

3º frs. I y II LIC); la generalización de alguno de esos seguros, que se aplican a miles y millones de asegurados (actualmente, los derechohabientes, del IMSS, son más de 20 millones de personas; y los de la burocracia federal en el ISSSTE, y en cada uno de los Estados, en empresas públicas similares a éste, exceden de un millón); la consideración de ser seguros de carácter social, y la enorme potencia económica de dichas empresas, por un lado ha propiciado la transmisión de riesgos individuales a dichos organismos, que se subrogan en los derechos de los asegurados, y ha permitido que la protección del seguro se extienda, no sólo a riesgos concretos y particularizados, sino también a sucesos catastróficos y generalizados; y por otro lado, ha provocado el nacimiento de una nueva rama de derecho, el derecho a la seguridad social, a cuyo amparo se cubren no solamente los derechos a indemnizaciones por muerte, accidentes, daños, sino también otros, como el derecho a la vivienda, a un ambiente sano, a un abasto eficiente y a la protección de los derechos de los consumidores.³¹

³¹ Véanse, entre nosotros, DÍAZ BRAVO, Arturo, *Contratos mercantiles*, Harla, México, 1983, pp. 109 y ss., y en derecho extranjero, TUNC ANDRÉ, *La responsabilité civile*, Economica, París, 1981, en Francia; y DONATI Antigono, *Trattato del Diritto delle Assicurazioni Private*, Milán, 1954, 3 volúmenes; y PALERMO, ob. cit., en Italia.

CRISIS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL EN HISPANOAMÉRICA (1917 - 1986)

Bernardino BRAVO LIRA *

SUMARIO: I. *Estado constitucional y régimen de gobierno en Hispanoamérica*; II. *El estado constitucional antes de la crisis: 1901 hasta 1917-30*; III. *Crisis del estado constitucional: 1917-30 hasta 1986*; IV. *Esfuerzos por resolver la crisis 1917-86*; V. *Repercusiones institucionales de la crisis*.

1985 coincidió con el fin de dos gobiernos militares en Hispanoamérica, uno de los cuales, el de Brasil, duró nada menos que 21 años. Dos presidentes civiles asumieron el mando: Julio Sanguinetti en Uruguay y José Sarney en Brasil. Por otra parte, en enero de 1986 se puso fin al gobierno militar de Guatemala. Todo ello, pareció confirmar una tendencia al retorno de los gobernantes civiles que ya se había manifestado en los últimos años en varios otros países, como Ecuador, Honduras, Perú, Bolivia, Argentina y El Salvador.

Estos hechos han despertado grandes ilusiones. Incluso han dado vuelo a la aspiración, siempre pronta a resurgir, de un asentamiento definitivo del Estado constitucional en Hispanoamérica. Para algunos estaría próxima la hora tan esperada de ese afianzamiento.

Pero no hay que apresurarse. Antes de aventurar semejantes conclusiones es menester comprobar si la situación ha variado en los últimos años. Si han desaparecido las causas que determinaron la intervención de las Fuerzas Armadas en el gobierno. Si se han creado las condiciones para un normal desenvolvimiento del Estado constitucional. En una palabra, si hay razones para pensar que en el futuro no volverán a repetirse pronunciamientos, golpes de Estado y cambios violentos de gobierno como los que hubo con demasiada frecuencia en Hispanoamérica, a lo largo de los 175 años transcurridos desde que en 1811 se promulgó la primera constitución escrita en Venezuela.

La cuestión es muy seria. Baste decir que desde entonces hasta ahora la propia Venezuela ha tenido 22 constituciones y los diecisiete

* Academia Chilena de la Historia, Universidad de Chile.

países hispanoamericanos en conjunto, cerca de 200. Los cambios violentos de gobierno son innumerables, hasta el extremo de que hay países, como Bolivia, que han tenido más gobiernos que años de independencia.

Esto sólo muestra la complejidad del problema y la imposibilidad de abordarlo con un par de generalizaciones. No cabe reducirlo a una cuestión única, ni menos explicarlo por una causa única, como el subdesarrollo u otra categoría semejante.

Así, pues, antes de abordar el estudio del Estado constitucional en Hispanoamérica durante el siglo XX es menester remontarse brevemente a sus orígenes y considerar también de modo sucinto, sus múltiples realizaciones históricas en los diversos países. Este será el objeto de la primera parte del presente estudio.

A la luz de lo anterior deberemos distinguir en el siglo XX dos etapas históricas distintas. La primera se extiende desde 1901 hasta 1917-30 y no es sino el final de una época que se inicia por los años 60 del siglo pasado. Desde entonces hasta 1917-30 se repiten con mayor o menor fortuna, los intentos de instaurar un gobierno de partido bajo formas parlamentarias. A esta etapa está dedicada la segunda parte de la exposición.

Entre 1917 y 1930 la situación cambia. El gobierno de partido bajo formas parlamentarias entra en crisis y con él, también el propio Estado constitucional. Se suceden los intentos para resolver esta crisis, sin mayores resultados, salvo en México. A esta etapa, que se prolonga hasta nuestros días, se destinan las tres partes siguientes del presente estudio: manifestaciones de la crisis, esfuerzos por superarla y repercusiones institucionales de ella.

I. ESTADO CONSTITUCIONAL Y RÉGIMEN DE GOBIERNO EN HISPANOAMÉRICA

Nuestro estudio tiene por objeto el Estado constitucional en Hispanoamérica durante el siglo XX. No nos limitamos, pues, a hacer un recuento de las constituciones que han regido a lo largo del periodo 1901-1986. Nos interesa la realidad institucional que subyace a estos textos y que a menudo los precede y los sobrevive. En otras palabras, se trata de considerar al Estado constitucional en sus múltiples realizaciones históricas, distinguiendo países y periodos.¹

¹ Un panorama general hasta 1980 con bibliografía, BRAVO LIRA, Bernardino. "Etapas del Estado constitucional en los países de habla castellana y portuguesa (1811-1980)", en: *Revista de Estudios histórico-jurídicos* 5, Valparaíso 1980, pp. 35 y ss. Últimamente, El mismo, *Historia de las Instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Santiago, 1986.

Los países

Como se sabe, Hispanoamérica comprende diecinueve Estados independientes y uno que aún no lo es: Puerto Rico, del cual no tratamos aquí. Dichos Estados se extienden desde Río Bravo y Cuba hasta el confín austral de América y la propia Antártida. De ellos, sólo uno pertenece a América del Norte: México. De los restantes, ocho están situados en Centro y Mesoamérica: Cuba, Santo Domingo, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá. Los otros diez corresponden a América del Sur: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay, Argentina y Chile.

No es fácil sintetizar las diferencias que hay entre estos países y en el seno de cada uno de ellos. Para hacerlo sería necesario un libro entero. Aquí sólo podemos apuntar algunos contrastes reveladores. Así, por ejemplo, no es igual la situación de Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica, con una población homogénea de cuño europeo y prácticamente sin analfabetismo, que la situación de Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador y Guatemala que tienen ante sí la gigantesca tarea de integrar una numerosa población indígena —que si bien es cristiana, se ha mantenido en un relativo aislamiento cultural y conserva su propia lengua y sus propias tradiciones— dentro de una misma comunidad con una minoría de cuño europeo y un amplio sector mestizo.

Muy distintos son, en cambio, los problemas de un coloso como Brasil, donde la integración de europeos, indígenas, mestizos y africanos es algo resuelto, pero hay enormes contrastes entre regiones altamente industrializadas como São Paulo y otras muy rezagadas, como el Nordeste.

Por otra parte, países como México, Colombia y Cuba están abocados a elevar el nivel cultural de las masas campesinas y marginales de las grandes ciudades, muy inferior al de los sectores urbanos.

La enumeración podría alargarse en múltiples aspectos que se entrecruzan: religiosos, artísticos, políticos, demográficos, económicos, sociales, culturales y demás. Pero lo dicho basta para señalar que el caso de cada uno de estos países debe estudiarse por separado, sin perjuicio de que, después, en una etapa ulterior de la investigación, se formulen observaciones generales.

El régimen de gobierno

Por otra parte, el marco cronológico de nuestro estudio es el siglo XX. Pero no por eso podemos desentendernos de la historia anterior del

Estado constitucional en Hispanoamérica, de la que el siglo actual no es sino una continuación.

Allí se nos revela cuál es el gran problema del Estado constitucional en Hispanoamérica, que se plantea desde sus comienzos mismos en el siglo XIX y persiste casi sin solución todavía en nuestros días.

Este problema no es otro que el del régimen de gobierno. Conforme al principio de división de poderes postulado por el constitucionalismo clásico, el régimen de gobierno debe fundarse en la dualidad gobierno-parlamento.²

Esto se ha intentado sin mayores resultados centenares de veces en Hispanoamérica desde que en 1811 se promulgó la primera constitución escrita.

La dificultad estriba en conciliar la subsistencia de un gobierno eficaz con el funcionamiento regular de un parlamento encargado de concurrir a la legislación y de velar por que la gestión gubernativa se encuadre dentro del marco de la legalidad.

Lo que ocurre es que esa dualidad gobierno-parlamento carece de precedentes en las instituciones hispanoamericanas anteriores al constitucionalismo. Antes bien, en ellas se consideró siempre a la legislación como parte —y muy importante— de la función gubernativa. Así fue en la monarquía española y también en la portuguesa, en las cuales, hablando en términos generales, tanto el rey, a quien pertenece el gobierno supremo de toda la monarquía, como los virreyes y gobernadores, a quienes correspondía el superior gobierno de cada una de sus partes, habían desarrollado una amplia labor legislativa.

Así pues, el parlamento, en su doble papel colegislador y fiscalizador de la gestión gubernativa, era extraño a la tradición institucional hispanoamericana. Por eso es muy explicable que su implantación en estos países haya resultado tan difícil. Más aún, éste ha sido y es todavía el punto flaco del Estado constitucional en Hispanoamérica. Hasta hoy su suerte está ligada a las posibilidades de hacer funcionar un parlamento como regulador de la función gubernativa. De ahí que para nadie sea un secreto que, aún en la actualidad, la primera y más inequívoca manifestación de un colapso del Estado constitucional en Hispanoamérica es precisamente el cierre del parlamento.

En otras palabras, la suerte del Estado constitucional en Hispanoamérica de ordinario no está ligada a la religión del Estado. Tampoco lo está a las garantías constitucionales ni a las declaraciones de orden social. Menos aún, a la Judicatura. En cambio, sí está ligada a las

² Para esto y lo que sigue, BRAVO LIRA, "Etapas...", nota 1, pp. 48 y ss.

posibilidades de hacer funcionar un parlamento como regulador de la gestión gubernativa. Nada revela tan claramente el grado de estabilidad que ha conseguido el Estado constitucional en un país como el regular funcionamiento del parlamento.

Etapas del Estado constitucional

De acuerdo con este criterio cabe distinguir tres grandes etapas en la historia del Estado constitucional en Hispanoamérica.³

La primera corresponde a la adopción del constitucionalismo y se extiende, en términos generales, desde 1811 hasta 1860. En este medio siglo los intentos de establecer un Estado constitucional se centran en introducir el parlamento como regulador de la gestión gubernativa, para así dar forma a la dualidad gobierno-parlamento. Más de 70 constituciones se promulgan con ese objeto, pero tan sólo en contados casos se consigue efectivamente asentar un Estado constitucional. Los más relevantes son Brasil a partir de 1826 y Chile a partir de 1830.

La segunda etapa corresponde al deslizamiento del Estado constitucional hacia formas liberal-parlamentarias y comprende desde los años 60 del siglo pasado hasta los años 20 de la presente centuria. En ella lo decisivo es el surgimiento y la actuación de los partidos políticos y la consiguiente transformación del parlamento en instrumento suyo, que desemboca en el establecimiento del gobierno de partido bajo formas parlamentarias. En este periodo se promulgan más de 60 constituciones. Bajo la acción de los partidos políticos Chile y Brasil se deslizan hacia formas parlamentarias y el Estado constitucional se consolida, precisamente bajo formas parlamentarias, en Argentina. La misma orientación predomina en los intentos de establecer el Estado constitucional en otros países de Hispanoamérica.

Finalmente, la tercera etapa corresponde a una crisis del Estado constitucional cuya manifestación más notoria es la declinación del parlamento y de los partidos parlamentarios frente a partidos y formas de gobierno extraparlamentarios. Las constituciones promulgadas en este periodo pasan de 60. La gran época del parlamento termina en 1924 en Chile, en 1929 en Argentina y en 1930 en Brasil. En cambio, el Estado constitucional se consolida a partir de esa misma época en Mé-

³ BRAVO LIRA, Bernardino, "Tres etapas del Estado constitucional en los países de habla castellana y portuguesa (1811-1980)", en: *Revista de legislación y documentación en derecho y ciencias sociales*, Año 2, Nº 1, Santiago, 1980. Ahora en El mismo, *De Portales a Pinochet. Gobierno y régimen de gobierno en Chile*, Santiago, 1985. Más desarrollado en El mismo, "Etapas...", nota 1.

xico bajo un régimen de partido dominante. Paralelamente, en los demás países se intenta superar de diversas maneras la crisis del Estado constitucional, sin mayores resultados.

Nuestro estudio abarca, pues, los últimos lustros de la segunda etapa y recae de lleno sobre la tercera.

Las constituciones y su vigencia

A la vista del, en verdad, asombroso número de constituciones promulgadas en Hispanoamérica desde 1811 hasta hoy, uno se siente inclinado a pensar que son flores de un día, que se abren con la misma pasmosa facilidad con que se marchitan, sin dejar huella.

Pero hay que guardarse de generalizaciones. En Hispanoamérica no encontramos tan sólo esas constituciones con una vigencia casi puramente nominal que, por así decirlo, reinan pero no gobiernan. Hay también casos muy notables y poco estudiados de constituciones con vigencia efectiva, superior incluso a la de Francia o a la de otros Estados europeos, que a menudo pasan por modelos de estabilidad institucional.

