

GRANDES ETAPAS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL EN CHILE Y EN LOS DEMAS PAISES DE HABLA CASTELLANA Y PORTUGUESA

*Bernardino Bravo L.**

I. INTRODUCCIÓN

A primera vista, la historia del Estado constitucional en el mundo de habla castellana y portuguesa parece inabordable. Considerando en conjunto la Península ibérica e Iberoamérica, se trata de más de veinte Estados distintos: dos en la península, España y Portugal; nueve en Norte y Mesoamérica: México, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Salvador, Costa Rica, Panamá, Cuba y República Dominicana; y diez en Sudamérica: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Uruguay, Paraguay, Argentina y Chile. En ellos se han promulgado desde 1811 hasta 1978, se decir en menos de 170 años, más de 180 Constituciones escritas sin contar innumerables reformas constitucionales de mayor o menor alcance¹. Y de ningún modo aparece que el ímpetu por redactar Constituciones esté aplacado. Todavía en la presente década se han aprobado nuevos textos constitucionales en Ecuador, Panamá, Cuba y Portugal, y se preparan otros en España, Chile y Perú.

Este inventario es de por sí desconcertante. Más aún si se tiene en cuenta que no hay estudios de conjunto sobre el Estado constitucional en estos países. Hasta ahora la historia constitucional de cada uno de ellos se ha considerado por separado. Apenas se ha prestado atención a las conexiones e interferencias recíprocas. Lo cual hasta cierto punto es explicable, porque la mayoría de estos Estados ofrece una trayectoria constitucional suficientemente accidentada como para absorber la atención del investigador más exigente. No me refiero, por cierto, a casos extremos, como los de la República Dominicana y Venezuela, que han tenido la respetable cifra de 31 ó 25 Constituciones, respectivamente. Basta pensar en los de España y Portugal o en los de México, Colombia y Argentina para comprender que no es fácil presentar una exposición comparativa.

Sin embargo, parece llegada la hora de intentar una visión de conjunto. No en vano han transcurrido más de 170 años desde que el constitucio-

* Profesor, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

¹ Una lista de las principales Constituciones promulgadas en Hispanoamérica hasta 1950, en Fraga Iribarne, Manuel, *prólogo* a Borja y Borja, Ramiro, *Las Constituciones de Ecuador*, Madrid, 1951, nota 3, p. VIII-X.

nalismo hizo su aparición en estos países. Un período así es por lo menos suficiente para dejar ver algunos rasgos comunes a todos ellos. A partir de estos elementos es posible hacer un esfuerzo, como el que aquí nos proponemos realizar, para reconstruir las grandes etapas del Estado constitucional en el mundo de habla castellana y portuguesa. Según se advertirá, esta trayectoria general no es tan inextricable como a primera vista pudiera parecer.

2. ESTADOS SUCESORES

Ante todo, esos veintiún Estados que constituyen el mundo de habla castellana y portuguesa, no son otra cosa que el resultado de la desintegración política de dos potencias mundiales: la monarquía hispanoindiana que comprendía España y la América española y Filipinas, y la monarquía portuguesa, que comprendía Portugal y Brasil, aparte de las posesiones portuguesas en África, Asia y Oceanía. Se trata de Estados sucesores de ambas monarquías. Ninguno de ellos figura en el concierto internacional como gran potencia. Ni España o Portugal, con las posesiones ultramarinas que mantuvieron hasta 1898 y 1975, respectivamente, ni tampoco Brasil o México, los dos países más ricos y poblados de América, para los cuales la independencia no supuso grandes pérdidas, pues se hizo sin guerra civil ni desmembración territorial en 1821 y 1822. Al igual que los restantes, también estos Estados quedan reducidos a la condición de potencias de tercero o cuarto orden, incapacitadas de plantear una posición propia en el plano internacional.

En el plano interno, los primeros avances del constitucionalismo se llevan a cabo en América española durante la guerra de la independencia y en la península ibérica durante la guerra contra la invasión francesa de 1808, llamada asimismo de la independencia. De esta suerte, salvo en Brasil, el constitucionalismo se abre paso en momentos de crisis política, precisamente, cuando falta un gobierno indiscutido, el mando supremo es asumido por gobernantes interinos y el poder mismo empieza a ser objeto de lucha entre facciones. En una palabra, los intentos por implantar el Estado constitucional se inician en un marco de profunda depresión internacional y de creciente agitación interna que acompaña a la fractura de las dos monarquías en más de una decena de Estados sucesores. Al respecto, es muy elocuente la proximidad de fechas que hay entre las primeras Constituciones y las declaraciones de independencia. Salvo Bolivia, para 1824 todos los países de habla castellana y portuguesa tienen una Constitución, que en muchos casos no es la primera.

