *Revista de Derecho Público* 2ª época 74 (Madrid 1979), p. 5 ss.; MARTIN OVIEDO, J.M., *El Poder Ejecutivo. El gobierno*, ibid., p. 59; JIMÉNEZ CAMPOS, J. y PORRES AZCONA, J., *Conflicto político, técnica jurídica y aplicación inmediata en una Constitución de compromiso: La Constitución española de 1978*, ibid., p. 83 ss.

man al Presidente en ejecutor de un programa partidista, se produce la descomposición cada vez más acelerada del régimen de gobierno. Esta descomposición llega a su punto culminante con el intento, protagonizado por los partidos marxistas, de utilizar el poder y los medios de acción del Presidente para imponer desde arriba su propia ideología. La clausura del Parlamento y el receso de los partidos políticos a partir de 1973 ponen fin al predominio de las oligarquías partidistas en que desembocó el reajuste del régimen de gobierno realizado en 1933. A partir de entonces queda abierto el problema del régimen de gobierno <sup>122</sup>.

### 33. LA CRISIS EN BRASIL Y ARGENTINA (1930-80)

En Brasil se ha ensayado desde 1930 una serie de soluciones para este mismo problema sin mayores resultados. Primero se intentó entre 1937 y 1945 reemplazar el gobierno de partido por un régimen nacional, bajo el cual el Presidente fue autorizado constitucionalmente para legislar mediante decretos-leyes y se prescindió por completo del Parlamento <sup>123</sup>. Luego se restableció en 1946 el gobierno de partido sobre la base de una ampliación de los poderes presidenciales. Pero este reajuste del régimen de gobierno tampoco prosperó y ya en 1961 se impuso, por razones circunstanciales, un régimen parlamentario que subsistió apenas hasta 1964, en que de nuevo se clausuró el Parlamento <sup>124</sup>.

A partir de entonces el problema del régimen de gobierno se enfrenta en nuevos términos. En lugar de restablecerse el gobierno de partido, se convierte al Presidente en un gobernante situado por encima del Parlamento y de los partidos, sobre los cuales ejerce un acción reguladora. Así se restablece en 1967 el Parlamento, pero se impone a los parlamentarios la alineación en uno de los dos únicos partidos permitidos: la Alianza Renovadora Brasileña llamada luego Alianza Renovadora Nacional o ARENA, que sostiene al gobierno, y el Movimiento Democrático Brasileño o MDB, que reúne

<sup>122</sup> SILVA VARGAS (n. 108); BRAVO LIRA (n. 44). Ultimamente, el mismo, *Régimen de gobierno en Chile 1924-1973. Visión retrospectiva y perspectivas*, en *Revista de Derecho Público* 25-26 (Santiago 1979), p. 33 ss.

<sup>123</sup> Constituição de 1937, art. 180, además, arts. 74, 12, 13 y 14. Texto en Cavalcanti cit. en n. 43, p. 475 ss. En virtud de estas disposiciones constitucionales, que facultaron al Presidente para expedir decretos-leyes sobre todas las materias de competencia legislativa de la Unión mientras no se reuniera el Parlamento Nacional, se dictaron desde 1937 hasta 1946 más de 8.500 decretos-leyes. Antes de esa autorización constitucional ya se habían expedido entre 1930 y 1934 cerca de 5.500. Cfr. n. 112 y 116.

<sup>124</sup> Cfr. MEIRA (n. 43).

a sus opositores. Desde 1968 hasta 1979 el Presidente estuvo facultado para disolver el Parlamento por el tiempo que estimara conveniente y para legislar por decreto, lo cual hizo en varias oportunidades. Esta supremacía del Presidente está reforzada por el hecho de que su designación depende en último término de las Fuerzas Armadas, que son el verdadero sustentáculo del régimen. En la práctica ellas indican el nombre del candidato presidencial al partido oficial para que éste lo proclame y elija en el Congreso<sup>125</sup>. Últimamente se ha suprimido el sistema bipartidista porque reforzaba a las fuerzas opositoras al gobierno al aglutinarlas en un solo partido. Con todo, Brasil no ha conseguido todavía dar forma a un régimen de gobierno que reemplace o restablezca de alguna manera renovada al gobierno de partido.