Así, por ejemplo, en el mismo lapso en que en Francia se sucedieron cinco constituciones (1814, 1830, 1848, 1852 y 1875) y cinco regímenes de gobierno, en Brasil y en Chile se consolidó el Estado constitucional respectivamente bajo las constituciones de 1824, que rigió hasta 1889, y de 1833, que rigió hasta 1924.

Por otra parte, encontramos en Hispanoamérica situaciones que, a primera vista, pueden parecer paradójicas, porque junto a un incesante mudar de constituciones se mantiene un alto grado de estabilidad institucional. En estos casos, sucede que las constituciones pasan y las instituciones quedan. Tal vez, el mejor ejemplo de ello es Ecuador, un país que desde 1824 hasta ahora tuvo nada menos que dieciocho constituciones sucesivas y mantuvo un sólido armazón institucional.

A tono con lo anterior, en la exposición se atenderá más a la vigencia efectiva de las constituciones que a su tenor literal. Esto supone referir el texto al país para el cual se dictó y distinguir su vigencia oficial de su vigencia efectiva.

Vigencia oficial y vigencia efectiva

Lo primero que llama la atención en las constituciones iberoamericanas que rigieron durante el siglo XX, es el parecido que tienen entre sí. Son mucho más semejantes unas con otras que los países a que pertenecen.

Su esquema básico data del siglo XIX y es casi inamovible. Contempla tres elementos principales. Dos de ellos están tomados del constitucionalismo clásico, especialmente europeo o estadounidense y el otro es genuinamente hispanoamericano o, mejor dicho, propio de los países de derecho castellano y portugués, incluidos España y Portugal.

Los dos primeros son la división de poderes, entre legislativo, ejecutivo y judicial, y las garantías constitucionales: propiedad, libertad personal y otros derechos personales. En el siglo XX a partir de la constitución mexicana de 1917 se introducen unas declaraciones más o menos extensas en materia social.

El tercer elemento, que en los textos antecede a los otros dos, es la religión oficial, que, como no puede menos que ser, es la Católica, Apostólica, Romana. Sólo en pocos casos se omite, como por ejemplo, en la mexicana de 1917 y en la chilena de 1925.

La elaboración de estos textos no ofrece mayor dificultad. Así lo deja ver su misma abundancia. Unas veces se redactan en un gabinete, otras por asambleas constituyentes o comisiones especiales.

Lo que sí constituye un gran problema, a menudo insuperable, es conseguir la aplicación efectiva del texto. Como lo demuestra la experiencia, tanto en el siglo pasado como en el presente, la suerte de una constitución depende de su congruencia con el país real al que se la pretende aplicar.

Examinadas bajo este punto de vista la mayoría de las constituciones hispanoamericanas en el siglo XX no fueron sino meras construcciones teóricas, diseñadas para un país ideal, inexistente. Tal es en último término la razón de su fracaso. Sólo algunas, muy contadas alcanzaron vigencia efectiva.

Es claro que no cabe considerar de igual manera las constituciones que rigieron efectivamente y las que sólo rigieron nominalmente.

Pero, en el hecho, es difícil establecer una diferencia tajante entre vigencia oficial y vigencia efectiva. En esta materia hay muchos matices. Por eso, es mejor hablar de grados de vigencia. Sólo de este modo es posible examinar los casos, tan frecuentes, de constituciones en parte cumplidas y en parte violadas. Lo mismo vale para las distintas épocas de mayor o menor vigencia que presenta una misma constitución. Así, por ejemplo, la más antigua constitución aún en vigor en Hispanoamérica, la de 1853 en Argentina, ha pasado por periodos muy distintos en cuanto a su aplicación efectiva: los años iniciales 1853-62, en que todavía no se impone; la gran época de su vigencia 1862-1930, en la que consiguió un alto grado de aplicación y desde 1930 hasta hoy, en que su vigencia ha sido en muchos aspectos nominal.

Un criterio bastante adecuado para calibrar el grado de vigencia de una constitución es fijarse en lo que ocurre bajo su imperio con el régimen de gobierno.

En la práctica, sólo muy pocas veces y por periodos muy determinados se ha conseguido en Hispanoamérica conciliar la subsistencia de un gobierno eficaz con el funcionamiento de un parlamento encargado de regular la gestión gubernativa. Para probarlo basta echar una mirada a los parlamentos de estos países. Su vida es sumamente accidentada. Hasta el punto de que no hay más de cuatro casos en los que el parlamento haya superado medio siglo de regular funcionamiento. Ellos son, por orden cronológico, Brasil 1826-89, Chile 1830-1924, Argentina 1862-1930 y México de 1917 en adelante.

Las constituciones en el siglo XX

Con estos antecedentes podemos trazar un cuadro general de las constituciones iberoamericanas que han regido en el curso del siglo xx.

Nos fijaremos en la frecuencia con que se han sucedido en cada país. Al respecto, cabe distinguir cinco grandes grupos. En primer término, los países que continúan regidos por constituciones dictadas en el siglo xix. Luego, los países que han tenido dos o tres constituciones en la presente centuria. En seguida, los que han tenido cuatro o cinco. Y finalmente, los que han tenido seis o más.

En primer lugar se destacan los países que hasta hoy se rigen por una constitución dictada en el siglo xix. Son dos. El primero es Argentina, que continúa con la Carta de 1853, tras un fallido intento de reemplazarla por otra de 1949, abrogada en 1955. El segundo es Colombia, que se rige por la carta de 1886.

En seguida están los países que sólo han tenido dos o tres constituciones durante el siglo xx. Son cuatro: México, que tuvo dos, la de 1857 y la de 1917; Chile (1833, 1925 y 1980), Paraguay (1870, 1940 y 1967) y Costa Rica (1871, 1917, 1949), con tres cada uno.

<i>País</i>	<i>Constituciones</i>	<i>Periodo</i>
México	2	1857 adelante
Chile	3	1833 adelante
Paraguay	3	1870 adelante
Costa Rica	3	1871 adelante

A continuación vienen seis países donde han regido cuatro o cinco constituciones en el curso de la presente centuria. Son, por una parte, Perú (1860, 1920, 1933 y 1980), El Salvador (1886, 1939, 1950 y 1983) y Panamá (1904, 1943, 1946 y 1972) con cuatro constituciones y, por otra parte, con cinco, Uruguay (1830, 1917, 1934, 1952, 1967), Brasil (1891, 1934, 1937, 1946 y 1967) y Guatemala (1879, 1945, 1956, 1965 y 1985).

<i>País</i>	<i>Constituciones</i>	<i>Periodo</i>
Perú	4	1860 adelante
El Salvador	4	1886 adelante
Panamá	4	1904 adelante
Uruguay	5	1830 adelante
Brasil	5	1891 adelante
Guatemala	5	1879 adelante

Finalmente, están los países que han tenido durante el presente siglo seis o más constituciones. Seis tuvo Cuba (1901, 1934, 1935, 1940, 1952 y 1975). Siete tuvieron Bolivia (1880, 1931, 1938, 1945, 1947, 1961 y 1967), Nicaragua (1893, 1905, 1911, 1913, 1939, 1950 y 1974), Honduras (1894, 1906, 1924, 1936, 1957, 1965 y 1982) y Ecuador (1897, 1906, 1945, 1946, 1967 y 1978). Ocho tuvo República Dominicana (1887, 1907, 1908, 1924, 1934, 1962, 1963 y 1966). A mucha distancia sigue Venezuela con doce (1893, 1901, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1936, 1945, 1947, 1953 y 1961).

<i>País</i>	<i>Constituciones</i>	<i>Periodo</i>
Cuba	6	1901 adelante
Bolivia	7	1880 adelante
Nicaragua	7	1893 adelante
Honduras	7	1894 adelante
Ecuador	7	1897 adelante
República Dominicana	8	1887 adelante
Venezuela	12	1893 adelante

Una vez consideradas en general las constituciones hispanoamericanas en el siglo xx, nos ocuparemos de las realizaciones históricas del Estado constitucional en este mismo siglo. Dividiremos la exposición en dos partes: una destinada al periodo anterior a la crisis del Estado constitucional desde 1901 hasta 1917-30 y otra destinada a la crisis misma desde 1917-30 hasta 1986.

II. EL ESTADO CONSTITUCIONAL ANTES DE LA CRISIS: 1901 HASTA 1917-30

Como se desprende del cuadro que precede, las constituciones anteriores a 1917 vigentes en Hispanoamérica durante el siglo XX son treinta.

Dentro de ellas, se advierten grandes diferencias en cuanto a su grado de aplicación. Unas rigieron efectivamente, otras tuvieron una vigencia puramente oficial y la mayoría se halla en una situación intermedia.

Las constituciones más antiguas que sobrepasaban el medio siglo de vigencia en 1917, eran tres: la de 1830 en Uruguay, la de 1833 en Chile y la de 1853-60 de Argentina.

Las dos primeras son en cierto modo paradigmáticas. Representan casos extremos, entre los cuales se encierra toda la gama de matices del constitucionalismo hispanoamericano. Una es quizás el mejor ejemplo de vigencia oficial y la otra quizás el mejor ejemplo de vigencia efectiva.

La de 1830 en Uruguay tuvo una aplicación puramente teórica. Desde 1830 hasta 1903 se sucedieron 25 gobiernos, los más de ellos, inconstitucionales que terminaron también de hecho, es decir, en forma contraria a la constitución. Sólo tres tuvieron una gestión relativamente normal. Diez resistieron con fortuna una o más revoluciones o golpes de Estado, en tanto que nueve fueron derrocados violentamente; dos terminaron con un asesinato político y uno con graves heridas del titular del mando supremo.⁴ Uruguay fue, pues, bajo la constitución de 1830, un caso típico de la llamada anarquía hispanoamericana. Su constitución rigió oficialmente durante 73 años, desde 1830 hasta 1917, porque no era sino papel mojado, al que nadie se molestó en reformar o derogar.

La antítesis es lo que sucede en Chile con la constitución de 1833. A diferencia de la mayoría de estos documentos, no se trata de una constitución dictada para establecer un nuevo régimen de gobierno, sino para consolidar el que se hallaba ya establecido desde 1830. Ella sancionó la preeminencia del presidente sobre el congreso, que desde entonces reposó sobre factores constitucionales, además de los extraconstitucionales que hacían del presidente el árbitro de la composición del congreso y de la elección de su sucesor en el mando supremo.

⁴ BARBABELATA, Anibal, "El constitucionalismo uruguayo a mediados del siglo XIX", en: Universidad Nacional Autónoma de México, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, 2 vol., México, 1957. GROS ESPIELL, Héctor, *Las constituciones del Uruguay*, 2 ed., Madrid 1978, p. 64 nota 26.

De esta manera la constitución de 1833 tuvo una vigencia real. Bajo su imperio, por espacio de casi un siglo, hasta 1924, se sucedieron regularmente tres presidentes decenales y once quinquenales y se renovó también regularmente, en los plazos previstos, el parlamento. Más aún, sin tocar la constitución, pero al precio de una guerra civil, en 1891, se pasó paulatinamente del predominio presidencial al gobierno de gabinete, o régimen parlamentario. Desde 1891 el presidente perdió su poder electoral y, por tanto, la posibilidad de manejar la generación del parlamento y la elección de su sucesor.⁵

La vigencia de la constitución de 1833 termina en 1924, con un pronunciamiento militar, el primero que triunfó desde 1830. Ello coincide con la crisis del Estado constitucional en los otros dos países iberoamericanos donde se hallaba asentado: Brasil y Argentina.

Hasta 1924, bajo la constitución de 1833, Chile fue el mejor ejemplo de Estado constitucional estable y bien asentado dentro de Hispanoamérica. Sólo le aventajaban en América los Estados Unidos con la constitución de 1787 y en Europa, Bélgica, con la suya de 1830.

Constitución de 1853-60 en Argentina

Después de las dos constituciones más antiguas vigentes en 1917, corresponde examinar el caso de la constitución de 1853 en Argentina. Se trata de otro ejemplo de una carta con larga vigencia efectiva. Pero presenta, además, una particularidad. Esta constitución subsiste hasta ahora.

Hay que distinguir, como se dijo, tres etapas en su vigencia. La primera comprende los años iniciales 1853-62, en que todavía no se impone. La segunda, corresponde a la época de vigencia efectiva desde 1862 hasta 1930. La tercera se prolonga hasta hoy, pues la constitución de 1853 sigue oficialmente en vigor. En ella su vigencia es irregular y esporádica. Con esta salvedad, es la más antigua entre las que actualmente rigen en Iberoamérica. El único intento serio de reempla-

⁵ EDWARDS, Alberto, *La fronda aristocrática. Historia política de Chile*, Santiago 1927, 8a. ed., Santiago, 1982. CAMPOS HARRIET, *Historia constitucional de Chile*, Santiago 1951, ahora *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile*, 3a. ed., Santiago, 1979. EYZAGUIRRE GUTIÉRREZ, Jaime, *Historia constitucional de Chile*, Santiago 1952, ahora, *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile*, Santiago, 1967. HEISE GONZÁLEZ, Julio, *Historia de Chile. El periodo parlamentario 1861-1925*, Santiago, 1974. BRAVO LIRA, Bernardino, "Portales y la consolidación del Estado constitucional en Chile", en: *Revista Universitaria* 2, Santiago, 1979. El mismo. "La constitución de 1833", en: *Revista chilena de Derecho* 10, Santiago, 1983, ahora ambos en: El mismo. *De Portales a Pinochet*, Santiago, 1985.

zarla se hizo en 1949, pero terminó con el gobierno del general Perón que lo promovió en 1955.