Introducido bajo el mismo signo, de la depresión internacional y del desasosiego interno, no es extraño que el constitucionalismo enfrente en todo el mundo de habla castellana y portuguesa análogos problemas.

3. IMITACIÓN EXTRANJERA

Un segundo rasgo común, derivado del anterior, es que en todos estos países de habla castellana y portuguesa el Estado constitucional no es fruto de una expansión de las propias instituciones, sino de la imitación extranjera; europea y estadounidense. En el fondo, lo que persiguieron los padres del constitucionalismo en estos Estados fue ponerse a tono con las naciones que consideraban más adelantadas. Basta recordar los elogios que prodigaron a las instituciones inglesas, exaltadas por Montesquieu, y a los textos constitucionales franceses o de los Estados Unidos, para darse cuenta que su posición es mentalmente dependiente. Su principal cuidado fue discurrir qué instituciones sería conveniente implantar en sus propios países, en lugar de preguntarse cuáles instituciones cuadraban con su naturaleza y modo de ser.

Esta dependencia mental se perpetuó en los intérpretes y comentaristas de las sucesivas constituciones, quienes midieron la perfección de las mismas por el grado de similitud con los grandes modelos extranjeros. Salvo excepciones, toda la doctrina constitucional en lengua castellana o portuguesa adquirió así el inconfundible sello colonial: sus representantes parecían no tener otro norte que la imitación de determinadas potencias mundiales, en las que se creía encontrar el mejor exponente del Estado constitucional. Por eso, dentro del grueso de los 180 textos constitucionales, hay tan poca originalidad. Sus diferencias provienen más bien de los modelos que siguen, que de los países a que pertenecen. Alternativamente serán federales o unitarios, presidencialistas o parlamentarios, corporativos o individualistas, para señalar algunas de sus orientaciones dominantes.

Hubo, sin embargo, dos Estados hispanoamericanos, uno de lengua portuguesa y otro de lengua castellana, donde muy tempranamente se hizo un alto en esta imitación extranjera y se estableció bajo formas constitucionales un Estado basado en las propias instituciones. Tal fue el caso de Brasil y de Chile. Allí encontramos las primeras Constituciones que persisten largo tiempo: la brasileña de 1824, que subsistió por 65 años hasta 1889, y la chilena de 1833, que subsistió por 93 años hasta 1925. Y lo que es más importante, allí encontramos los dos más tempranos ejemplos de un Estado constitucional estable dentro del mundo de habla castellana y portuguesa.

4. EL RÉGIMEN DE GOBIERNO

Esto nos lleva al tercer rasgo común en los Estados sucesores de las dos monarquías antes nombradas. En todos ellos la principal dificultad para establecer el Estado constitucional estuvo en el régimen de gobierno. Lo más arduo fue configurar un régimen de gobierno según los dictados de los constitucionalistas extranjeros.

La dualidad gobierno-parlamento, postulada por los teóricos del Estado constitucional, estaba reñida con las instituciones políticas fundamentales de estos países, en los cuales se había considerado siempre a la legislación como atributo propio de la función gubernativa. Así había sido en la monarquía hispanoindiana y en la monarquía portuguesa, como también dentro del gobierno de sus Estados americanos, en los que siempre perteneció al Rey y a sus gobernadores una amplia facultad de legislar.

Nada de extraño tiene, pues, que el punto débil del Estado constitucional en todos estos Estados sucesores estuviera precisamente en conciliar la eficacia de la gestión gubernativa con el funcionamiento regular de un parlamento, cuya principal razón de ser se cifraba en concurrir a la legislación y velar por que las actuaciones gubernativas se mantuvieran dentro del marco de la legalidad; lo que sí debe llamar la atención es que aun después de siglo y medio esta relación gobierno-parlamento sea todavía en nuestros días el talón de Aquiles del Estado constitucional en los países de habla castellana y portuguesa. Basta que ella entre en crisis para que se desmorone todo el edificio constitucional. Hasta ahora la primera y más inequívoca manifestación de un quiebre constitucional es la disolución del parlamento.

De ahí que pueda observarse que en el mundo de habla castellana y portuguesa los parlamentos han tenido una vida tan accidentada como las Constituciones. Estados en los que el parlamento haya enterado más de medio siglo de regular funcionamiento son tan escasos como aquellos en que una Constitución haya alcanzado más de medio siglo de vigencia. Fuera de Brasil y Chile podrían citarse los casos de Portugal, Argentina y México. De ellos, los dos primeros pertenecen más bien al siglo pasado, pues terminan en 1910 y en 1929, y sólo el último corresponde al presente siglo².