Más revelador aún es el caso de Argentina, donde puede decirse que el problema del régimen de gobierno permanece abierto desde 1930. Por un momento pareció que el general Juan Domingo Perón le daría solución bajo su gobierno, que duró desde 1943 hasta 1955 y se apoyó sobre un partido de corte sindical, el Peronista. Pero no fue así y tras su derrocamiento en 1955 se han sucedido uno en pos de otro los intentos de restaurar el gobierno de partido sin obtener tampoco el menor resultado<sup>126</sup>. Como alternativa ha habido una serie de gobiernos militares con perfiles institucionales cada vez más precisos. Así se ha terminado por distinguir entre la Junta formada por los jefes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y el Presidente designado por ella. Al Presidente le corresponde el gobierno, en tanto que la Junta ejerce las funciones legislativas del desaparecido Parlamento. De este modo, paradójicamente, subsiste un remedo de la dualidad gobierno-parlamento, como si fuera imposible prescindir de ella, aunque de hecho no haya Parlamento ni partidos políticos que lo manejen<sup>127</sup>.

<sup>125</sup> Cfr. DA SILVA COMBRE (n. 43).

<sup>126</sup> Ver n. 47.

<sup>127</sup> Cfr. Acta de la Revolución Argentina, sancionada el 28 de junio de 1966. Estatuto de la Revolución Argentina, sancionado el 30 de junio de 1966. Estatuto de la Revolución Argentina, sancionado el 25 de julio de 1972. Estatuto Fundamental, aprobado por la Junta de Comandantes en Jefe y publicado en el *Boletín Oficial* de 28 de agosto de 1972. Reglamento para el funcionamiento de la Junta Militar, Poder Ejecutivo y Comisión de Asesoramiento Legislativo, sancionado el 24 de marzo de 1976 y publicado en el *Boletín Oficial* el 26 de marzo de 1976. Acta para el proceso de Reorganización Nacional, sancionada el 24 de marzo de 1976 y publicada en el *Boletín Oficial* de 29 de marzo de 1976. Todos estos textos en ZAMORA, cit. en n. 47. Ver también Trigo, Ciro Félix, *Constitución de la nación argentina* <sup>8</sup> (Buenos Aires 1975).

## 34. LA CRISIS EN OTROS PAÍSES

Los casos anteriores son suficientemente ilustrativos sobre la declinación del Estado constitucional. En los demás países de habla castellana y portuguesa la situación del régimen de gobierno no es muy diferente. En general no se ha conseguido ni reemplazar ni restablecer bajo formas renovadas el gobierno de partido, aunque no han faltado intentos dignos de atención en uno y otro sentido.

Entre los primeros sobresale el ensayo de Estado corporativo en Portugal entre 1932 y 1974, al que va unido el nombre de Antonio de Oliveira Salazar<sup>128</sup>. Entre los segundos se destacan el ensayo de gobierno de partido en Venezuela iniciado en 1958<sup>129</sup> y sobre todo el régimen bipartidista de Colombia y el régimen de partido dominante de México.

## 35. COLOMBIA Y MÉXICO

El bipartidismo colombiano tiene su origen en un acuerdo entre los dirigentes de los dos antiguos partidos parlamentarios: el Conservador y el Liberal. Se estableció en 1958 y ha comenzado a desmontarse en 1978. Su base es el reemplazo de la lucha partidista por un reparto paritario entre conservadores y liberales de los cargos parlamentarios, ministeriales, judiciales y demás. De él quedaron excluidos sólo los funcionarios de carrera de la administración, con lo que por primera vez en Colombia fue posible dar a la misma un carácter no partidista. En cuanto a la Presidencia de la República se alternó entre los dos partidos, de modo que a un Presidente conservador sucediera otro liberal y viceversa. De esta suerte se substituyó el antiguo gobierno de partido por el cogobierno de dos partidos, con exclusión de los demás<sup>130</sup>.

La vigencia del bipartidismo se caracterizó por el desinterés electoral de la población, que en una proporción creciente se abstuvo de votar y por la permanencia del estado de sitio, que permitió

<sup>128</sup> PEREIRA DOS SANTOS, F. I., *Un estado corporativo. La Constitución social y política portuguesa* (Madrid 1945); FERRANDIS y BEIRAO (n. 120); LUCENA, Manuel de, *A evolução do sistema corporativo português*, 2 vol., (Lisboa, 1976) I: *O Salazarismo* y II: *O Marcelismo*.

<sup>129</sup> LA ROCHE, Humberto J., *Veinticinco años de evolución en la organización política y constitucional de Venezuela*, en GIL-VALDIVIA y CHÁVEZ TAPIA (n. 43), II, p. 237 ss.

<sup>130</sup> GALVIS NOYES (n. 65); SÁCHICA (n. 64); GARCÍA MARTELO, cit. *ibid.*; NAVARRO DE LA OSSA, cit. *ibid.*; RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos, *Evolución político-constitucional de América Latina (1950-75)*. El caso de Colombia, en GIL-VALDIVIA y CHÁVEZ TAPIA (n. 43), II, p. 41 ss.



al Presidente legislar sin intervención del Parlamento mediante los llamados decretos-legislativos. Así, pues, la dualidad gobierno-parlamento subsistió como algo más bien secundario dentro del régimen de gobierno. Todavía es incierto lo que sucederá cuando el bipartidismo termine de desmontarse.