El periodo de vigencia efectiva de la constitución de 1853 se extiende desde 1862 hasta 1930. En ese lapso, hubo doce presidentes y cuatro vicepresidentes que se sucedieron normalmente en el mando. Por otra parte, el parlamento se renovó también regularmente. De esta manera se produjo en Argentina, bajo la constitución de 1853, un caso de verdadera consolidación del Estado constitucional.⁶

Esta situación dura sólo hasta el movimiento militar de 1930. A partir de entonces, Argentina se sume en una crisis del Estado constitucional que hasta ahora no ha sido superada. No obstante la constitución de 1853 sigue oficialmente vigente, salvo el paréntesis de 1949 a 1955. De la vigencia de la constitución de 1853, después de 1930, tratamos más adelante.

Vigencia parcial

En tercer lugar, hay que considerar entre las constituciones vigentes en 1917 las que están en una posición intermedia entre la efectiva vigencia y la vigencia puramente nominal. Aquí entran aquellas que de algún modo alcanzaron a regir, aunque fuera con interrupciones, siquiera medio siglo. No pasan de ocho. Por orden cronológico son las de 1857, en México; de 1860, en Perú; de 1870, en Paraguay; de 1871, en Costa Rica; de 1879, en Guatemala; de 1880, en Bolivia; de 1886 en El Salvador; de 1886 en Colombia y la de 1891 en Brasil.

En México la constitución de 1857 fue substituida temporalmente por el Estatuto provisional del imperio mexicano en 1865. Se la restableció en 1867, pero tuvo una vigencia más bien nominal, durante la cual México conoció un paréntesis bastante prolongado de tranquilidad bajo el mando del general Porfirio Díaz (1876-1911). Díaz que subió a la presidencia en 1876 con el lema de la no reelección, se mantuvo en ella por más de treinta años consecutivos, salvo el periodo 1880-84, gracias a que se hizo reelegir ocho veces, hasta que finalmente fue depuesto en 1911. En cuanto al parlamento, se mantuvo al menos nominalmente por más de medio siglo, desde 1857 hasta 1913 en que fue disuelto por el general Victoriano Huerta. La vigencia de la cons-

⁶ GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A., *Derecho Constitucional Argentino. Historia, Teoría y Jurisprudencia de la Constitución*, 3a. ed., Buenos Aires 1930. ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, "Las instituciones políticas y sociales", en: Academia nacional de la historia, *Historia argentina contemporánea*, vol. 2, Buenos Aires 1964. El mismo, *Historia del Derecho Argentino*, 2 vol., Buenos Aires 1966-69.

titución de 1857 terminó oficialmente en 1917 en que fue substituida por otra nueva.⁷

En Perú, la constitución de 1860 rigió hasta 1920, si bien con interrupciones. La primera de ellas se produjo en 1867, cuando se la substituyó por un nuevo texto. Pero éste sólo subsistió hasta 1868, en que se reestableció la constitución de 1860. De nuevo reemplazada en 1879, esta vez por un estatuto provisional, fue restablecida por segunda vez en 1895. Así su vigencia total duró 53 años. Pero este vigor fue durante largo tiempo más aparente que real. El funcionamiento regular del parlamento se logró sólo a partir de 1895 y no alcanzó a subsistir por veinte años consecutivos, pues terminó con los golpes de estado de 1914 y 1919.⁸

En Paraguay la constitución de 1870 rigió por espacio de 60 años ininterrumpidos hasta 1930, en que se la derogó, pero luego fue restablecida desde 1937 hasta 1940. Bajo su imperio menudearon los golpes de Estado y se sucedieron los presidentes llegados al cargo por vías extraconstitucionales. Finalmente, un movimiento militar depuso al presidente Eusebio Ayala y derogó la constitución de 1937.⁹

En Costa Rica la constitución de 1871 tuvo una vigencia de casi setenta años, pero interrumpida y restablecida en tres ocasiones. En cuanto al parlamento fue también varias veces disuelto. Dictada a raíz del golpe militar del general Tomás Guardi (1870-82) fue suspendida tras el golpe de Estado mediante el cual este último se transformó

⁷ ZARCO, Francisco, *Crónica del Congreso extraordinario constituyente (1856-1857)*, con estudio preliminar de Antonio Martínez Báez, México, 1956. RABASA, Emilio, *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, 1912. Hay varias ediciones posteriores. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México 1944. El mismo, *Leyes fundamentales de México 1808-1971*, 4a. ed., México, 1971. DE LA MADRID HURTADO, Miguel, "El Congreso constituyente de 1916-1917", en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional 1874-1917*, México, 1967. TORRE VILLAR, Ernesto de la y GARCÍA LA GUARDIA, Jorge Mario, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México 1976, trata sólo de México, Centroamérica, Panamá, Cuba y Puerto Rico. CARPIZO, Jorge, "La constitución de 5 de febrero de 1857", en: Universidad Nacional Autónoma de México, *El constitucionalismo...* nota 4. COSÍO VILLEGAS, Daniel, "Vida real y vida historiada de la Constitución del 57", en: Escuela Nacional de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, *El liberalismo y la reforma en México*, México, 1957. MORALES JIMÉNEZ, Alberto, *La Constitución de 1857. Ensayo histórico-jurídico*, 2 vol., México 1957.

⁸ PAREJA Y PAZ SOLDÁN, José, *Las constituciones del Perú*, Madrid, 1954. BASADRE, Jorge, *Historia de la República del Perú*, 14 vols., Lima, 1961-69. Abarca hasta 1933.

⁹ SOLER, Juan José, *Introducción al derecho paraguayo*, Madrid, 1954. MARIÑAS OTERO, Luis, *Las constituciones del Paraguay*, Madrid, 1978.

en dictador en 1876. Fue restablecida sólo en 1882. Desde entonces rigió, primero por espacio de casi diez años, hasta 1892, en que el presidente José Joaquín Fernández se declaró, a su vez dictador. En 1894 se restauró el régimen constitucional y la carta de 1871 volvió a regir, esta vez, por casi un cuarto de siglo, hasta el golpe de Estado del general Federico Tinoco en 1917, que intentó reemplazarla por otra nueva, la de 1917. Depuesto Tinoco en 1919, volvió a restablecerse la constitución de 1871, que rigió por casi treinta años más, hasta la revolución de 1948.¹⁰

En Guatemala la constitución de 1879 rigió con diversas interrupciones hasta 1944. Pero fue una vigencia más bien aparente, pues durante ella se sucedieron los gobernantes dictatoriales y los golpes de Estado, revoluciones y el asesinato. El parlamento fue varias veces disuelto. En 1897 el presidente José María Barrios optó por dejarlo sin quórum para sesionar al hacer que no concurrieran a la Asamblea Legislativa los diputados adictos a su persona. Así asume la dictadura. Asesinado en 1898, le sucede Manuel Estrada Cabrera (1898-1920), que reforma la constitución y se hace reelegir tres veces consecutivas en 1904, 1910 y 1916 y es finalmente derrocado en 1920. Seis presidentes se sucedieron desde 1920 hasta 1931, en que subió al poder el general Jorge Ubico (1931-44) derrocado por una revolución cívico-militar en 1944.¹¹

En Bolivia, la constitución de 1880 estuvo en vigor hasta 1938, si bien con interrupciones. La primera se produjo en 1920 y duró hasta 1921. La segunda ocurrió en 1930 y duró hasta 1936. Así, pues, rigió en total por espacio de 51 años. Pero se trata de una vigencia más bien nominal como la constitución de 1830 en Uruguay, tampoco fue obstáculo para la serie de golpes de Estado, movimientos militares, pronunciamientos, cuartelazos, y revoluciones que jalonan la historia de Bolivia desde su independencia. En consecuencia, bajo su imperio no hubo ni sucesión regular de los presidentes ni funcionamiento normal del parlamento.¹²

¹⁰ GALLARDO, Ricardo, "La evolución constitucional de Costa Rica", en: *Revista del Colegio de Abogados de Costa Rica* 45, San José, 1949. COTO BARQUERO, Fernando, *Historia constitucional de Costa Rica*, tesis, San José, 1956. PERALTA, Hernán, *Las constituciones de Costa Rica*, Madrid, 1962. GUIER, Jorge, *Bosquejo de una historia del derecho costarricense*, 2 vol., San José 1968.

¹¹ MARIÑAS OTERO, Luis, *Las constituciones de Guatemala*, Madrid, 1958. TORRE VILLAR y GARCÍA LAGUARDIA, nota 7, p. 184 y ss.

¹² VÁSQUEZ MACHICADO, *La monarquía en Bolivia*, México, 1951. TRIGO, Ciro Félix, *Las constituciones de Bolivia*, Madrid, 1958. VALLE VALLE, Patricio, *El constitucionalismo en Bolivia*, Santiago 1961.

La constitución de 1886 rigió oficialmente en Salvador primero durante cincuenta y tres años, desde 1886 hasta 1939 y luego, durante cuatro años más, entre 1945 y 1950. Pero fue una vigencia en gran medida teórica. En el hecho, la forma normal de sucesión presidencial fue el golpe de Estado, hasta el punto de que la primera transmisión pacífica del mando supremo se verificó en 1903. Por su parte, el parlamento tuvo una vida no menos accidentada. En el curso del siglo XX, aparte del asesinato del presidente Manuel Enrique Araujo (1911-13), varios otros han sido alzados o depuestos mediante golpes militares. En 1931 una Junta Militar encargó el gobierno al general Maximiliano Hernández Martínez, quien después de reprimir la revolución de 1932, se hizo elegir en 1935, como candidato único, presidente constitucional para el periodo 1935-39. Deseoso de una reelección Hernández Martínez reemplazó en 1939 la antigua constitución de 1886 adicionada con algunos capítulos. Pero esta segunda fase de la vigencia de la constitución de 1886 fue de corta duración. Terminó en 1950 con la constitución de ese año.¹³

Colombia y Brasil

Muy diferente es el caso de la constitución de 1886 en Colombia, que se halla todavía vigente, después de casi un siglo desde su dictación. Aunque originalmente contempló un Congreso que sesionaba sólo cada dos años y por un breve periodo de 120 días, no por eso han dejado de violarse sus preceptos relativos al régimen de gobierno. Así sucedió cuando se disolvió por primera vez el Congreso desde 1899 hasta 1903 y de nuevo desde 1904 hasta 1911. Desde esta fecha el Congreso sesionó anualmente, pero durante 90 días, prorrogables por 30 días más por propia decisión. Este breve término de funcionamiento se aumentó desde 1936.¹⁴ De la vigencia de esta constitución después de 1930 tratamos más adelante.

También es excepcional la constitución de 1891 en Brasil que rigió por espacio de casi cuarenta años, hasta 1930. Su vigencia sufrió sólo

¹³ RODRÍGUEZ RUIZ, Napoleón, *Historia de las instituciones jurídicas salvadoreñas*, San Salvador, 1951. GALLARDO, Ricardo, *Las constituciones de El Salvador*, 2 vols., Madrid, 1961. TORRE VILLAR y GARCÍA LAGUARDIA, nota 7.

¹⁴ GARCÍA MARTELO, Jaime, *Ensayo jurídico-político del estado de sitio y de los decretos legislativos*, Bogotá, 1960. GUEVARA DE LÓPEZ, Hilda Isabel, *El parlamento colombiano y sus reformas necesarias*, Bogotá, 1966. NAVARRO DE LA OSSA, Roberto, *Constitución y estado de sitio*, Bogotá, 1974. SACHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo colombiano*, 5a. ed. Bogotá, 1977. URIBE VARGAS, Diego, *Las constituciones de Colombia (Historia, crítica, textos)*, 2 vol., Madrid 1977.

una interrupción en 1891, cuando mediante un golpe de Estado se disolvió el parlamento. Desde 1894 hasta 1930 se sucedieron regularmente cada cuatrienio nueve presidentes y se renovó normalmente el Congreso. Al igual que en Argentina, ese mismo año 1930, un movimiento militar puso fin en Brasil a esta época de estabilidad institucional.¹⁵

Finalmente, las dieciocho constituciones restantes tuvieron corta vigencia. Todas ellas desaparecieron antes de 1930, salvo la de Cuba de 1901, que subsistió hasta 1934 y la de Panamá de 1904 que rigió hasta 1941. Por orden de duración son, aparte de las dos mencionadas, la de 1887 en República Dominicana, en vigor hasta 1907; la de 1893 en Nicaragua, que subsistió hasta 1905; la de 1906 en Ecuador, que rigió hasta 1929; las de 1906 y 1889 en Honduras, vigentes hasta 1924 y hasta 1906, respectivamente. Las demás no llegaron a regir durante una década.

III. CRISIS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL: 1917-30 HASTA 1986

Entre 1917 y 1930 se abre una nueva etapa histórica del Estado constitucional en Hispanoamérica.

Sus inicios están marcados por la constitución mexicana de 1917, que incorpora nuevos contenidos de orden social y económico y por los movimientos militares de 1924 en Chile y de 1930 en Argentina y en Brasil que pusieron fin a los tres únicos casos de consolidación del Estado constitucional en América hispana. En los tres países fue cerrado el Congreso. Así desaparecieron los tres parlamentos que eran una excepción en Iberoamérica a causa de su relativamente largo tiempo de regular funcionamiento: el de Chile con 93 años ininterrumpidos de sesiones normales (1830-1924), el de Argentina con 68 legislaturas anuales consecutivas (1862-1929) y el de Brasil con casi 40 periodos legislativos sucesivos (1891-1930).

En consecuencia, para estos países vuelve a plantearse el problema del régimen de gobierno que hasta entonces ellos creían superado. Su situación viene a ser, en muchos aspectos, similar a la de los demás, donde el Estado constitucional no había llegado a consolidarse.

Estamos, pues, ante una crisis general del gobierno de partido en

¹⁵ CALMON, Pedro, *Historia de la civilización brasileña*, Buenos Aires, 1937. CALVALCANTI T (hemistocles) B (randao), *Las Constituciones de los Estados Unidos de Brasil*, Madrid, 1958. VIANNA, Hélio, *História do Brasil*, 13a. ed. São Paulo 1977. BRAVO LIRA, Etapas... nota 1.