² Constituciones con una vigencia relativamente prolongada tuvieron también Colombia, Costa Rica, España, Perú y Uruguay.

En Colombia, la Constitución de 1886 rige con numerosas modificaciones hasta hoy. Durante su vigencia los principales quiebres del régimen de gobierno se produjeron con la guerra civil de 1899-1902 y el movimiento militar de 1953. Por tanto, el parlamento ha mostrado una notable estabilidad.

En Costa Rica, la Constitución de 1871 rigió hasta 1917 y de nuevo desde 1919 hasta 1949. Bajo su vigencia el parlamento alcanzó un alto grado de estabilidad. Otro tanto ha ocurrido bajo la Constitución de 1949, actualmente en vigor.

En España, la Constitución de 1876 subsistió hasta 1923, en que fue disuelto el Congreso de diputados y la parte electiva del Senado. La parte permanente de este último fue disuelta en 1931.

En Perú, la Constitución de 1860 rigió hasta 1867 y de nuevo desde 1880 hasta 1920. Pero el funcionamiento regular del parlamento se logró sólo a partir de 1895 y subsistió hasta los golpes de estado de 1914 y 1919. Posteriormente ha habido varias Constituciones y golpes de estado, de suerte que el parlamento ha funcionado por breves y raros períodos.

Finalmente, en Uruguay, la Constitución de 1830 rigió oficialmente hasta 1917, sin que ello fuera obstáculo para que entre 1830 y 1903 se sucedieran 25 gobiernos, de

5. GRANDES ETAPAS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

Pero esto ya nos introduce en el tema central de nuestra exposición, es decir, las grandes etapas del Estado constitucional en Chile y en los demás países de habla castellana y portuguesa.

En términos generales puede decirse que dentro de este mundo de habla castellana y portuguesa el Estado constitucional atraviesa por tres grandes etapas: configuración, apogeo y crisis. En las tres, el punto clave es el régimen de gobierno. Primero se introduce el parlamento como regulador de la gestión gubernativa y con ello la dualidad jefe de Estado-parlamento. Esta etapa abarca a grandes trazos desde los primeros intentos constitucionales en 1811 y 1812 hasta los años 60 del siglo pasado. Por esa época, un nuevo factor cobra relieve dentro del régimen de gobierno: los partidos políticos. La segunda etapa se caracteriza, pues, precisamente por la transformación del primitivo parlamento en instrumento de los partidos, y desemboca, en último término, en el parlamentarismo. Cronológicamente, esta etapa se extiende desde los años 60 del siglo pasado hasta los años 20 del presente siglo. La última etapa está caracterizada por la aparición de partidos y formas de gobierno extraparlamentarios y cubre fundamentalmente el medio siglo transcurrido entre la década de 1920 y la actual.

En resumen: parlamento, parlamentarismo y formas extraparlamentarias de gobierno caracterizan las tres grandes etapas del Estado constitucional en estos países.

Ellas corresponden a sus comienzos, a su apogeo y a su crisis. En efecto, el Estado constitucional cobra forma en la medida en que se sujeta la gestión gubernativa a la regulación de un parlamento. Alcanza a su apogeo, cuando bajo el impulso de los partidos políticos el parlamento se convierte en eje del gobierno. Se instaura entonces un gobierno de partido bajo for-

los cuales 9 fueron derrocados violentamente; 2 terminaron con un asesinato político, y otro con graves heridas del titular del mando supremo; 10 resistieron con fortuna una o más revoluciones o golpes de estado, y tan sólo 3 tuvieron una vida relativamente normal. En este período es frecuente la disolución del parlamento y el uso de decretos leyes. A partir de 1903 la situación cambió con el auge de los partidos blanco o nacional, dirigido por Julio Herrera, y colorado, dirigido por José Batlle y Ordóñez, que mediante un pacto impusieron el reemplazo de la Constitución de 1830 por la de 1918. A partir de 1933 se han sucedido varias Constituciones y golpes de estado, de manera que la subsistencia del parlamento ha sido bastante precaria.

