

## EL ESTADO CONSTITUCIONAL EN LOS PAÍSES DE HABLA CASTELLANA Y PORTUGUESA (1811-1980). SUS GRANDES ETAPAS HISTÓRICAS

Bernardino BRAVO LIRA

SUMARIO: I. 1. *Objeto del presente estudio*; 2. *La época del Estado constitucional*; 3. *El Estado constitucional y las constituciones*; 4. *Estados sucesores*; 5. *Depresión internacional*; 6. *Desasosiego interno*; 7. *Las primeras constituciones*; 8. *Imitación extranjera*; 9. *Dependencia mental*; 10. *El régimen de gobierno*; 11. *Casos de estabilidad parlamentaria*; 12. *Parlamento de vida accidentada*; 13. *El caso de Colombia*; 14. *Realizaciones históricas del Estado constitucional*; 15. *Las grandes etapas del Estado constitucional*. II. 16. *La primera fase del Estado constitucional (1811-1860)*; 17. *Los casos de consolidación del Estado constitucional*; 18. *La primera fase del Estado constitucional en Brasil y en Chile*; 19. *El primitivo Estado constitucional en Brasil y en Chile*. III. 20. *Segunda fase del Estado constitucional (1860-1920)*; 21. *Los partidos políticos*; 22. *El gobierno de partido*; 23. *Nuevos casos de consolidación del Estado constitucional*. IV. 24. *Tercera fase del Estado constitucional (1920-1980)*; 25. *Decadencia del parlamento*; 26. *Agotamiento del espíritu parlamentario*; 27. *Crisis del régimen de gobierno*; 28. *La crisis en España (1923-80) y en Chile (1924-80)*; 29. *La crisis en Brasil y Argentina (1930-80)*; 30. *La crisis en otros países*; 31. *Colombia y México*. 32. *Epílogo*.

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 sus diferencias y contrastes en los distintos pueblos de habla castellana y portuguesa sólo pueden explicarse cabalmente a partir de lo que es común a todos ellos. 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.

## I

### 1. *Objeto del presente estudio*

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 materia para diversos y dilatados estudios. Aquí nos proponemos tan sólo presentar las principales realizaciones históricas del Estado constitucional en estos países. Como resultado, esperamos mostrar que de alguna manera el Estado constitucional ha atravesado en todos ellos por tres grandes etapas históricas, que corresponden respectivamente a sus comienzos, su apogeo y su declinación.

Este esquema general es fácilmente comprensible, a pesar de los matices y precisiones a que por naturaleza está sujeto todo esquema. Además, permitirá, por una parte, abarcar en una visión de conjunto la historia del Estado constitucional en los 21 países de Hispanoamérica y de la Península Ibérica y, por otra parte, superar la inevitable impresión de desconcierto que provoca la sola noticia de que en estos 21 países han regido, en menos de 170 años, más de 200 constituciones, sin contar innumerables reformas constitucionales de mayor o menor alcance.

### 2. *La época del Estado constitucional*

Los veintiún países a que se refiere nuestro estudio son, por una parte, dos de la Península ibérica: España y Portugal; por otra, uno de Norteamérica: México; enseguida, ocho de Centro y Mesoamérica: Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Cuba y República Dominicana; y, finalmente, los diez de 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 mal podrían representar algo significativo dentro de un panorama que comprende aproximadamente 170 años, como es el que abarca nuestro estudio.

En contraste con ellos, los comienzos del constitucionalismo en Hispanoamérica y en la Península Ibérica se remontan a 1811 y 1812, con las primeras constituciones escritas sancionadas en Venezuela y en Colombia en 1811 y en España en 1912, o, en términos más generales, al periodo 1811-1826 en que, como veremos, se aprobaron las primeras constituciones escritas de casi todos los 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 siete nuevas constituciones: la de Panamá en 1972, la de Nicaragua en 1974, la de Cuba en 1975, la de Portugal en 1976, las de Ecuador y de España en 1978, y la de Perú en 1979. 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 Chile.