Hispanoamérica, que se plantea bajo diversas formas en los distintos Estados, sin excluir los tres donde ese gobierno había logrado asentarse.

Esta crisis no debe confundirse con la inestabilidad de que, salvo las mencionadas excepciones, adolece el Estado constitucional en estos países. Esta es una constante que, a lo más, autoriza para hablar de un estado de crisis permanente de ese Estado constitucional.

Pero aquí se trata de otra cosa: de una alteración de la situación existente hasta 1917-30. Sin que desaparezca la inestabilidad constitucional, que subsiste como trasfondo, se hacen presente otros factores.

En este sentido hablamos de *crisis*. La palabra significa, como es sabido, revisión: poner en tela de juicio lo existente. Lo que también se refleja en los términos *criterio* y *crítica*. Es decir, la crisis supone dos cosas: cambio de la situación anterior e incertidumbre sobre lo que sobrevendrá. Esta indecisión es consustancial a la crisis y dura tanto como ella misma. Por eso, desde el momento en que se decide —en uno u otro sentido—, la suerte de lo que está en revisión, se configura una nueva situación y la crisis se acaba.

La crisis supone, pues, una etapa previa a la que ella pone término o interrumpe por un tiempo que puede ser más o menos prolongado. Esto es cabalmente lo que sucede con el Estado constitucional en Hispanoamérica a partir de 1917-30.

La situación anterior a la crisis se configura por los años 60 del siglo XIX. Entonces se impuso, en general, entre los hombres públicos hispanoamericanos la convicción de que el gobierno de partido, preferentemente bajo formas parlamentarias, era el ideal al que debía tenderse. En ello coincidían tanto los que luchaban por implantar el Estado constitucional en sus países, como los que tomaban parte en ese gobierno de partido en los países donde se había logrado establecerlo. Había, pues, una cierta unidad de miras entre los políticos y publicistas de los distintos Estados hispanoamericanos. Por muy distinta que fuera la situación de sus propios países, casi todos coincidían en cuanto a las ventajas del gobierno de partido.

Esta convicción se quiebra entre 1917 y 1930. Diversos factores concurren a ello. Entre otros, en lo interno, la decadencia del parlamento y de los partidos parlamentarios y en lo internacional, la crisis del Estado liberal parlamentario que por entonces se plantea en Europa.

En rigor, la crisis es siempre un fenómeno de la conciencia, pero en muchos casos tiene fundamentos objetivos, como se observa aquí en los planos interno y externo.

Decadencia del parlamento

Ante todo conviene recordar que la crisis del Estado constitucional no es ni mucho menos un fenómeno hispanoamericano. Por la misma época, ella se plantea en Europa con especial gravedad y amplitud: en España desde 1923, en Polonia desde 1926, en Yugoslavia desde 1929, en Alemania y Rumania desde 1930, en Austria desde 1933, en Grecia desde 1936 y en Francia desde 1939.

Una de las manifestaciones de esta crisis es la decadencia del parlamento, perceptible especialmente a través del deterioro de las dos funciones —colegislatura y fiscalizadora—, que fueron su razón de ser desde la época de su implantación como regulador de la gestión gubernativa.

Deterioro de la función legislativa

Por una parte, decae su función colegisladora, ante la avalancha de formas de legislación en las que el parlamento no tiene ya intervención, como son los decretos leyes y los decretos con fuerza de ley y los decretos legislativos en Colombia. La ley parlamentaria, elaborada con el concurso del parlamento deja de ser la única forma de legislación y es desplazada por estas otras formas concurrentes.

Los decretos leyes son dictados por el gobierno con prescindencia del parlamento durante los periodos, cada vez más frecuentes y prolongados, en que éste es cerrado. Esta forma de legislación, de antigua data en Uruguay ahora se generaliza. Según se dijo, se extiende incluso a Estados donde el parlamento había funcionado regularmente por un largo periodo como Chile, Argentina y Brasil.¹⁶

Los decretos con fuerza de ley emanan también del gobierno y son dictados sin intervención del parlamento, aunque éste esté en funciones, en virtud de una delegación suya en favor del gobierno que se torna cada vez más frecuente.¹⁷ Finalmente, los decretos legislativos

¹⁶ CAVALCANTI, Themistocles Brandao, *Tratado de Direito Administrativo*, 6 vols., Río de Janeiro 1942-44, 1, p. 289. REAL, Alberto Ramón, *Los decretos-leyes*, Montevideo 1946. GÓMEZ-ACEBO, Ricardo, "El ejercicio de la función legislativa por el gobierno: leyes delegadas y decretos leyes", en: *Revista de Estudios Políticos* 60, Madrid 1951. RAMELLE, Pablo A., "Los decretos leyes y la situación constitucional de la República Argentina", *ibid.*, 147-148, Madrid 1966. BRAVO LIRA, Bernardino, nota 1, esp. p. 76. El mismo, "Metamorfosis de la legalidad. Forma y sentido de un ideal dieciochesco", en: *Revista de Derecho Público* 31-32, Santiago, 1982.

¹⁷ GÓMEZ ACEBO, nota 16. FERRER PUIG, Julio, *Los decretos con fuerza de ley en el periodo 1924-1974* (inédito), Seminario sobre *Institucionalidad chilena 1924-74*, dirigido por el Prof. Bernardino Bravo Lira, Facultad de Derecho Universidad de

son una institución característica de Colombia. Dictados por el gobierno con prescindencia 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 1958.¹⁸

Pero no se trata sólo de la proliferación de esta legislación extra-parlamentaria, ya por sí muy significativa. Ella es sobre todo relevante por su contenido. En gran medida por medio de ella se consuman dos grandes transformaciones, características de esta época: la superación de la neutralidad económica y social del Estado a partir de los primeros años del siglo XX y la conformación de un vasto complejo de instituciones estatales y paraestatales, que se agregan, a menudo de un modo inorgánico, a la modesta administración con que hasta entonces contaba el Estado.

Decadencia de la función fiscalizadora

Esto nos lleva a tratar del deterioro de la otra función del parlamento. Su papel fiscalizador se torna cada vez más ilusorio ante la expansión sin precedentes del aparato estatal y paraestatal que, en general, queda bajo la dependencia del gobierno.

No podemos entrar a analizar aquí la formación de este aparato estatal y paraestatal en los distintos países. Valga un ejemplo. En 1969 el *Manual de organización del gobierno federal* mexicano registra 247 organismos paraestatales, agrupados en sectores que abarcan desde la agricultura y la pesca hasta la industria, las comunicaciones, el transporte, el bienestar y la banca. Cuatro años más tarde se publicó una lista de 351 entidades paraestatales, que comprendían 107 organismos descentralizados y 244 empresas de participación estatal mayoritaria.¹⁹

Se comprende que por sus dimensiones y características este conjunto de instituciones escapa a la fiscalización parlamentaria, concebida en el siglo XVIII en función de una administración de dimensiones bastante modestas.

Chile. BRAVO LIRA, Bernardino, *Etapas...*, nota 1, esp. p. 76. El mismo, *Metamorfosis...*, nota 16.

¹⁸ SACHICA, nota 14. GARCÍA MARTELO, nota 14. NAVARRO DE LA OSSA, nota 14. URIBE VARGAS, nota 14. BRAVO LIRA, *Etapas...*, nota 1, esp. p. 54.

¹⁹ SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA. COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA *Manual de organización del gobierno federal (1969-1970)*, México, 1969. SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del gobierno federal: 1970-1976*, vol. 4, México, 1975, pp. 2937-2947. Cfr. CARPIZO, Jorge, "México, poder ejecutivo (1950-1975)", en: *EOP*, 1, p. 73, esp. p. 78.

Partidos extraparlamentarios

Pero la decadencia del parlamento no se manifiesta sólo en la declinación 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 de cuño parlamentario y abre paso al surgimiento de partidos de tipo extraparlamentario. Esta es otra manifestación de la crisis del Estado constitucional.

Se desvanece la creencia en la virtud de la discusión, el poder de los argumentos y la ventaja de los compromisos que servía de base a los partidos de cuño parlamentario. En cambio, surge un nuevo tipo de partido político que no aspira a entenderse con los demás, sino a imponerse a ellos. Son los partidos extraparlamentarios que tienen una visión total de la política. La abordan con espíritu de minoría selecta, convencidos de poseer la clave para dar solución integral a todos los problemas. Aspiran, pues, a abarcar por entero la vida colectiva, no sólo en sus manifestaciones propiamente políticas, sino también gremiales, económicas, sociales y hasta culturales. Por su amplitud, estos planteamientos no solicitan ni admiten concurrencia de igual a igual con otros similares, como ocurría con los planteamientos de los partidos de cuño parlamentario. Por eso, estos movimientos no se consideran como un partido más, igual a los otros. Su meta no es compartir el poder con sus rivales, sino una nueva forma de gobierno de partido en la cual la negociación interpartidista es reemplazada por el predominio sin contrapeso del propio partido.²⁰

El contraste entre partido extraparlamentario y partidos parlamentarios refleja un profundo cambio de mentalidad que va más allá del campo específicamente político. Parece ser correlato en el campo político de una transformación que también se observa en el plano científico. Allí se advierte que frente a los métodos de investigación predominantes en el siglo XIX, basados en la libre discusión, es decir, en el sopesar de teorías y opiniones contrapuestas, se abren paso en el siglo XX otros que parten de una hipótesis de trabajo, que por su naturaleza exige que se la aplique integralmente, sin cesión ni concesión de ninguna especie. Bajo este prisma los partidos extraparlamentarios se nos presentan como verdaderas hipótesis de trabajo llevadas al terreno

²⁰ Para el concepto de partido extraparlamentario, BRAVO LIRA, Bernardino, *Régimen de Gobierno y partidos políticos en Chile 1924-1973*, Santiago 1978, esp. p. 73 ss. El mismo, nota 1, esp. p. 77. El mismo, "Orígenes, apogeo y ocaso de los partidos políticos en Chile (1857-1973)", en: *Política 7*, Santiago, 1985, ahora en El mismo, *De Portales a Pinochet*, nota 3.

de la política, cuya única razón de ser es su aplicación integral, es decir, sin cesiones ni concesiones de ninguna especie.²¹

Estos partidos extraparlamentarios presentan una gama variadísima. Dentro de ella encontramos agrupaciones tan disímiles entre sí como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mexicano, fundado en 1929,²² la Falange Nacional chilena fundada en 1937, que en 1958 originó al Partido Demócratacristiano,²³ el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) boliviano, fundado en 1941,²⁴ el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) fundado en 1945,²⁵ o el Partido Peronista argentino, constituido en 1947.^{26/27} No hace falta decir que son también extraparlamentarios los partidos comunistas que se organizan sucesivamente en los distintos países de Hispanoamérica a partir de 1919.²⁸

IV. ESFUERZOS POR RESOLVER LA CRISIS 1917-86

La crisis del Estado constitucional se prolonga en Hispanoamérica hasta nuestros días. A lo largo del periodo 1917-86 se suceden los esfuerzos por resolverla. Esta es la tónica dominante de las sesenta y cuatro constituciones promulgadas en este lapso.

En general estos intentos de solucionar la crisis se orientan en dos sentidos. Unas veces, se acude a elementos extraparlamentarios, similares a los que por esta misma época se emplean en Europa y otras, se intenta restaurar el gobierno de partido bajo formas un tanto renovadas.

Formas extraparlamentarias de gobierno

La primera tendencia es perceptible sobre todo en una serie de cons-

²¹ BRAVO LIRA, Orígenes, apogeo y ocaso... , nota 20, esp. p. 36-37.

²² MORENO, Daniel, *Los partidos políticos en México contemporáneo (1916-1971)*, 2a. ed., México, 1971. MONTAÑO, Jorge, *Partidos y Política en América Latina*, México 1975, considera sólo algunos países hispanoamericanos, esp. p. 138 ss.

²³ BRAVO LIRA, *Régimen de gobierno...*, nota 20 y El mismo, Orígenes, apogeo y ocaso... , nota 20, con bibliografía.

²⁴ MONTAÑO, nota 22, esp. p. 81 ss.

²⁵ MONTAÑO, nota 22, esp. pp. 67 y ss. MEIRA, Silvio Bastos de, "Evolução política do Brasil 1930-1964", en: *Revista de Ciência Política* 19: 2, 3 y 4, Río de Janeiro 1976. El mismo, "Os partidos políticos", en: El mismo, *O Direito vivo*, Goiás 1984, p. 245 ss., 261 ss.

²⁶ MONTAÑO, nota 22, esp. pp. 34 y ss. BIDART CAMPOS, Germán J., "El primer peronismo 1950-1955", en: EOP 2, pp. 327 y ss. Últimamente, MARTÍNEZ, Pedro Santos, *La Nueva Argentina 1946-1955*, 2 vol., Buenos Aires 1979-80, esp. 1, pp. 34 y ss.

²⁷ MONTAÑO, nota 22.

²⁸ BRAVO LIRA, *Historia...*, nota 1.

tituciones promulgadas entre 1920 y 1949 y en diversos regímenes implantados después de 1930, como son el de partido dominante en México, el bipartidismo en Colombia y la alineación obligatoria en Brasil.

En las constituciones se habla, por ejemplo, de tres tipos de garantías: nacionales, individuales o sociales, como lo hacen las del Perú en 1920 y en 1933 y las de Nicaragua y El Salvador en 1939.

Además, se buscan alternativas frente a la composición del parlamento por miembros de elección popular. En las constituciones de 1929, 1945 y 1946 de Ecuador se introducen en una de las cámaras —el Senado— algunos miembros funcionales, esto es, designados por sectores o actividades de la vida nacional. En Cuba, en cambio, la Constitución de 1934 reemplaza simplemente al parlamento por un Consejo de Secretarios.