Para Colombia ver Rivadeneira Vargas, A. J.: *Historia constitucional de Colombia*, Bogotá 1962. Para Costa Rica, Peralta, H. G.: *Las Constituciones de Costa Rica*, Madrid 1962. Para España, Sánchez-Agosta, L.: *Historia del constitucionalismo español*, Madrid 1955. Sevilla Andrés, D.: *Historia Constitucional de España (1800-1966)*, 1, Valencia 1966. Últimamente, Bertelsen Repetto, R.: *El Senado en España*, Madrid, 1974. Para Perú, Pareja y Paz Soldán, J.: *Las Constituciones del Perú*, Madrid 1954. Para Uruguay, Gross Espiell, H.: *Las Constituciones de Uruguay (Exposición, crítica y textos)*, Madrid, 1956.

mas parlamentarias. La gestión gubernativa es dirigida por un gabinete cuya permanencia depende del respaldo de los partidos que constituyen la mayoría en el parlamento. Finalmente, el Estado constitucional entra en una época de crisis con la decadencia del parlamento y de los partidos parlamentarios frente a partidos y formas de gobiernos extraparlamentarios. Entre los primeros se cuentan los partidos ideológicos, que a diferencia de los antiguos partidos parlamentarios no se contentan con negociar con los demás y compartir con ellos el gobierno, sino que aspiran a imponerse a todos los demás y a monopolizar el gobierno. Entre las formas de gobierno extraparlamentario se cuentan los regímenes monopartidistas, donde el parlamento no le cabe otro papel que sancionar periódicamente las grandes líneas de la gestión gubernativa, y los regímenes donde la administración adquiere tal volumen y complejidad que torna cada vez más ilusorio el papel legislativo y fiscalizador del parlamento.

6. TRAYECTORIA GENERAL Y SINGULARIDADES

Naturalmente, este esquema no se aplica de la misma manera a todos los Estados. No podría ser de otra forma, porque lo propio de un esquema es precisamente poner a la luz determinadas líneas matrices, sin desconocer matices y singularidades que quedan en la penumbra.

Con esta advertencia veamos en qué medida la trayectoria del Estado constitucional en los países de habla castellana y portuguesa corresponde efectivamente al esquema descrito.

En este punto cabe distinguir tres situaciones fundamentales. Por una parte, hay países en los cuales el Estado constitucional se asentó tempranamente, durante la primera etapa, caracterizada por la introducción de la dualidad gobierno-parlamento. Según veremos, este es el caso de Brasil y de Chile. Allí la sucesión de las tres etapas del Estado constitucional señaladas por el parlamento, el parlamentarismo y las formas extraparlamentarias de gobierno son muy visibles.

Por otra parte, hay países como Bolivia donde el Estado constitucional nunca ha llegado a cobrar forma plenamente. El parlamento ha tenido una existencia sumamente accidentada, llena de interrupciones y siempre precaria. Por eso, allí ni siquiera ha habido lugar a que se establezca regularmente una dualidad gobierno-parlamento. En estos países, en rigor, sólo puede hablarse de intentos de establecer un Estado constitucional. Pero tales intentos son tanto más reveladores cuanto más reiterados. Tal vez en ninguna parte del mundo se ha puesto más empeño y se ha gastado más energía, durante un período tan prolongado, por imponer el constitucionalismo. Por eso, nada tiene de extraño que también estos intentos se planteen fundamentalmente bajo las mismas formas que corresponden a cada una de las tres etapas del Estado constitucional en estos países. Así te-

neimos primero intentos de establecer un parlamento anteriores a la formación de partidos políticos. En seguida, intentos de establecer un parlamento cuya manejo corresponda a los partidos políticos y, finalmente, intentos de establecer gobierno cuya gestión no esté condicionada por un parlamento ni por partidos que compitan entre sí por dominar al parlamento. De esta manera, también en estos países, las 3 etapas enunciadas son válidas, si no para la realización del Estado constitucional al menos para los intentos de establecerlo³.

Finalmente, hay un tercer grupo de países donde el Estado constitucional llegó a asentarse por algún tiempo, pero recién en una de las etapas ulteriores de su trayectoria. Tal es señaladamente el caso de España y de México. En España, la primera y única vez en que se consiguió hacer andar regularmente un régimen de gobierno basado en la dualidad jefe de Estado-parlamento fue durante la restauración canovista entre 1874-1923⁴. Dicha restauración revistió la forma de un régimen parlamentario, es decir, corresponde a la segunda etapa del estado constitucional en estos países. En México, es todavía más reciente la primera y única vez en que se ha conseguido asentar el Estado constitucional. Esto se logró recién a partir de 1929 bajo el régimen de partido mayoritario o dominante⁵. Es decir, corresponde a la tercera etapa del Estado constitucional en estos países.