Pero, sin duda, el caso más notable es el de México. Allí encontramos el único ejemplo de consolidación del Estado constitucional en esta época en que es evidente su declinación en todo el mundo de habla castellana y portuguesa. Por eso no es de extrañar que allí se asiente el Estado constitucional sobre bases institucionales diferentes de las que hicieron posible la consolidación en otros países durante las dos etapas anteriores.

En México el régimen de gobierno se sustenta, por una parte, en una indisputable supremacía del Presidente sobre el Parlamento y, por otra, en el predominio de un partido gobernante que designa al Presidente y mantiene una amplia mayoría parlamentaria<sup>131</sup>. Tal es el Partido Revolucionario Institucional, fundado en 1929 por Plutarco Elías Calles, bajo el nombre de Partido Revolucionario Nacional<sup>132</sup>. Nos encontramos, pues, ante una forma extraparlamentaria de gobierno de partido, que se ejerce a través del Presidente. En ella el predominio del partido gobernante excluye de hecho la lucha y la negociación interpartidista, del mismo modo que la supremacía presidencial reduce al Parlamento a un papel más bien simbólico. En este sentido representa una especie de anti-

<sup>131</sup> ITURRIAGA, José, *Los presidentes y las elecciones en México*, en *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, año IV, 11 y 12 (México 1958). SERRA ROJAS, Andrés, *La función constitucional del Presidente de la República*, en *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Administrativo* (México 1962); GAXIOLA F., Jorge, *La Presidencia de la República*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 49 (México 1963); PORTES GIL, Emilio, *Autobiografía de la Revolución Mexicana* (México 1964); FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano*, en *Cuadernos de Derecho Comparado*, 6 (México 1967). MORENO SÁNCHEZ, Manuel, *Crisis política de México* (México 1970), esp. p. 42-43; GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *Notas para un estudio sobre el Estado Mexicano en México: cuatro ensayos de sociología política* (México 1972); MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano* (México 1972); TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano* (México 1972); VALADÉS (n. 48); El mismo, *El poder legislativo mexicano*, en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época 4 (Madrid 1978), p. 33 ss.; CARPIZO, Jorge, *El sistema presidencial y el predominio del poder ejecutivo*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México* 107-108 (México 1977), p. 569 ss.; El mismo, *México. Poder Ejecutivo: 1950-1975*, en GIL-VALDIVIA y CHÁVEZ TAPIA (n. 43), I, p. 74 ss.; El mismo, *El presidencialismo mexicano*<sup>2</sup> (México 1979), con bibliografía.

<sup>132</sup> MORENO (n. 119), esp. p. 402 ss.; GONZÁLEZ COSÍO (n. 131), esp. p. 139; MONTAÑO (n. 119), p. 136 ss., con bibliografía en p. 165 ss.; Universidad de Warwick, *El sistema político mexicano: análisis de los gabinetes de 1920 hasta la fecha* (México 1973); CARPIZO, *El sistema* (n. 131), p. 581; El mismo, *El presidencialismo* (n. 131), p. 190 ss.

tesis del antiguo régimen parlamentario, con la preponderancia del Parlamento, la lucha y los compromisos entre partidos rivales y el Jefe de Estado reducido a un papel más bien simbólico.

### 36. EPÍLOGO

A modo de epílogo cabe anotar que la declinación del Estado constitucional en los países de habla castellana y portuguesa no es demasiado alarmante. Después de todo no hay ninguna razón para pensar que sea esta la última forma histórica del Estado. Antes bien, una vez extinguida tendrá que ser reemplazada por otra.

En este sentido es muy significativo el hecho de que durante la tercera fase del Estado constitucional el gobierno tienda a recuperar las funciones legislativas de que se vio despojado en la primera fase del mismo Estado constitucional, al implantarse las instituciones parlamentarias. También son significativas las formas de sucesión presidencial que se han impuesto en México, Colombia y Brasil que sin suprimir el trámite electoral, permiten al Presidente saliente designar en cierta forma a su sucesor. Por esta vía se ha conseguido de hecho un alto grado de continuidad en la gestión gubernativa semejante a la que existió en Chile entre 1830 y 1860 cuando el Presidente también designaba en el hecho a su sucesor.