Conforme a lo anterior, el marco cronológico de nuestro estudio abarca un periodo 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.

### 3. *El Estado constitucional y las constituciones*

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 sabemos 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 aún 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 a sus principales etapas.

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 obligan a preguntarse por qué los diversos intentos de implantarlo o de transformarlo de que ellas mismas dan testimonio son tan dispares en sus resultados. En otras palabras, dejan abierta la cuestión de por qué en algunos casos esos esfuerzos han alcanzado su propósito y en 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 constitucional, entre los cuales se cuenta naturalmente las instituciones y prácticas que lo conforman.

De ahí que nuestro estudio no pueda limitarse al recuento de las constituciones ni tampoco el 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. Enseguida 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 los 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 preocupamos de las constituciones sino en cuanto proporcionan un testimonio histórico para estudiar el Estado constitucional.

#### 4. *Estados sucesores*

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. Enseguida 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 ellos.

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 y las Filipinas, y la monarquía portuguesa, que comprendía Portugal, Brasil y las demás posesiones lusitanas de África, 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 tercero 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.

#### 5. *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 otros determinados puntos de

África, Asia y Oceanía. Pero lo mismo ocurrió 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 Reino de Guatemala, que abarcaba Centroamérica. Pero esta unión se disolvió enseguida, 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 y la Argentina, sin duda el más influyente de los cuatro 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 en 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.

## 6. *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 monarquía. En estas condiciones, el poder dejó de ser un factor aglutinante de la población para convertirse en objeto de lucha entre fracciones encontradas.

Ésta es, sin ir más lejos, una de las raíces de ese fenómeno complejo

pero muy real que se ha dado en llamar anarquía hispanoamericana. Sólo que, como apuntaremos enseguida, 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 el Paraguay.

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

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 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 adoptaban la forma de contiendas sucesorias, como las protagonizadas en Portugal por los miguelistas y en España por los carlistas.

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, 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 1910-1926.

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

### 7. Las primeras constituciones

Así tenemos que las constituciones de 1811, 1819 y 1821 en Venezuela y de 1821 en Colombia y en Perú 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, que llegó a promulgarse en México y en Guatemala, 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 apenas posteriores a la ins-

talación de los nuevos gobiernos independientes, según sucede con la de 1818 en Chile, la de 1819 en Argentina, las de 1824 en México y Centroamérica y la de 1826 en Bolivia. Caso aparte es la de 1824 en Brasil, obra del antiguo gobierno establecido que proclamó la independencia. En cuanto a Portugal tiene sus primeras constituciones escritas en 1822 y 1826, después de la expulsión de los franceses.

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, o a su independencia, las de Uruguay en 1830 y de Santo Domingo en 1844. De suerte que únicamente la de Paraguay, sancionada en 1844, es varias décadas posterior a la instalación de un gobierno independiente. 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 1901 y 1904 respectivamente.

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 importantes en el plano internacional como para pensar en asumir una posición propia frente a las grandes potencias y a las corrientes de pensamiento dominantes.

### 8. *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 Cádiz en 1812. 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, Brasil y México.



Tal fue también el criterio que en el hecho privó 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.

### 9. *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 numerosísimas 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 y Juan A. González y el español Enrique Gil y Robles 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, propia 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 aún 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.

#### 10. *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 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 vigilar 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, habrían desarrollado una amplia labor legislativa.

Es pues, muy explicable que el problema capital del Estado consti-

tucional 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.

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

#### 11. *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 y 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 de Estado lo consideró conveniente, si bien siempre por breves intervalos.

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.

En Portugal la gran época del parlamento termina en 1910. 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.

En Argentina la gran época del parlamento se prolonga hasta 1929 y abarca los 68 periodos 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.

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 sig'lo.