En resumen, tenemos, pues, que en todo el mundo de habla castellana y portuguesa la trayectoria del Estado constitucional es fundamentalmente la misma. Las diferencias residen en que mientras en algunos casos las tres grandes etapas descritas corresponden a realizaciones históricas del Estado constitucional, en los otros corresponde tan sólo a intento fallidos de establecerlo.

7. LOS CASOS DE BRASIL Y DE CHILE

Ahora bien, este panorama general quedaría a todas luces incompleto si no añadiéramos algunas palabras sobre los casos de Brasil y de Chile.

No basta con probar que estos dos países ofrecen los ejemplos más logrados de Estado constitucional dentro del mundo de habla castellana y portuguesa. A ello es menester agregar que en ambos países el Estado constitucional ha mostrado una solidez y estabilidad sólo comparables a la de los mejores exponentes de este tipo de Estado en la época contemporánea, es decir, a las monarquías inglesa, danesa, holandesa, sueca y belga en Europa, y a la República Federal Estadounidense en América. En otras pala-

³ TRIGO, CIRO FÉLIX, LAS CONSTITUCIONES DE BOLIVIA, Madrid 1958. VALLE VALLE, PATRICIO, EL CONSTITUCIONALISMO EN BOLIVIA, Santiago, 1961.

⁴ Ver nota 2.

⁵ JIMÉNEZ DE PARGA, M., LOS RÉGIMENES POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS, 4ª ed., Madrid 1968.

bras, dentro de este mundo de habla castellana y portuguesa, tan inseguro de sí mismo y por ende tan inclinado a buscar modelos extranjeros, se dio por dos veces el caso de países que sin ser una gran potencia acertaron a establecer un Estado constitucional, capaz de subsistir y renovarse por más de un siglo, sin mayores soluciones de continuidad.

Esto sólo justifica nuestra atención.

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 a la fase constitucional. Su primera Constitución de 1824 rigió nada menos que 65 años, hasta el fin del imperio en 1889. Algo semejante ocurrió después en los Estados de Europa Central, donde al igual que en Brasil fue el propio gobierno establecido quien otorgó la primera Carta constitucional, la cual subsistió en la mayor parte de los casos hasta la desaparición de los diversos reinos alemanes en 1918.

Esta ventaja la debió Brasil a la decisión del emperador Pedro I para rechazar por impracticable el proyecto redactado por una asamblea constituyente en 1823, y ofrecer, en cambio, otro más liberal aún, pero practicable. Tal fue la Carta de 1824, la primera que consiguió hacer compatible la implantación de las nuevas instituciones parlamentarias con la subsistencia de un gobierno eficaz dentro del mundo de habla castellana y portuguesa ⁶.

Cinco años más tarde superó Chile el período de ensayos constitucionales en que se debatían España, Portugal y el resto de América española. Al igual que en Brasil, la consolidación del Estado constitucional no fue en Chile obra de constituyentes, o ideólogos afortunados ni tampoco de un partido o caudillo indiscutido. Pero, en contraste con Brasil y con los Estados de Europa Central, tampoco se operó bajo el amparo de una casa reinante. El asentamiento del Estado constitucional en Chile fue obra de un hombre, Diego Portales, que supo anteponer la restauración de un gobierno, situado por encima de banderías o ideologías y, por tanto, capaz de identificarse con los grandes intereses de la nación, a las reformas constitucionales y legales. De esta suerte en Chile, lo mismo que antes en Brasil y después de Europa Central, la Constitución y las leyes sirvieron para consolidar un gobierno establecido.

⁶ Sousa, Octavio Tarquino de, *A Mentalidade da Constituinte (2 de Maio a 12 Novembro de 1823)*, Rio de Janeiro, 1931. Bueno José Antonio Pimentã, *Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do imperio*, Rio de Janeiro, 1857. Ferreira, Waldemar Martins, *Historia do Direito Constitucional Brasileiro*, Sao Paulo, 1954. Cavalcanti, T. (hemistocles) B (randao), *Las Constituciones de los Estados Unidos del Brasil*, Madrid, 1958. Ultimamente Ferreira Filho, Manuel Concalves, *O Modelo Político na Constituição do Império*, en *Revista da Faculdade de Direito* 70, Sao Paulo, 1975, p. 327 ss. Abreu Dalmo, Dallari de, *Constituição e Evolução de Estado Brasileiro*, Ibid. 72, fase. 1, Sao Paulo, 1977, p. 325 ss.