La constitución de 1937 estableció en Brasil el llamado Estado Nuevo denominado luego Estado Nacional y contempló la incorporación en el Consejo Federal, que equivale al Senado, de miembros funcionales designados por el presidente. Además, instituyó un Consejo de la Economía Nacional y asignó el ejercicio del poder legislativo al parlamento con la intervención del mencionado Consejo. Todo lo cual no se cumplió porque desde 1937 hasta 1945 no funcionó ningún parlamento en Brasil. La última Constitución de esta tendencia es la argentina de 1949 que sólo rigió hasta 1955.

En general, estas constituciones fueron de corta vigencia y, como ocurre a menudo, muchas de sus innovaciones no se alcanzaron a poner en práctica. Una excepción es la mencionada constitución de 1946 en Ecuador, que subsistió hasta 1967, pero en medio de una sucesión de golpes de Estado y gobiernos extraconstitucionales.

Pero estas modificaciones aisladas no son lo más representativo de la tendencia a implantar formas extraparlamentarias. En México, en Colombia y en Brasil se va más allá y se llega a la instauración de regímenes de gobierno extraparlamentarios en forma permanente o sólo transitoria.

Régimen de Partido dominante en México

El caso de México merece la mayor atención. Allí se establece efectivamente un régimen extraparlamentario, cuya base es el predominio de un partido semioficial. De este modo México se convierte en el único país de Hispanoamérica que consigue consolidar un Estado constitucional durante el siglo XX lo cual sucede, precisamente, en la

misma época en que, como vimos, en Iberoamérica desaparecen uno tras otro los Estados constitucionales asentados desde el siglo XIX: en 1924 en Chile y en 1930 en Argentina y Brasil.

La consolidación del Estado constitucional en México no es obra de la constitución de 1917, que se limitó como casi todas las iberoamericanas de este siglo, a contemplar una restauración del gobierno de partido bajo formas multipartidistas. Por lo demás, esta constitución tuvo una vigencia sumamente precaria durante los tres primeros lustros que siguieron a su promulgación, durante los cuales hubo terribles persecuciones y alzamientos, como el de los "cristeros" (1927-29).

El asentamiento del Estado constitucional en México se debe sobre todo a un factor extraconstitucional: el predominio de un partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fundado en 1929 por el expresidente Plutarco Elías Calles, bajo el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR). Restructurado bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-40), ha sido durante el último medio siglo el soporte básico del régimen de gobierno.²⁹

Se trata de un partido extraparlamentario, al que como único depositario de los ideales de la revolución le son ajenos la negociación, las concesiones y los compromisos con otros partidos, propios del espíritu parlamentario y de los partidos de tipo parlamentario.

Lo decisivo para la estabilización del régimen de gobierno fue la preponderancia incontrarrestable del partido gobernante sobre los demás. No se trata de un partido único como en los regímenes totalita-

²⁹ ITURRIAGA, José, "Los presidentes y las elecciones en México", en: *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, año IV, 11 y 12, México 1970. SERRA ROJAS, Andrés, "La función constitucional del Presidente de la República", en: *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Administrativo*, México, 1962. GAXIOLA F., Jorge "La Presidencia de la República", en: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 49, México, 1963. PORTES GIL, Emilio, *Autobiografía de la Revolución Mexicana*, México, 1964. FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Supremacía del ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano", en: *Cuadernos de Derecho Comparado* 6, México, 1967. MORENO SÁNCHEZ, Manuel, *Crisis política de México*, México, 1970. El mismo, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1972. GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *Notas para un Estudio sobre el Estado mexicano en México; cuatro ensayos de sociología política*, México, 1972. UNIVERSIDAD DE WARWICK, *El sistema político mexicano: análisis de los gabinetes de 1920 hasta la fecha*, México, 1973. CARPIZO, Jorge, "El sistema presidencial y el predominio del poder ejecutivo", en: *Revista de la Facultad de Derecho de México* 107-108, México 1977. El mismo, *El presidencialismo mexicano*, México, 1978. VALADÉS, Diego, "El poder legislativo en México 1950-1975", en: *EOP* 1, pp. 49 y ss. El mismo, "El poder legislativo mexicano", en: *Revista de Estudios Políticos*, nueva época 4, Madrid, 1978, pp. 33 y ss. TORRE VILLAR y GARCÍA LAGUARDIA, nota 7, pp. 7-138, 144-157, 171-184, 225-242. CAMACHO, Manuel, "Los nudos históricos del sistema político mexicano", en: *La crisis en el sistema político mexicano 1928-1977*, México 1977.

rios, sino de un partido semioficial, ampliamente mayoritario, al que pertenecen el presidente y casi la totalidad de los parlamentarios. El presidente cuenta no sólo con facultades constitucionales, sino también con una serie de poderes extraconstitucionales. Entre ellos está la designación y remoción del presidente del PRI, como si se tratara de un cargo público. En cuanto jefe real del PRI el presidente designa a su sucesor en el mando supremo e influye decisivamente en el nombramiento de los gobernadores y de la mayoría de los parlamentarios. Pero en todo se guardan las apariencias constitucionales y se celebran elecciones populares para presidente, parlamentarios y gobernadores.

Por otra parte, el presidente tiene bajo su directa tuición un inmenso aparato paraestatal, formado por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

En cuanto al parlamento, éste sobrevive más bien como un símbolo. Sesiona solamente durante un breve tiempo, a lo más tres meses al año, y se limita a sancionar los proyectos que le envía el presidente. En 1935, 1937 y 1941 aprobó por unanimidad un 92% de los proyectos enviados por el presidente, en 1959 un 95%.³⁰

Bajo estas condiciones se han celebrado regularmente elecciones y se han sucedido normalmente desde 1934 nueve presidentes sexenales. Lázaro Cárdenas (1934-40), Manuel Avila Camacho (1940-46), Miguel Alemán (1946-52), Adolfo Ruiz Cortínez (1952-58), Adolfo López Mateos (1958-64), Gustavo Díaz Ordaz (1964-70), Luis Echeverría Álvarez (1970-76), José López Portillo (1976-82) y Miguel de la Madrid, que asumió el cargo en 1982. La abstención electoral ha sido siempre alta: casi un 50% en 1976 y 1979. Oficialmente se ha reconocido un 25% en 1982.

Puede hablarse, pues, con toda propiedad de una consolidación del Estado constitucional en México. Ella se llevó a cabo fundamentalmente por vías extraconstitucionales y no deja de ser significativo el hecho de que represente, en cierto modo, una antítesis del régimen parlamentario que, por esta misma época, desapareció en Chile, Argentina y Brasil.

Dicho régimen fue una norma de gobierno de partido ejercido a través del parlamento, sobre la base de la lucha, la negociación y el compromiso entre los diversos partidos representados en él. En consecuencia, el jefe de Estado queda reducido a un papel más bien sim-

³⁰ CARPIZO no duda en afirmar que: "En términos generales el Poder Legislativo está dominado por el Ejecutivo", op. cit. nota 19, p. 89.

bólico. Aquí, en cambio, nos encontramos con una forma extraparlamentaria de gobierno de un partido dominante, que se ejerce a través del presidente. El predominio de este partido gobernante excluye de hecho la lucha, la negociación y el compromiso interpartidista, del mismo modo que la supremacía presidencial reduce al parlamento a un papel más bien simbólico.

El bipartidismo colombiano

Muy distinta es la situación de Colombia, donde sigue en vigor la constitución de 1886 y desde 1958 los dos principales partidos se juntan para promover una restauración del gobierno de partido.

Bajo la vigencia de la constitución de 1886 se interrumpió cinco veces el normal funcionamiento del parlamento. Las dos primeras desde 1899 hasta 1903 y desde 1904 hasta 1911, las mencionamos en su lugar. La tercera se produjo en 1944 cuando se dio el caso, sin precedentes, de que la propia mayoría formada por los liberales decidiera no concurrir a la apertura del Congreso. Terminó así el que hasta ahora es el más largo periodo de funcionamiento del parlamento, el colombiano, que duró 32 años.

Posteriormente, el Congreso fue cerrado dos veces, desde 1949 hasta 1951 y desde 1953 hasta 1958. La ausencia de un cuerpo legislativo se suple mediante una forma extraparlamentaria de legislar contemplada en el artículo 121 de la constitución, que confiere facultades al presidente para dictar normas de tipo legislativo durante el estado de sitio. Por eso, esta medida de excepción se transforma en algo permanente en Colombia. Desde 1948 hasta 1976 Colombia vivió más tiempo en estado de sitio que bajo condiciones normales.

En 1958 se inicia un intento de restaurar el gobierno de partido patrocinado por conservadores y liberales, las dos principales fuerzas políticas de Colombia. Conforme a los acuerdos de Benidorm (1956) y de Sitges (1957) estos partidos reforman la constitución mediante un plebiscito y se reparten entre sí la totalidad de los cargos públicos, desde la Corte Suprema, el Consejo de Estado y el Congreso, hasta las asambleas departamentales y consejos municipales. Para la presidencia de la República se establece una alternancia de un conservador y un liberal y la obligación de gobernar con ministros, de los cuales una mitad pertenezca a cada partido y el restante a las Fuerzas Armadas. Los demás partidos están excluidos de las elecciones y quienes no fuesen conservadores o liberales de los cargos públicos.

Este régimen bipartidista se mantuvo por diez años, hasta 1968, en

que empezó a ser desmontado. Pero la alternativa para la presidencia se prorrogó hasta 1974 y la paridad para los ministros de la Corte Suprema y del Consejo de Estado hasta 1978.³¹

Conforme a lo anterior se alternaron desde 1958 hasta 1974, cuatro presidentes: dos liberales, Alberto Lleras Camargo (1958-62) y Carlos Lleras Restrepo (1966-70); y dos conservadores, Guillermo León Valencia (1962-66) y Misael Pastrana Borrero (1970-74). Posteriormente, se han sucedido en forma regular tres presidentes: Alfonso López Michelsen (1974-78), el liberal Julio César Turbay Ayala (1978-82) y el conservador Belisario Betancur, que tomó posesión en 1982. Durante todo este tiempo el Congreso ha sesionado regularmente, pero su papel se ha visto muy disminuido por la permanencia del estado de sitio que permite al presidente legislar sin intervención del parlamento.

Aparte del estado de sitio, caracteriza al bipartidismo y a los años posteriores a él, desinterés electoral de la población que en una proporción creciente se abstuvo de votar. En 1960 los votantes fueron casi un 40% de los electores, en 1970 un 46% y en 1980 un 28%: de un total de aproximadamente 9.500.000 ciudadanos votaron sólo poco más de 2.000.000. En 1984 los votantes fueron poco más del 25% del electorado.

De la constitución de 1937 a la de 1967 en Brasil

En Brasil se han ensayado desde 1930 una serie de soluciones para la crisis del Estado constitucional. Después de la constitución de 1934, intentó Getulio Vargas (1930-45) entre 1937 y 1945, reemplazar el gobierno de partido por uno nacional. La constitución de 1937 autorizó al presidente para legislar mediante decretos-leyes y se prescindió por completo del parlamento.

Luego, con la constitución de 1946 se restableció el gobierno de partido sobre la base de una ampliación de los poderes presidenciales. El parlamento volvió a funcionar y se sucedieron en el mando cinco presidentes quinquenales: Eurico Gaspar Dutra (1946-51), Getulio Vargas (1951-54) y los vicepresidentes João Café Filho (1954-55), Carlos Luz (1955) y Nereu Ramos (1955-56); Juscelino Kubitschek (1956-61), Janio Quadros (1961) y João Goulart (1961-1964).

Sólo hubo un golpe de Estado, el de 1955 que depuso al vicepresi-

³¹ Ver nota 14. GALVES NOYES, Juan de Dios, *El Frente Nacional, un estudio jurídico político*, Bogotá, 1973. RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos, "Evolución político-constitucional en América Latina (1950-1975)", en: *EOP* 2, pp. 41 y ss.

dente Luz y lo substituyó por Ramos. Pero, en 1961 se procedió a una apresurada reforma de la constitución para establecer un régimen parlamentario y restringir los poderes del presidente antes de que asumiera como tal João Goulart.

Desde entonces hasta 1985 se han sucedido en Brasil las medidas aisladas, destinadas más bien a encarar situaciones urgentes que a establecer un régimen de gobierno. Por eso, en este campo, todo está sujeto a continuos cambios, aun en materias fundamentales. Entre ellos tenemos: en 1963 el restablecimiento del régimen presidencial contemplado por la constitución de 1946; en 1964 la deposición del presidente y la disolución del parlamento; en 1965 la alineación obligatoria de los parlamentarios en uno de los dos únicos partidos permitidos: la Alianza Renovadora Brasileña (ARENA) que sostenía al gobierno y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB) que reunía a sus opositores; en 1967 la nueva constitución que restablece el parlamento; en 1968 el Acto Institucional 5 que rigió hasta 1979 y que facultó al presidente para disolver el parlamento por el tiempo que estimara conveniente y para legislar por sí solo mediante decretos; en 1969 una profunda reforma de la constitución de 1967; en 1979 la substitución del bipartidismo por un multipartidismo y en 1983 la elección directa de los gobernadores de los estados.³²

Tan significativa como estos cambios es la relativización del concepto mismo de constitución, al someterse a continuas modificaciones mediante Actos institucionales y Enmiendas constitucionales.

A pesar de estas incertidumbres, bajo la égida de las Fuerzas Armadas, se enfrenta en Brasil desde 1964 en nuevos términos al problema del régimen de gobierno. 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. Tal es el sentido práctico que tuvo entre 1968 y 1979 la facultad del presidente para disolver el congreso y legislar por decreto, lo cual hizo en varias oportunidades. Por su parte, el parlamento aprobó todos los proyectos presidenciales hasta 1977, en que por primera vez rechazó uno y fue inmediatamente disuelto.