Al respecto, no está por demás observar que su periodo anual de sesiones es sumamente exiguo. A lo más puede extenderse desde el 1º de septiembre hasta el 31 de diciembre. Lo cual recuerda el caso de los dos primeros parlamentos que lograron subsistir largamente dentro del mundo de habla castellana y portuguesa: la Asamb'ea brasileña, que sesionaba durante cuatro meses a partir del 3 de mayo de cada año y el antiguo Congreso Nacional chileno, que sesionaba ordinariamente durante 3 meses, a partir del 1º de junio de cada año, 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 periodo aún más reducido, pues en ningún caso puede exceder de un trimestre.

## 12. *Parlamento 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 1869, 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 for-

tina una o más revoluciones o golpes de estado y tan sólo tres tuvieron una vida relativamente normal. En este periodo 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 luego se ha generalizado en Hispanoamérica y en la Península Ibérica. A partir de 1903 la situación cambió con el auge de los partidos políticos: el blanco o nacional dirigido por Luis Alberto 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.

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. 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 periodos.

En Paraguay la constitución de 1870 rigió por espacio de 67 años, hasta 1937, sin que durante ese periodo lograra funcionar regularmente el parlamento.

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 alcanzó un considerable grado de estabilidad. Otro tanto ocurrió bajo la constitución de 1949, que sustituyó a la de 1871.

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. 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 más bien accidentada. Después, ha sido varias veces clausurado y restablecido.

En Bolivia la constitución de 1880 estuvo en rigor 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.

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.

### 13. *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 rigor, después de 93 años, aunque con numerosas reformas, algunas de consideración. 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 periodo de sesiones pasó a ser anual, pero con una duración de 90 días, prorrogable por 30 más. Este breve término de funcionamiento se aumentó sólo a partir de 1936.

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. 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.

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. Así pues, su más largo periodo de sesiones consecutivas se produjo entre 1911 y 1944 y abarcó 32 años.

#### 14. *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 constitucional 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 1842 hasta 1910 y Argentina desde 1861 hasta 1930. Tal es, según todos los indicios, el caso de México en el último siglo.

Pero en estos mismos países, fuera de los periodos 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 periodo 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 periodo 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

#### 15. *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 periodo. Es decir, se comprende no sólo las realizaciones his-

tóricas 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.

## II

### 16. *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 periodo. 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 estadounidenses 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 no presenta mayores dificultades, mientras no se altere la independencia de que había gozado bajo la antigua monarquía.

Así pues, durante este periodo los esfuerzos por establecer un Estado constitucional se centra 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.

### 17. *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



portuguesas éstos 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 periodo 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. Tal fue el origen de la constitución de 1824.

Chile debió, en cambio, superar el periodo 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.

### 18. *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 hicieron 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. El emperador es, a la vez, "jefe

supremo de la nación” y “jefe del poder ejecutivo”. 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. Al mismo tiempo, es cabeza del gobierno que ejerce a través de ministros responsables de su libre designación, con facultades para “proveer a todo lo concerniente a la seguridad interna y externa del Estado, en la forma establecida por la constitución”. Además le corresponde la dirección de las relaciones exteriores y el supremo comando de las fuerzas armadas. 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. 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.

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 periodo de su mando no está sujeto a responsabilidad ante otro órgano constituido, al igual que un monarca. Reúne en sí la misma doble calidad, que acabamos de ver en el emperador, de “jefe supremo de la nación” y titular de “la administración y gobierno del Estado”. 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 y usar las facultades extraordinarias con autorización del Congreso. Por lo que toca al gobierno, lo ejerce también a través de ministros responsables de su libre designación 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”. Al igual que al emperador, le corresponde, además, la dirección de las relaciones exteriores y el supremo comando de las fuerzas armadas. 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. 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.

Pero el presidente es electivo y temporal. Su periodo dura cinco años y puede ser reelegido por otros cinco. 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 supre-

macía 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 —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.

En suma el emperador o el presidente, antes que gobernante, es el portador de los intereses supremos y permanentes del Estado, que se compendian en la trílogía 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 indiscutible 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. 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; por otra fiscalizar la gestión administrativa en general y en especial, la inversión de los caudales públicos; y finalmente, incluye lo que en la práctica es la principal arma del parlamento frente al gobierno: aprobar periódicamente leyes tan indispensables como las que fijan las fuerzas de mar y tierra o los gastos públicos.