Para conseguir esto, Portales debió revertir el proceso de descomposición política que se había desencadenado en Chile, como en los demás países de habla castellana tras el hundimiento de la monarquía en 1808. Apenas desapareció la monarquía, el superior gobierno y el propio poder estatal se convirtieron en objeto de lucha y, por tanto, en fuente de bandos y facciones encontradas, receptores de las más dispares ideologías y agentes principales de la descomposición institucional. En estas condiciones, la actuación de Portales se apartó desde el primer momento de los móviles que empujaban y enfrentaban entre sí en el plano político a los hombres prominentes de su tiempo. Mientras para ellos la preocupación más inmediata no era otra que imponer o impedir la victoria de determinada ideología o facción, para él la más elemental necesidad política fue establecer un gobierno capaz de poner fin a esta lucha por el poder, y con ello devolver al gobierno su antiguo papel de factor aglutinante de la población.

8. LA PIEZA CLAVE EN AMBOS RÉGIMENES

Ahora bien, las formas institucionales sobre las cuales se asentó esta reconstitución del gobierno en Chile, son sensiblemente semejantes a las que cinco años antes habían hecho posible el establecimiento de un régimen constitucional en Brasil. Es de notar que ellas no se consignaron por escrito en una Constitución hasta 1833, es decir, hasta que el régimen de gobierno se halló suficientemente asentado. De esta suerte, la Constitución no vino a establecer un régimen sino a consolidar uno ya establecido.

La pieza fundamental del régimen de gobierno fue en Brasil el Emperador, y en Chile el Presidente, dos figuras institucionales con notable similitud.

La persona del Emperador es inviolable y no está sujeta a responsabilidad ante otro órgano constituido⁷. El Emperador es, a la vez, jefe supremo de la nación y jefe del Poder Ejecutivo⁸. Esta doble calidad hace de él, por una parte, el guardador del régimen instituido, a través del poder moderador, privativo suyo, pero ejercido a veces con intervención de un Consejo de Estado⁹, y por otra parte, cabeza del gobierno que ejerce a través de ministros responsables de su libre designación¹⁰, con facultades para proveer todo lo concerniente a la seguridad interna y externa del Estado, en la forma establecida por la Constitución¹¹. Tiene, además, la dirección de las relaciones exteriores y el supremo comando de las fuerzas armadas¹². Sus deberes se resumen en tres puntos fundamentales man-

⁷ *Constituição Política do Imperio do Brazil*, art. 99.

⁸ *Id.*, art. 98 y 102.

⁹ *Id.*, art. 101 y 142.

¹⁰ *Id.*, art. 102.

¹¹ *Id.*, art. 102 N° 15.

¹² *Id.*, art. 102 N° 5 a 9.

tener 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 Brasil¹³.

El Presidente chileno es una figura impersonal, parecida 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 constituido¹⁴, al igual que un monarca. En él encontramos exactamente la misma doble calidad que acabamos de ver en el Emperador, de jefe supremo de la nación y de titular de la administración y gobierno del Estado¹⁵. 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: puede suspender el imperio de la Constitución mediante el estado de sitio¹⁶ y usar de facultades extraordinarias con autorización del Congreso¹⁷. Por lo que toca al gobierno, lo ejerce a través de ministros responsables de su libre designación¹⁸, y su autoridad se extiende igualmente 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 leyes¹⁹. Asimismo le corresponde, además, la dirección de las relaciones exteriores y el supremo comando de las fuerzas armadas²⁰. No es de extrañar, pues, que sus deberes se condensan con leyes variantes en los mismos tres puntos fundamentales 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 leyes²¹.

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 trilogía Dios-Patria-Legalidad. En cuanto tal tiene una posición única dentro del régimen de gobierno. Es, sin disputa, la pieza clave. A su preeminencia convienen poderes más o menos amplios de gobierno. Pero esto no excluye que dentro del edificio constitucional se contemple, además del Emperador o del Presidente, otro elemento con poderes pro-

¹³ *Id.*, art. 103, contiene la fórmula de su juramento: Juro mantener a religião catholica apostolica romana; a integridade e indivisibilidade do imperio; observar e fazer observar a constituição politica da nação brasileira e mais leis do imperio, e prover ao bem geral do Brasil, quanto em mim couber".

¹⁴ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CHILE, 25 DE MAYO DE 1833, art. 38.

¹⁵ *Id.*, art. 59 y 81.

¹⁶ *Id.*, art. 82 N° 20.

¹⁷ *Id.*, art. 36 N° 6.

¹⁸ *Id.*, art. 82 N° 6.

¹⁹ *Id.*, art. 81.