³² BORGES, Arturo de Castro, "Evolução da Organização político constitucional da América Latina de 1950 a 1975, parte brasileira", en *EOP* 3, pp. 9 y ss. DA SILVA, José Alfonso, "Evolução político-constitucional do Brasil no terceiro quartel do século XX", *ibid*, pp. 27 y ss. SENADO FEDERAL, *Constituição da Republica Federativa do Brasil*, 6a. ed., Brasilia 1981, reproduce el texto de 1967 y sus modificaciones hasta 1981. MEIRA, Silvo, "Evolução política do Brasil 1930-64", en: *Revista da Ciencia política* (Fundación Getulio Vargas), vol. 19, 2 p. 17 ss., 3 p. 69 ss. y 4 p. 115 ss. Rio de Janeiro 1976.

La supremacía del presidente está reforzada por el hecho de que su designación depende en último de las Fuerzas Armadas que desde 1964 son el verdadero sostén del gobierno.

Pero, por cierto, en esto como en todo, se observan escrupulosamente las apariencias constitucionales. Así como se mantiene, también, la elección del presidente, aunque sean las Fuerzas Armadas quienes seleccionen al candidato y lo señalen al partido oficial para que éste, a su vez, lo proclame como tal y lo elija en un colegio especial, del que forman parte los parlamentarios.

Dentro de este esquema se sucedieron en el mando cinco presidentes militares: los mariscales Carlos Humberto Castelo Branco (1964-67) y Arturo Costa e Silva (1967-69) y los generales Emilio Garrastáiz Medici (1969-74), Ernesto Geisel (1974-79) y João Figueredo (1979-1985).

En 1985 se designó presidente para el periodo 1985-1990 a un civil, Tancredo Neves, antiguo político de la época de Goulart, que supo presentarse como candidato de oposición, pero dentro del orden vigente, es decir, dispuesto a asumir la herencia del gobierno militar, por lo que se hizo aceptable a las Fuerzas Armadas. Sin embargo, falleció antes de asumir el mando, que correspondió al Vicepresidente José Sarney. Se ha iniciado así un nuevo intento de restablecer el gobierno de partido.

Restablecimiento del gobierno de partido

Pero en la mayor parte de los países hispanoamericanos se ha intentado durante el periodo 1917-85 establecer o restablecer un gobierno de partido.

De este esfuerzo sólo dos alcanzaron resultados de cierta duración: el de 1925 en Chile y el de 1949 en Costa Rica.

Chile es el ejemplo mejor conseguido de una restauración del gobierno de partido, tras el derrumbe del régimen parlamentario. Esta restauración no se debió a la constitución de 1925, que rigió oficialmente hasta 1980. En los primeros ocho años de su vigencia, Chile vio caer uno en pos de otro más de 10 gobiernos sucesivos.

El gobierno de partido se restableció a partir de 1933 sobre la base de la negociación entre el presidente y los jefes de los partidos representados en el parlamento. Este régimen se afianzó y subsistió, mientras en el presidente y en los partidos prevaleció el espíritu parlamentario. Entró en crisis con la decadencia de los antiguos partidos de tipo parlamentario a contar de la década del 50 y en disolución desde co-

mienzos de la década del 60, con el predominio de los nuevos partidos extraparlamentarios que hicieron del presidente el ejecutor de un programa partidista, que gobierna sólo con el o los partidos que contribuyeron a su elección. A esta situación le puso fin un pronunciamiento armado en 1973.³³ Con ello terminaron también, cuarenta años en los que se sucedieron regularmente ocho presidentes: Arturo Alessandri (1932-38), Pedro Aguirre Cerda (1938-41), Juan Antonio Ríos (1942-46), Gabriel González Videla (1946-52), Carlos Ibáñez del Campo (1952-58), Jorge Alessandri (1958-64), Eduardo Frei (1964-70) y Salvador Allende (1970-73).³⁴

Bajo el gobierno de las Fuerzas Armadas se reemplazó la constitución de 1925 por otra nueva de 1980, que contempla una nueva restauración del gobierno de partido para 1989 o 1990.

Restauración del gobierno de partido en Costa Rica

El caso de Costa Rica es en algunos aspectos similar al de Chile. Allí se restaura también el gobierno de partidos bajo formas presidenciales algunos años después de la dictación de la constitución de 1949. Así, a partir de 1953 se suceden regularmente ocho presidentes cuatrienales y sesiona normalmente el Congreso.³⁵ Los presidentes son: José Figueres Ferrer (1953-58), Mario Echandi Jiménez (1958-62), Francisco J. Orlich Bomarcich (1962-66), José J. Trejos (1966-70), José Figueres Ferrer (1970-74), Daniel Oduber Quirós (1974-78), Rodrigo Carazo Odio (1978-82) y Luis Alberto Monge Álvarez, que asumió la presidencia en 1982.

El gobierno de partido en Uruguay

Desde 1917 el gobierno de partido se mantuvo en Uruguay con breves interrupciones, salvo la más reciente que duró desde 1973 hasta 1985. Algo notable es que en este país los golpes de Estado son dados por presidentes constitucionales como Terra o Baldomir.

La antigua constitución de 1830 fue reemplazada en 1919 por otra, producto de un pacto entre los principales partidos: el colorado y el

³³ CAMPOS, nota 5, EYZAGUIRRE, nota 5, HEISE, nota 5, BRAVO LIRA, *Régimen de gobierno*. . . . , nota 20.

³⁴ Últimamente, BRAVO LIRA, Bernardino, *El presidente en la Historia de Chile*, Santiago, 1986.

³⁵ Ver nota 10, TORRE VILLAR y GARCÍA LAGUARDIA, nota 7, pp. 201 y ss. y 258 y ss.

nacional. Con su apoyo rigió hasta el golpe de Estado del presidente Gabriel Terra (1931-38) en 1933. Se cerró entonces el parlamento, se lo reemplazó por un cuerpo deliberante especial y se dictó una nueva constitución, la de 1934.

Reabierto el parlamento, fue de nuevo clausurado en 1942 y reemplazado por un Consejo de Estado a raíz de otro golpe de Estado, dado también por el presidente en ejercicio, Alfredo Baldomir (1938-42). Además, se reformó la constitución, tras lo cual se restableció el parlamento. Un acuerdo de partidos determinó en 1952 la dictación de una nueva constitución. Bajo su vigencia se inaugura en Uruguay la rotación de los dos grandes partidos —nacional y colorado— en el gobierno. La victoria de los nacionales en 1958 puso fin a 54 años de predominio colorado. La vuelta de los colorados al poder en 1966 hizo posible un nuevo acuerdo interpartidista en virtud del cual se dictó la constitución de ese año. Pero ella tuvo vigencia efímera.³⁶ En 1973 un nuevo golpe de Estado la dejó en suspenso y no fue restablecida hasta 1985. En el intertanto, el parlamento permaneció cerrado y fue reemplazado por un Consejo de Estado. En 1985 se restauró el parlamento y se dio comienzo a nuevo intento de restablecer el gobierno de partido.

Los presidentes constitucionales del periodo son Feliciano A. Viera (1915-19), Baltasar Brum (1919-23), José Serrato (1923-37), Juan Ampistegui (1923-31), Gabriel Terra (1931-34 y 1934-38), Alfredo Baldomir (1938-42), Juan José Amezaga (1943-47), Tomás Barreta (1947), Luis Battle (1947-51) y Andrés Martínez Trueba (1951-52). Bajo el régimen colegiado hubo desde 1952 hasta 1967 un Consejo Nacional de Gobierno. Bajo la constitución de 1966, desempeñaron la presidencia Oscar D. Gestido (1966-67), Jorge Pacheco Arce (1967-72), Juan María Bordaberry (1972-73) y Julio Sanguinetti, que asumió el mando en 1985.

Los presidentes de facto fueron: Gabriel Terra (1933-34), Alfredo Baldomir (1942), Juan María Bordaberry (1973-76), Alberto Demichelli (1976), Aparicio Méndez (1976-81), Gregorio Álvarez (1981-85).

Argentina y la crisis del Estado constitucional

Entre los intentos de establecer o restablecer un gobierno de partido

³⁶ GROS ESPIELL, "Evolución de la organización político-constitucional en América Latina 1950-1975: Uruguay", en: *EOP* 2, p. 291 y ss. El mismo, nota 4.

que se repiten en Hispanoamérica desde 1930, merecen especial atención los realizados en Argentina y en Perú.

En ambos países se mantiene en vigencia una misma constitución por espacio de casi medio siglo. Así, la de 1853-60 continúa vigente en Argentina desde 1930 hasta 1949 y desde 1955 hasta hoy. En Perú, la constitución de 1933 subsiste hasta 1980. Pero en los dos casos se trata de una vigencia más bien oficial. Ello refleja dos aspectos opuestos de la crisis del Estado constitucional: en Argentina desaparece el gobierno de partidos que existió hasta 1930 y en el Perú no se consigue establecer un gobierno de partido.

En Argentina el periodo de más de medio siglo transcurrido desde el movimiento militar de 1930 ha sido de gran inestabilidad gubernativa. La constitución no ha cambiado. Sigue oficialmente vigente la de 1853-60 con algunas reformas. El general Juan Domingo Perón (1946-55 y 1973-74) la substituyó por otra más de acuerdo con las nuevas tendencias sociales y extraparlamentarias en 1949. Pero esta nueva constitución no sobrevivió su caída en 1955. Restablecida la constitución de 1853-60, su vigencia fue sumamente precaria y lo que es más decisivo, se institucionalizaron formas extraconstitucionales de gobierno. Los presidentes constitucionales son depuestos y reemplazados por otros, cuya designación y remoción corresponde a las Fuerzas Armadas. El parlamento es disuelto y su potestad legislativa ejercida por el presidente o por los jefes de las Fuerzas Armadas.

De esta manera, se configura en Argentina una situación singular en la que se entrelaza lo constitucional con lo extraconstitucional. Desde 1930 hasta 1986 se suceden veintiséis presidentes. De ellos solamente doce llegaron al poder por una vía constitucional y únicamente dos, los generales Agustín P. Justo (1932-38) y Juan Domingo Perón en su primera presidencia (1946-52), completaron un periodo constitucional de gobierno. Los otros catorce presidentes, a los que hay que añadir cuatro Juntas Militares que gobiernan transitoriamente en 1966, 1970, 1971 y 1976, ni siquiera tuvieron un periodo prefijado de gobierno. Nombrados por las Fuerzas Armadas, fueron también removidos cuando a ellas les pareció oportuno.³⁷

³⁷ BIDART CAMPOS, J., "El primer peronismo (1950-55)", *EOP* 2, p. 327. El mismo, "El segundo peronismo (1973-75)", *ibid.*, pp. 424 y ss. FRÍAS, Pedro J., "La presidencia de Frondizi (1958-62)", *ibid.*, p. 351, LEGÓN, Faustino J. y MEDRANO, Samuel W., *Las constituciones de la República Argentina*, Madrid, 1953, reproducen los textos hasta el de 1949. LÓPEZ MARIO, Justo, "La revolución libertadora (1955-58)", *ibid.*, p. 337. QUIROGA LAVÍN, Humberto, "La Revolución argentina (1966-73)", *ibid.*, p. 395. VANOSI, Jorge Reinaldo, "El gobierno de facto de Guido y la presiden-

Los presidentes de facto fueron José F. Urriburu (1930-32), Arturo Rawson (1943), Pedro Ramírez (1943-44), Edelmiro J. Farrell (1944-46), Eduardo Lonardi (1955), Pedro E. Aramburu (1955-58), José María Guido (1962-63), Juan Carlos Onganía (1966-70), Roberto M. Livingston (1970-71), Alejandro A. Lanusse (1971-73), Jorge R. Videla (1976-81), Roberto Viola (1981), Leopoldo Fortunato Galtieri (1981-82) y Reinaldo Bigone (1982-83).

Los presidentes constitucionales fueron Agustín P. Justo (1932-38), Roberto M. Ortiz (1938-42), Ramón S. Castillo (1942-43), Juan Domingo Perón (1946-52 y 52-55), Arturo Frondizi (1958-62), José M. Guido (1962), Arturo U. Illia (1963-66), Héctor J. Cámpora (1973-74), María Estela Martínez de Perón (1974-76) y Raúl Alfonsín desde 1983.

La rotativa de los gobernantes en Argentina durante el periodo 1930-1986 llega a tal extremo que iguala a la de los países más inestables de Hispanoamérica. Baste decir que el promedio de su duración en el mando apenas supera el año dos meses. En Bolivia que, como se ha dicho ha tenido más gobernantes que años de independencia, el promedio desde 1930 es de un año y medio y en Ecuador, también desde 1930, de un año y tres meses.³⁸

No menos dramática es la suerte del parlamento. Fue disuelto con extraordinaria frecuencia. Nada menos que seis veces en menos de medio siglo. La primera se produjo en 1930-31 y fue de breve duración. Luego vienen las más prolongadas desde 1943 hasta 1946, desde 1955 hasta 1958, desde 1962 a 1963 y de 1976 a 1983.

Por último, en los 50 años que siguen a la declaración de estado de sitio de 6 de noviembre de 1931, Argentina estuvo bajo ese régimen de excepción 26 años y 9 meses.

En suma, Argentina en los 56 años posteriores al movimiento militar de 1930, es un claro ejemplo de crisis del Estado constitucional. La constitución de 1853 se mantiene, pero en materia de régimen de gobierno su vigencia es irregular y esporádica.

cia de Illia (1962-1966", *ibid.*, p. 369. TRIGO, Ciro Félix, *Constitución de la Nación Argentina* 8, Buenos Aires 1975. ZAMORA, Fernando Marcelo (editor), *Constitución de la Nación argentina*, Buenos Aires, 1976. POTASH, Robert A., *El ejército y la política en Argentina*, 2 vol.: vol. I 1928-1945, *De Yrigoyen a Perón*, Buenos Aires 1971, vol. II, *De Perón a Frondizi 1945-1962*, Buenos Aires, 1981. PELLET LASTRA, Arturo, *El Estado y la realidad histórica*, Buenos Aires 1979. ROUQUIÉ, Alain, *Poder militar y sociedad política en Argentina*, 2 vols., Buenos Aires, 1982. MARTÍNEZ, Pedro Santos, nota 26.