### 19. *El primitivo Estado constitucional en Brasil y en 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.

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 pretenden 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 estarán al cubierto del capricho de los gobernantes y de las imposiciones de una facción. Tendrán, por tanto, garantizada 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 *neoregalismo*, 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 la 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.

### III

#### 20. 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 traducirse en el establecimiento de un gobierno de partidos bajo formas parlamentarias.

Más de 60 constituciones se promulgan durante este periodo, pero sólo excepcionalmente se menciona en ellas a los partidos políticos. Es decir, aquí estamos ante una transformación 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.

#### 21. 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 animaron 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 la autonomía contractual como base de las relaciones individuales.

No se trata de una triple afirmación semejante a la 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.

## 22. *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 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.

### 23. *Nuevos casos de consolidación del Estado constitucional*

El tránsito de la primera a la segunda fase del Estado constitucional se advierte en todo el mundo de habla castellana y portuguesa. Pero, como es natural, se percibe con mayor nitidez en aquellos países como Brasil y Chile, donde el Estado constitucional se hallaba ya consolidado desde la etapa anterior. Allí se observa claramente la transformación del régimen de gobierno bajo la presión de los partidos. La indiscutida preeminencia del gobierno sobre el parlamento del primitivo 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 misma tendencia se impone también en Portugal, si bien allí la gran época del parlamento termina en 1910 con la caída de la monarquía.

Pero el gobierno de partido se impone también en otros países, como Argentina y España, donde el Estado constitucional se consolida en este periodo, 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. 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.

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 periodo 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 en que se lucha por establecerlo.

## IV

### 24. *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 parlamentarios y la consiguiente aparición de regímenes de gobierno y partidos extraparlamentarios.

Las constituciones promulgadas en este periodo 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.

### 25. *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 periodos cada vez más frecuentes en que éste permanece clausurado. Esta forma de legislación, de antigua tradición en Uruguay, ahora se generaliza. Incluso se extiende a países donde el parlamento había funcionado regularmente por un largo periodo que ahora toca a su fin. Así sucede en España a partir de 1923, en Chile a partir de 1924, en Argentina y en Brasil a partir de 1930.

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.

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.

## 26. *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 concurrencias 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, basado en el compromiso y los acuerdos interpartidistas. 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.

## 27. *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 periodo más o menos largo de funcionamiento: casi 40 años en Brasil (1891-1930), 93 años en Chile (1831-1924), 68 años en Argentina (1861-1930) 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.

## 28. *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. 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. 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 periodo 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 fueran de sostén al régimen. Durante la década 1963-73, bajo la presión de los partidos ideológicos, demócrata cristiano y marxistas, que transforman 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.

## 29. *La crisis en Brasil y Argentina (1930-80)*

En Brasil se han ensayado desde 1930 una serie de soluciones para este mismo problema sin mayor resultado. 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. 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. 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 una 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 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. Últimamente se ha suprimido el sistema bipartidista porque reforzaba a las fuerzas opositoras al gobierno al aglutinarlas en un solo partido. Como 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 justicialista. 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. 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 la dualidad gobierno-parlamento, como si fuera imposible prescindir de ella, aunque de hecho no haya parlamento ni partidos políticos que lo manejen.

### 30. *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 establecer 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. Entre los segundos se destacan el ensayo de gobierno de partido en Venezuela iniciado en 1961 y sobre todo el régimen bipartidista de Colombia y el régimen de partido dominante de México.

### 31. *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. 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 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 el presidente y mantiene una amplia mayoría parlamentaria. Tal es el partido Revolucionario Institucional, fundado en 1929 por Plutarco Elías Calles bajo el nombre de Partido Revolucionario Nacional. 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 se presenta una especie de antítesis 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.

### 32. *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.

Santiago de Chile, 9 de enero de 1980.