²⁰ *Id.*, art. 82 N° 16 a 18.

prios, no derivados de los suyos, en materia de gobierno. Tal es el parlamento.

9. EL PARLAMENTO

En Brasil y en Chile la posición de la Asamblea General o del Congreso Nacional frente a la imponente figura institucional del Emperador o del Presidente es bastante secundaria. Su papel es más bien auxiliar, pero no por ello menos insustituible. Ni el uno ni el otro pueden prescindir del Parlamento.

Sus funciones son indisociables del reinado de la ley. Consisten básicamente en participar de modo preponderante en la formación de las leyes²², su cometido por excelencia, y en fiscalizar al gobierno, velando por que su gestión se mantenga dentro de la legalidad. Esto último comprende: en primer término, hacer efectiva en su caso la responsabilidad de los ministros²³; en seguida, fiscalizar la marcha de la administración en general y en particular, la inversión de los caudales públicos²⁴; y, por último, su principal arma frente al gobierno, aprobar periódicamente leyes tan indispensables como las que fijan las fuerzas de mar y tierra y los gastos públicos²⁵.

No hace falta entrar en más detalles. Este simple esbozo de la armazón institucional de ambos regímenes deja ver que la semejanza entre ellos se extiende también a sus fundamentos.

10. FUNDAMENTOS DE AMBOS REGÍMENES

Aunque se autocalifiquen de liberales, los dos regímenes se inscriben dentro de la línea de la ilustración tardía más bien que dentro del temprano liberalismo. 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.

Ella se traduce institucionalmente en un Estado que, en primer término, reconoce oficialmente su subordinación a Dios y sus deberes para con la

²¹ *Id.*, art. 80 que contiene la fórmula de su juramento: "Yo N.N. 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 y 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 mi defensa y si no, me lo demande".

²² *Constituição*, cit. Nº 7, art. 13 y ss. y art. 52 y ss. *Constitución*, cit., Nº 14, arts. 40 ss.

²³ *Constituição*, cit., Nº 7, art. 37, 38 y 47 Nº 2. *Constitución*, cit. Nº 14, art. 38, Nº 2 y 39 Nº 2.

²⁴ *Constituição*, cit. Nº 7, art. 37, Nº 1. *Constitución*, cit., Nº 14, art. 36, Nº 1.

²⁵ *Constituição*, cit. Nº 7, art. 15, Nº 11 y 10. *Constitución*, cit., Nº 14, art. 37, Nº 3 y 2.

Iglesia, sin dejar por ello de reclamar 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 o iniciativas a ello conducentes, por encima de corrientes doctrinarias o intereses de grupo. En fin, en un Estado que hace gala de 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 distinción 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 mismo liberales; en cuanto pretenden establecer un reinado de la ley y no de los hombres, que se impone a todos en nombre de Dios y de los auténticos intereses de la patria, únicas razones suficientes para poner cortapisas 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, 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 neorregalismo que representa una versión actualizada de la política eclesiástica dieciochesca; por otra parte, de un Estado reformador, que renueva en el marco más reducido de Brasil o de Chile la política ilustrada de las monarquías portuguesa e hispanoindiana; y por otra, de una versión constitucional del ideal ilustrado de la legalidad.

11. PARALELISMO

En síntesis, debe reconocerse que hay una enorme similitud en la armonía institucional y en los fundamentos del primitivo Estado constitucional en Brasil y en Chile. Tal vez por eso su trayectoria ha guardado también un notable paralelismo, que refleja mejor que ninguna las dos grandes etapas posteriores del Estado constitucional dentro del mundo de habla castellana y portuguesa.

Al establecimiento de un Estado constitucional, nacional identificado con los intereses supremos y permanentes de la patria, siguió la formación de partidos políticos, con fines o intereses propios, dirigentes y organización estable, cada vez más consistente y ramificada. Su razón de ser fue intervenir regularmente en la vida política a través del gobierno. De allí que su entrada en escena y su actuación trajera consigo un reajuste completo del Estado constitucional.

El primer objetivo de los partidos fue disputar al Emperador o al Presidente su intervención en la generación del parlamento, en nombre de una libertad electoral que los convertiría a ellos mismos en árbitros de su composición. En el curso de esta pugna, la Asamblea General y el Congreso Nacional adquirieron un nuevo carácter que retuvieron hasta su disolución en 1964 y en 1973: la de ser instrumentos de los partidos.