³⁸ PELLET LASTRA, nota 37.

Constitución y gobierno en el Perú desde 1933

Los cuarenta y siete años de vigencia de la constitución de 1933 en Perú fueron también accidentados.

Durante ese tiempo hubo varios golpes de Estado, como los de 1948, 1962 y 1968 y varios gobernantes que prescindieron del parlamento, como los generales Oscar Benavides (1933-39), la Junta Militar de 1948-50, los generales Ricardo Pérez-Godoy y Nicolás Lindley (1962-63), el general Juan Velasco Alvarado (1968-75) y el general Francisco Morales Bermúdez (1975-80).³⁹

En consecuencia, bajo la constitución de 1933 el parlamento volvió a funcionar en Perú por breves y raros periodos.

En 1980 se promulgó una nueva constitución y se restauró una vez más el parlamento. Desde entonces han desempeñado la presidencia Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) y Alan García que asumió en 1985 para un periodo quinquenal.

El gobierno de partido en Venezuela

Hay todavía otros numerosos países donde entre 1917 y 1986 se ha tratado de establecer un gobierno de partido. Pero, por diversas razones, ninguno ha tenido fortuna en este intento.

Con todo cabe señalar al menos las constituciones que subsistieron más tiempo, aunque, a menudo, sólo nominalmente. Treinta y tres años rigió la de 1950 en El Salvador,⁴⁰ veintisiete la de 1940 en Paraguay,⁴¹ veinticuatro la de 1950 en Nicaragua,⁴² veintidós la de 1946 en Panamá⁴³ y veintiuno la de 1936 en Honduras⁴⁴ y la de 1946 en Ecua-

³⁹ GARCÍA BELAÚNDE, Domingo, "Perú: veintiocho años de evolución político-constitucional 1950-1975", en *EOP* 2, pp. 225 y ss. UGARTE DEL PINO, Juan Vicente, *Historia de las constituciones del Perú*, Lima 1978.

⁴⁰ GALLARDO, nota 13. DOMÍNGUEZ PARADA, Luis, "Notas sobre el régimen salvadoreño", en: *EOP* 1, pp. 241 y ss. TORRE VILLAR y GARCÍA LAGUARDIA, nota 7, pp. 189 y ss. y 250 y ss.

⁴¹ SOLAR, nota 9. MARIÑOS, nota 9.

⁴² ÁLVAREZ LAGARZA, Emilio, *Las constituciones de Nicaragua*, Madrid, 1958. COLE CHAMORRO, Alejandro, *145 años de historia política de Nicaragua*, Managua, 1967. TORRE VILLAR y GARCÍA LAGUARDIA, nota 7, pp. 197 y ss. y 256 y ss. GODOY REYES, Virgilio, "Nicaragua: informe sobre el proceso constitucional 1950-1975", en: *EOP* 1, p. 303.

⁴³ GOYTIA, Victor, *Las constituciones de Panamá*, Madrid, 1954. FÁBREGA, Jorge, *Evolución constitucional panameña*, Panamá 1965. El mismo, *Ensayo sobre historia constitucional panameña*, Panamá, 1965. TORRE VILLAR y GARCÍA LAGUARDIA, nota 7, pp. 209 y ss. y 262 y ss. RICORD, Humberto E., "Rasgos de la evolución constitucional panameña de 1950 a 1975", en: *EOP* 1, p. 303.

⁴⁴ MARIÑAS OTERO, Luis, *Las constituciones de Honduras*, Madrid, 1962. TORRE VILLAR y GARCÍA LAGUARDIA, nota 7, p. 193 ss. y 254 ss.

dor.⁴⁵ Ninguna de estas constituciones subsiste actualmente: Mención aparte merecen Venezuela y Santo Domingo, los dos países que han tenido mayor número de constituciones. En ambos, esta seguidilla parece haberse interrumpido.

La constitución venezolana de 1961 permanece aún vigente después de veinticinco años de su dictación. Esto es de por sí notable, porque Venezuela ha tenido en lo corrido del siglo XX, once constituciones y aparte de la actual, ninguna duró más de nueve años. Algo parecido ocurrió con los presidentes, que no llegaron a completar sus periodos, y con el parlamento que apenas funcionó durante ciertos intervalos.⁴⁶

Ahora bien, bajo la constitución de 1961 se han sucedido regularmente seis presidentes: Rómulo Betancourt (1959-64), Raúl Leoni (1964-69), Rafael Caldera (1969-74), Carlos Andrés Pérez (1974-79), Luis Herrera Campins (1979-84) y Jaime Lusinchi, que asumió el mando en 1984.

República Dominicana

República Dominicana tuvo durante el siglo XX ocho constituciones. La que más duró es la de 1934, dictada bajo el gobierno de Rafael Leónidas Trujillo, que por sí o a través de otros, se prolongó desde 1930 hasta 1961. La carta de 1934 rigió hasta el asesinato de Trujillo en 1961.⁴⁷ A continuación se sucedieron los golpes de Estado y las constituciones hasta culminar en una intervención armada de los Estados Unidos en 1965. Bajo la constitución de 1966 la situación parece haberse estabilizado. El parlamento ha subsistido y se han sucedido regularmente los presidentes: Joaquín Balaguer durante tres periodos consecutivos (1966-1978), Antonio Guzmán (1978-1982) y Salvador Jorge Blanco, que asumió el mando en 1982.

⁴⁵ BORJA Y BORJA, Ramiro, *Las constituciones de Ecuador*, Madrid, 1951. MENA-Camilo, "Evolución de la organización política constitucional en América Latina (1950-1975). Situación de Ecuador", en: *EOP* 1, p. 209 ss.

⁴⁶ BELMONTE GUZMÁN, Amalio y otros, *Ensayo sobre historia política de Venezuela (1917-1968)*, Caracas, 1981. MARIÑAS OTERO, Luis, *Las constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, reproduce los textos hasta la de 1961. LA ROCHE, Humberto J., "Veinticinco años de evolución en la organización política y constitucional de Venezuela", *EOP*, pp. 237 ss.

⁴⁷ GALLEGOS C., Trujillo, *Cara y cruz de una dictadura*, Madrid, 1968. BOSCH, Juan, *Crisis de la democracia de América en República Dominicana*, 4a. ed., México, 1965.

Cuba

Un caso del todo singular es el de Cuba. La constitución de 1901 subsistió hasta el fin de la dictadura de Machado (1924-1932). Desde entonces hasta 1959 se sucedieron cuatro constituciones (1934, 1935, 1940 y 1952) y una serie de gobernantes entre los que destacan Fulgencio Batista (1940-44), Ramón Grau San Martín (1944-48), Carlos Pío Socarrás (1948-52) derrocado por Batista (1952-58). Éste, a su vez, fue forzado a abandonar el poder por Fidel Castro que lo ejerce desde 1959. Bajo su mando se instauró un Estado marxista análogo a las democracias populares de Europa oriental. No obstante, se dictó en 1959 una ley fundamental que reproduce básicamente la constitución de 1940. Empero, de hecho no se restableció el parlamento ni hubo elecciones y Castro se mantuvo al frente del gobierno.⁴⁸ La Constitución de 1975 legaliza esta situación al establecer una república socialista, basada en un partido único, el Partido Comunista de Cuba. Se instituye un parlamento unicameral que oficialmente es el órgano supremo del Estado, pero que sólo se reúne anualmente en dos oportunidades. El resto del tiempo actúa en su representación un Consejo de Estado cuyo presidente, al que se califica de cabeza del gobierno, es quien ejerce verdaderamente el poder. Desde 1976, con este título, Castro continúa en el poder.

V. REPERCUSIONES INSTITUCIONALES DE LA CRISIS

No es posible cerrar este examen de la crisis del Estado constitucional en Hispanoamérica sin una referencia a sus repercusiones institucionales. Ellas están aún por estudiar. El tema es difícil de abordar, porque se trata de una crisis que ha durado mucho y que está todavía en curso, de suerte que su desenlace es imposible de prever. Por otra parte, la misma prolongación de la crisis ha dado lugar a que surjan y se institucionalicen soluciones que originariamente parecían ser sólo de compromiso, para salir del paso.

A pesar de todo, cabe discernir dentro de este proceso algunos elementos significativos. Aquí sólo podemos apuntar unos más fundamentales que afectan al gobierno y al parlamento, los dos pilares del régimen de gobierno.

⁴⁸ GUERRA Y SÁNCHEZ, R., PÉREZ CABRERA, J., RAMOS J., SANTOVENIA E., *Historia de la nación cubana*, La Habana, 1952. MÁRQUEZ STERLING, *Historia de Cuba desde Colón hasta Castro*, Nueva York, 1963. ARNAULT, J., *Cuba et le marxisme*, París, 1963. DE LA TORRE VILLAR y GARCÍA LAGUARDIA, nota 7, p. 268 ss.

Poderes legislativos del gobierno

Ya se ha hecho notar que la principal y más notoria manifestación de la crisis del Estado constitucional en Hispanoamérica es la declinación del parlamento. Ella afecta a las dos funciones que son su razón de ser: concurrir a la legislación y fiscalizar la gestión gubernativa.

Ahora hay que observar que en ambos casos esta decadencia ha beneficiado al gobierno, que cada vez con más frecuencia legisla por sí solo y dirige sin mayores cortapisas un aparato estatal y paraestatal cuyas dimensiones aumentan sin cesar. Esto último no requiere mayor explicación.

En cambio, las formas extraconstitucionales de legislación merecen un examen más detenido. Una de las constantes de la crisis es que el gobierno tiende de una u otra forma, a recuperar funciones legislativas como las que tuvo hasta la implantación del Estado constitucional y, por ende, de las instituciones parlamentarias. Es cierto, que el funcionamiento del parlamento, salvo determinados periodos en Brasil, Chile y Argentina, nunca fue demasiado regular en los países hispanoamericanos. Antes bien, en la mayoría de ellos tuvo una vida sumamente accidentada, en la que se alternan incesantemente su cierre con su reapertura. Pero, en el periodo que examinamos esta presidencia del parlamento parece en cierto modo institucionalizarse. No otra cosa muestra la consolidación de formas extraparlamentarias de legislación que llegan a ser algo ordinario, más frecuente en muchos casos que la ley parlamentaria.

Formas extraparlamentarias de legislación

Esto es lo que sucede, desde luego en Colombia, donde los llamados decretos legislativos pueden dictarse incluso durante el periodo de funcionamiento del parlamento. Por lo mismo, estos decretos han permitido desde 1944 en adelante, no sólo suplir la ausencia del parlamento, cuanto éste dejó de funcionar entre 1949 y 1951 y entre 1953 y 1958, sino también suplir la ineficacia del mismo parlamento, desde que fue restaurado en 1958.⁴⁹ Un dato que permite calibrar la significación real de los decretos legislativos es el siguiente: entre 1949 y 1959 se dictó un total de 3.020 de estos decretos y solamente 165 leyes.

No menos llamativo es lo que ocurre en Argentina.⁵⁰ Allí, entre 1943

⁴⁹ SACHICA, nota 14. GARCÍA MARTELO, nota 14. NAVARRO DE LA OSSA, nota 14. URIBE VARGAS, nota 14, BRAVO LIRA, nota 1, esp. p. 54.

⁵⁰ RAMELLA, nota 16.

y 1973, se dictaron 4.081 leyes y nada menos que 7.997 decretos leyes. Incluso es decidor el hecho de que se haya terminado por igualar unos y otros bajo el nombre común de leyes. De ellas, las extraparlamentarias no sólo sobrepasan en número a las parlamentarias sino, lo que es más decisivo, también en la significación de las materias que regulan.

Algo diferente es la situación de Chile y de Brasil. En Chile, como sabemos, el parlamento funcionó regularmente durante cuarenta años seguidos desde 1933 hasta 1973. No obstante, en el periodo 1924-84 se dictaron 13.893 leyes⁵¹ frente a 5.544 decretos leyes, a los que, al igual que en Argentina, se terminó por denominar simplemente leyes. A ellos deben añadirse más de 3.500 decretos con fuerza de ley.⁵² Nuevamente hay que señalar que lo que cuenta no es sólo el número de leyes extraparlamentarias, sino las materias que regulan, que no pocas veces son fundamentales.

En Brasil, se dictaron entre 1930 y 1934 cerca de 5.500 decretos leyes.⁵³ Esta situación se legalizó en la constitución de 1937 que facultó al presidente para expedir decretos-leyes en todas las materias de competencia de la unión mientras no se reuniera de nuevo el parlamento que fue cerrado en 1937. Su restablecimiento se produjo sólo en 1946 y en el intertanto se dictaron más de 8.500 decretos-leyes.⁵⁴ Después de 1946 el parlamento ha sido cerrado en varias ocasiones y el presidente ha legislado por decreto. Ambas cosas fueron legalizadas por el acta institucional número 5 de 1968 que rigió hasta 1979. En todo caso, los decretos leyes han sido excepcionales y en cierto modo, innecesarios, ya que el parlamento se ha limitado, en general, a aprobar los proyectos de ley remitidos por el gobierno.

Subordinación del parlamento al gobierno

Esta situación nos pone delante de otra característica del parlamento en algunos países hispanoamericanos durante el periodo 1917-86. El de Brasil no es el único parlamento obsecuente con el gobierno. Antes

⁵¹ TAGLE MARTÍNEZ, Hugo, "En torno a los cambios de estructuras y a las reformas de la Constitución política", en: Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Universidad Católica de Chile, *Anales* 17-18, Santiago, 1963-1964, p. 123 ss. El mismo, "Origen y generalidad de la ley chilena bajo el imperio de la constitución de 1925", en: *Terceras Jornadas chilenas de Derecho Natural, Derecho y Justicia*, Santiago, 1977, p. 375 ss. BRAVO LIRA, *Metamorfosis...*, nota 16.