Sin duda un estudio más detallado de la declinación del Estado constitucional en los diversos países revelaría otros indicios de que junto con decaer la dualidad gobierno-parlamento que sirve de base al régimen de gobierno en el Estado constitucional, surge una serie de nuevas formas institucionales, llamadas tal vez a conformar un régimen de gobierno distinto, capaz de reemplazarlo

Argentina		1819			18
Bolivia					18
Brasil				1824	
Colombia		1) 1821			
Costa Rica				3) 1924	1925
Cuba					
Chile	1818		1822	1823	
Ecuador		1) 1821			
El Salvador				3) 1824/ 1824	
España	1812				
Guatemala				3) 1824	1825
Honduras				3) 1824	1825
México				1824	
Nicaragua				3) 1824	18
Panamá					
Paraguay					
Perú		1821	2) 1822	1823	18
Portugal			1822		18
Rep. Dominicana					
Uruguay					
Venezuela	1811	1819	1) 1821		

NOTAS:

- 1) Constitución de Cúcuta, para Colombia, Venezuela y Ecuador.
- 2) Bases de la Constitución peruana.
- 3) Constitución de la República federal de América Central, que comprendió Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
- 4) Estatuto real.
- 5) Siete leyes constitucionales de 29 de diciembre de 1836.
- 6) Bases de la organización política de la nación mexicana.
- 7) Bases para la administración de la república hasta la promulgación de la Constitución.
- 8) Estatuto provisorio.

CUADRO I  
 CONSTITUCIONES PROMULGADAS DESDE 1811 HASTA 1860  
 TOTAL 78

5					1839/		
5	1831		1834		1839		1843
	1830	1832					1843
							1844
1828		1833					
	1830		1835				1843
						1841	
		4)					
		1834		1837			
						1839	
				5)			6)
				1836			1843
3						1838	
							1844
3	1828		1834			1839	
3					1838		
							1844
	1830						
	1830						

El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua

				Total del Periodo
		1853		3
	1851			7
				1
		1853	1858	6
1847	1848		1859	6
				-
				5
1845	1851	1852		7
				3
1845				4
	1851			3
	1848			4
		7) 1853	1857	5
1848		1854	1858	6
				-
				1
		8) 1855	1856	9
				3
		1854/ 1854	1858	4
				1
			1857 1858	6

Argentina			
Bolivia	1861		1868
Brasil			
Colombia		1863	
Costa Rica			1869
Cuba			
Chile			
Ecuador	1861		1869
El Salvador		1864	
España			1869
Guatemala			
Honduras		1865	
		1)	
México		1865	
Nicaragua			
Panamá			
Paraguay			1870
Perú	1860		1867
Portugal			
Rep.			
Dominicana		1865	1866
Uruguay			
Venezuela		1864	

NOTAS:

1) Estatuto provisional del imperio mexicano.

2) Estatuto provisorio.

CUADRO II  
CONSTITUCIONES PROMULGADAS DESDE 1860 HASTA  
TOTAL 63

					1878		1880			
871										1886
871	1872				1878		1880	1883		
				1876				1883	1885	1886
		1873				1879				
							1880			
						2)				
						1879				
1872			1874	1875	1877					
			1874							
							1881			

							Total del Periodo	Total hasta 1920
							—	3
1891							4	11
							1	2
							2	8
		1901				1917	3	9
							1	1
		1897					—	5
				1906			6	13
							7	10
							2	6
	1894			1906			1	4
							5	9
	1893						2	7
				1905		1917	4	10
			1904		1911	1913	1	1
							1	2
							3	12
					1911		1	4
37				1907	1908		9	13
	1891	1893					1	2
			1901	1904			9	15
					1909	1914		



Argentina					
Bolivia			1931		
Brasil				1934	1936
Colombia					
Costa Rica					
Cuba				1933	1934
Chile		1925			1935
Ecuador			1929		
El Salvador					
España			1931		
Guatemala					
Honduras		1924			1933
México					
Nicaragua					
Panamá					
Paraguay					
Perú	1920			1933	
Portugal				1933	
Rep. Dominicana		1924			1934
Uruguay				1934	
Venezuela	1922	1925			1936

NOTA:

1) Leyes fundamentales, complementadas en 1945, 1947 y finalmente en 1967.

CUADRO III  
 CONSTITUCIONES PROMULGADAS DESDE 1920 HASTA 1980  
 TOTAL 65

1938		1945	1946	1947	1949		
	1940				1949	1952	
1939		1945	1946			1950	
		1) 1942					1956
		1945					1957
1939					1950		
	1940	1941		1946			
						1952	
		1945		1947			1953

					Total del Periodo	Total hasta 1980
1961					1	4
		1967			6	17
		1967			4	6
					-	8
			1975		1	10
					6	7
		1967			2	7
				1978	5	18
					2	12
				1978	3	9
	1965				3	7
	1965				4	13
					-	7
			1974		3	13
		1967	1972		3	4
					2	4
				1980	3	15
					2	6
	1962	1963			5	18
		1966			3	5
1961		1967			7	22