Desde el parlamento los partidos disputaron al Emperador o al Presidente su preponderancia dentro del Estado como guardadores del régimen instituido, en nombre de una libertad religiosa, política y económica, que los convertiría a ellos mismos en árbitros de los intereses del Estado. En el curso de esta pugna se opuso como fundamento del Estado la trilogía laicismo-gobierno de partido-autonomía contractual a la trilogía Dios-Patria-Legalidad. De esta suerte, se operó un deslizamiento gradual desde el Estado constitucional nacional, identificado con los intereses supremos y permanentes de la patria, hacia el Estado constitucional liberal parlamentario, basado en la triple neutralidad estatal en materia religiosa, política y económico social. Este deslizamiento abarca en términos generales toda la segunda mitad del siglo XIX y marca el tránsito de la primera a la segunda del Estado constitucional en ambos países.

12. EL PARLAMENTARISMO

Su culminación se produjo casi simultáneamente en Brasil y en Chile. En Brasil de un modo incruento con el fin del imperio en 1889, y en Chile de un modo cruento con la guerra civil de 1891. Ese mismo año el régimen parlamentario o de gabinete fue reconocido oficialmente en Brasil por una nueva Constitución, e impuesto oficialmente en Chile en virtud de una interpretación de la Constitución de 1833.

Sin duda, hay notables diferencias entre el parlamentarismo tal como se practicó en los dos países. Pero, en ambos casos, el régimen parlamentario representa el apogeo del gobierno de partido. Ya no hay un Emperador o un Presidente encargado de velar por que la gestión gubernativa se mantenga al servicio de los intereses supremos y permanentes del Estado. De esta forma, los acuerdos y compromisos interpartidistas pasan a ser en la práctica 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, es el mejor modo de hallar la solución para los problemas de gobierno. Tal es la esencia del espíritu parlamentario.

13. CRISIS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

Este régimen parlamentario subsistió en Chile hasta 1924, y en Brasil hasta 1930. A partir de entonces se inicia en ambos países la tercera fase

del Estado constitucional, caracterizada por la decadencia del parlamento y de los partidos parlamentarios, es decir, de los dos elementos fundamentales sobre los cuales se apoyaba el régimen de gobierno. Se produce así la crisis del Estado constitucional.

Los síntomas de esta crisis son múltiples, pero inequívocos. Aquí no podemos intentar un examen exhaustivo de ellos. Entre los más notorios está el retroceso de las funciones legislativas y fiscalizadora del parlamento, que otrora constituyeran la razón de ser de su implantación.

Frente a las leyes aprobadas con el concurso del Congreso aparecen los decretos leyes y los decretos con fuerza de ley, que prescinden de su intervención. Su número e importancia es impresionante. En 1924-25 se dictaron en Chile más de 800 decretos leyes, y en 1932 más de 650, a los que hay que añadir más de 1.100 decretos con fuerza de ley, expedidos entre 1927 y 1931. Por lo que toca a Brasil, los decretos leyes dictados entre 1930 y 1934 alcanzaron caso la cifra de 5.500, y los dictados entre 1937 y 1946 superaron los 8.500.

En gran parte por obra de esta legislación excepcional se superó en ambos países la neutralidad económica-social del Estado. Así nació un inmenso complejo de instituciones estatales y paraestatales, que en general quedaron bajo la dependencia directa del Presidente de la república. Tales instituciones escaparon en gran medida a la fiscalización parlamentaria, diseñada para una administración mucho más reducida, como era la que existió en las dos fases anteriores del Estado constitucional.

En estas condiciones, no es extraño que la subsistencia del parlamento se haya tornado difícil. En Chile fue disuelto dos veces, primero en 1924 y luego en 1932, y restaurado también otras dos veces, en 1926 y en 1933. En Brasil fue también disuelto y restaurado en dos ocasiones, la primera entre 1930 y 1934 y la segunda entre 1937 y 1946.

De esta manera asistimos en ambos países a un restablecimiento del gobierno de partido bajo formas un tanto renovadas por el papel cada vez más significativo del Presidente en el gobierno. De su lado también la acción de los partidos desbordó ampliamente el plano electoral y parlamentario para abarcar, asimismo, los medios gremiales y disputar al Presidente el manejo de las nuevas instituciones estatales y paraestatales. Esta restauración del gobierno de partido se produjo en Chile en 1932 y duró 40 años, hasta 1973. En Brasil fue más tardía, pues se verificó recién en 1946 y no alcanzó a durar veinte años, pues terminó en 1964.

1964 y 1973 señalan hasta ahora en ambos países el fin del gobierno de partido. El futuro dirá si se trata de una superación definitiva o tan sólo de una interrupción transitoria.