⁵² BRAVO LIRA, *Metamorfosis...*, nota 16.

⁵³ BRAVO LIRA, *Etapas...*, nota 1, p. 80, nota 123.

⁵⁴ CAVALCANTI, nota 16.

bien, el mejor ejemplo de ello parece ser el de México, precisamente el Estado constitucional más estable desde los años 30. De este parlamento ha podido decirse que "está dominado por el Ejecutivo".⁵⁵ Por eso, se limita a aprobar los proyectos del gobierno, en la casi totalidad de los casos por unanimidad. En consecuencia, observa Carpizo, "no hay ningún incidente digno de anotarse en las relaciones Ejecutivo-Legislativo durante estos años" (1935-75).⁵⁶

Caso aparte es el de Cuba, donde se extrema el contraste entre los poderes nominales del parlamento y su papel real, puramente simbólico. Según sabemos, conforme a la constitución de 1975 se restauró en 1976, un parlamento como supremo órgano de poder del Estado. Pero se reúne tan sólo un par de veces en el año, de suerte que el poder corresponde al presidente del Consejo de Estado quien es el efectivo gobernante. Al parlamento sólo le cabe aprobar su gestión, lo que suele hacer por aclamación o unanimidad. Aquí apenas queda un residuo del antiguo parlamento colegislador y fiscalizador.

Acortamiento de la duración de la legislatura

A tono con la declinación del parlamento, no es extraño que se reduzca su periodo de sesiones. Pero esto es algo que tiene antiguos precedentes en Hispanoamérica.

En México la duración de la legislatura ordinaria es tan sólo cuatro meses. Pero el extremo en esta materia es el caso de Cuba. Allí, como se dijo, el parlamento conforme a la Constitución de 1975 se reúne sólo dos veces al año.

Pero hay que observar que el exiguo periodo de sesiones del parlamento en México, es similar al del parlamento en Brasil y en Chile, en la época en que allí se consolidó el Estado constitucional a partir de 1826 y de 1830, respectivamente. En Brasil era entonces de cuatro meses⁵⁷ y en Chile era de poco más de dos meses.⁵⁸

Otro precedente interesante sobre este punto es el de Colombia. Conforme a la Constitución de 1886, el Parlamento debía reunirse tan sólo

⁵⁵ CARPIZO, nota 19, p. 89.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Constituição política do imperio do Brazil*, art. 17 y 18. PIMENTA BUENO, José Antonio, *Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio*. Rio de Janeiro 1957, p. 126 ss.

⁵⁸ *Constitución de la República de Chile 1828*, art. 58 y *Constitución de la República de Chile 1933*, art. 52. HUNNEUS ZEGERS, Jorge, *La Constitución ante el Congreso o sea comentario positivo de la Constitución chilena*, Santiago, 2 vol., 1879-1880, 1, p. 299. Ahora 3a. ed., 3 vol., Santiago, 1890-92.

cada dos años y por un periodo de 120 días. Sin embargo ni siquiera esto se cumplió. La legislatura pasó a ser anual desde 1911 en adelante, pero con una duración de 90 días, que sólo se aumentó en 1936.⁵⁹

Substitución del parlamento

Entre 1953 y 1958 el Congreso fue reemplazado en Colombia por una Asamblea Nacional Constituyente a cuya legislación se dio el nombre de actos legislativos.

En Uruguay se ha ido más lejos. Se ha hallado una forma de suplir al parlamento cada vez que es cerrado. Primero se le substituyó en 1933 por un cuerpo deliberativo especial. Luego, en 1942, por un Consejo de Estado,⁶⁰ fórmula que se volvió a emplear desde 1973 hasta 1985.

En Argentina y Chile no se ha recurrido a un cuerpo especial, sino a la Junta de Comandantes de las Fuerzas Armadas. En Argentina, por primera vez en el periodo 1966-1970, y por segunda entre 1976 y 1983, se confiaron las facultades legislativas al presidente. Pero, entre 1970 y 1973 se las restringió en términos que para las leyes y decretos de significativa trascendencia para los fines de la revolución se exigió el acuerdo de la Junta de Comandantes.⁶¹ En Chile, en cambio, se impuso desde el principio una solución análoga. A partir de 1973 y hasta hoy, las facultades legislativas están confiadas a la Junta de Gobierno compuesta por los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de orden.⁶²

Sucesión presidencial

No menos dignas de examen son algunas formas de sucesión presidencial surgidas en el curso de la crisis del Estado constitucional. En México y en Brasil, salvo en 1985, es el presidente saliente quien designa al sucesor.⁶³ Algo parecido ocurre en Colombia, bajo el Frente Nacional, si bien fueron los dirigentes de los dos partidos que com-

⁵⁹ GUEVARA DE LÓPEZ, nota 14, p. 146.

⁶⁰ GROS, ESPIELL, nota 4.

⁶¹ "Estatuto de la Revolución argentina", 28 de junio de 1966, art. 5, en: *Anales de legislación argentina* vol. 25-B, Buenos Aires, 1966, p. 756. "Estatuto para el proceso de reorganización nacional", 24 de marzo de 1976, art. 4, en: *Anales* cit. 36-B, Buenos Aires 1976, p. 1021.

⁶² *Decreto-Ley* 128 de 12 de noviembre de 1973, *Diario Oficial* 16 noviembre 1973, art. 3.

⁶³ CARPIZO, nota 19, esp. 81 ss. El mismo, nota 29, p. 190 ss.

ponen el Frente, quienes decidían.⁶⁴ Pero, lo notable es que en todos estos casos se guardan las apariencias constitucionales y se mantiene el trámite de la elección presidencial, sea popular, como en México o en Colombia, sea indirecta como en Brasil.

Por esta vía se ha conseguido, de hecho, un alto grado de continuidad en la gestión gubernativa, semejante a la que existió en Chile en el siglo XIX, una vez que se asentó el Estado constitucional y se estableció la práctica, mantenida hasta 1886, de que cada presidente designara a su sucesor, si bien con la formalidad de una elección indirecta.⁶⁵

Abstención electoral

Otro punto interesante dentro de la crisis del Estado constitucional es la abstención electoral. Aunque se ha ampliado el derecho a voto, la participación electoral es muy reducida. Hay países donde la abstención es impresionante. Tal es señaladamente el caso de México y de Colombia. Podría pensarse que ello se debe a que precisamente en estos países no hay lucha electoral entre diversos partidos, sino uno gobernante o dos cogobernantes. Pero, al menos en Colombia, la abstención creció después del término del bipartidismo. Así, pues, conviene guardarse de suposiciones aventuradas.

Por la enorme significación que tienen, los porcentajes de abstención electoral son difíciles de obtener. Con todo, puede afirmarse que en la elección presidencial de 1976 en México la abstención superó el 50% y algo parecido ocurrió en la elección de diputados de 1979.

Con estos antecedentes, es difícil creer que la campaña en pro de la participación en las elecciones presidenciales de 1982 —por cierto muy amplia e insistente— haya logrado reducir la abstención a un 25%, como se afirmó entonces.

En Colombia, la abstención electoral ha ido en aumento. Se estima que entre 1957 y 1976 osciló entre 43 y 67%.⁶⁶ Tras el fin del bipartidismo, en las elecciones de diputados de 1980 se calcula que superó el 70% y en las municipalidades de 1984, que como tales despiertan

⁶⁴ RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos, "Evolución político-constitucional en América Latina (1950-1975). El caso de Colombia", en: EOP, p. 41 ss. URIBE VARGAS, nota 14.

⁶⁵ EDWARDS, nota 5, BRAVO LIRA, *La constitución...*, nota 5.

⁶⁶ Dirección Nacional de Estadística (DANE) Boletín mensual de estadística Nos. 250-251, Bogotá 1972, p. 67. Trae el porcentaje de votantes en las elecciones presidenciales y parlamentarias desde 1958 hasta 1972.

menos interés, se estima que alcanzó un 75%. Es decir, sólo votó uno de cada cuatro ciudadanos con derecho a sufragio.

La abstención ha sido también considerable en algunos plebiscitos convocados para sancionar nuevas constituciones. En Uruguay, en 1951, superó el 60%, pero en 1966 descendió al 49%. En Ecuador la constitución de 1978 se aprobó con el voto en favor de tan sólo el 39% del electorado. Un 33% se abstuvo y el resto votó en contra o en blanco.

La fachada constitucional

Las repercusiones institucionales de la crisis del Estado constitucional en Hispanoamérica son muy complejas. Por eso, antes de cerrar estos apuntes sobre ellas, conviene destacar una actitud que hasta ahora no ha sido suficientemente comprendida ni apreciada.

Nos referimos a la preocupación por mantener la fachada constitucional, por guardar las apariencias institucionales. Ella es la que da sentido, por ejemplo, a la formalidad de elegir a un presidente que se sabe designado de antemano, como sucede en México, sucedió en Colombia durante más de 20 años de Frente Nacional y en Brasil durante los 21 años de gobierno militar. Ella es la que da sentido a cada nueva restauración del parlamento, a pesar de que se torna cada vez más ineficaz para ejercer, en las condiciones actuales, las funciones legislativas y fiscalizadoras que fueron su razón de ser. Ella es, en fin, la que da sentido a la celebración de elecciones y plebiscitos, pese a la abstención, a veces mayoritaria, de los ciudadanos con derecho a sufragio.

Todo esto no se explica sin una indiscutida adhesión al ideal del Estado constitucional. Pero ese cuidado por guardar las formas constitucionales es tan importante. Mientras subsista será una señal de que ese ideal no ha muerto en Hispanoamérica.

Síntesis y conclusión

El número de constituciones que rigieron en los diecinueve Estados de Hispanoamérica en lo corrido del siglo XX supera a las noventa. Este hecho es, por sí solo desconcertante. A primera vista parece indicar que estamos ante una crisis del Estado constitucional. Pero ello no es exacto, ya que no se trata de una novedad. Antes bien, durante el siglo XIX se promulgó en estos países un número no menos elevado de constituciones. Así, pues, se trata de una constante que, a los más,

autoriza para hablar de una especie de crisis permanente del Estado constitucional en Hispanoamérica.

Pero la palabra crisis significa revisión. Supone una etapa previa que ella clausura o interrumpe y abre un lapso más o menos de indefinición. En este sentido se habla aquí de crisis del Estado constitucional en Hispanoamérica a partir de 1917-30.

Como es sabido, la suerte del Estado constitucional no se identifica con la de las constituciones. La razón es muy simple. El Estado constitucional es una realización histórica, en tanto que la constitución no pasa de ser un papel, un documento, una construcción teórica. Por eso, para estudiar el Estado constitucional es menester examinar la vigencia o aplicación real de los textos constitucionales.

Desde este punto de vista se distinguen claramente dos situaciones. Por una parte hay constituciones con una vigencia puramente oficial y por otra, constituciones con una vigencia efectiva. Pero, la contraposición no es tan esquemática. En la práctica, la mayoría de las constituciones son en parte aplicadas y en parte violadas. Más aún, durante la vigencia de una misma constitución se producen situaciones diferentes. Así, hay periodos en los que rige efectivamente y periodos en los que rige tan sólo en forma nominal.

No es fácil determinar el grado de vigencia de una constitución. Pero hay un índice muy revelador, porque atiende a un elemento fundamental del Estado constitucional. Es el régimen de gobierno basado en la dualidad gobierno-parlamento. Ahí está el punto clave, por lo menos en Hispanoamérica. El funcionamiento normal de un parlamento encargado de regular la gestión gubernativa es la más elemental prueba de que una constitución oficialmente vigente tiene efectiva aplicación.

A la luz de este criterio podemos analizar la crisis del Estado constitucional que se produce en Hispanoamérica desde 1917-30 en adelante.

Se trata de una crisis del gobierno de partido que se planteó de diversa manera en los distintos países, pero que golpeó más rudamente a los tres Estados constitucionales bien asentados que había entonces en Hispanoamérica: a partir de 1924 a Chile, cuyo régimen de gobierno funcionaba regularmente desde 1930 y a partir de 1930 a Argentina y a Brasil, cuyos regímenes de gobierno se habían consolidado respectivamente desde 1862 y 1891.

La crisis afecta principalmente al parlamento y a los partidos de cuño parlamentario. Se deterioran las dos funciones que fueron la razón de ser del parlamento desde su implantación: la legislación y la fiscalización del gobierno. Por un lado la legislación parlamentaria

es desplazada en gran medida por otras formas concurrentes de legislación, como los decretos leyes, los decretos con fuerza de ley o los decretos legislativos. Por otro lado se configura un aparato estatal y paraestatal que por su complejidad y dimensiones escapa a la fiscalización parlamentaria diseñada en el siglo XVIII para una administración mucho más modesta.

Paralelamente se desvanece el espíritu parlamentario y declinan los partidos fundados en ese espíritu: en la creencia en la virtud de la discusión, el poder de los argumentos y la ventaja de los compromisos. En cambio, surgen partidos que tienen una visión total de la política y que, por tanto, ni se consideran iguales a los demás ni buscan negociar y entenderse con sus rivales. Antes bien, se presentan como un partido distinto de los otros, que busca desplazar e imponerse a los demás.

Muchos son los esfuerzos que se han realizado en Hispanoamérica desde 1917 hasta ahora para resolver esta crisis. En general ellos se han orientado en dos sentidos. Por un lado se acude a elementos extraparlamentarios similares a los europeos y, por otro, se busca simplemente una restauración del gobierno de partido.

Entre los que acogen elementos extraparlamentarios está en primer lugar México, donde sólo se consiguió regularizar la aplicación de la constitución de 1917 bajo el predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fundado en 1929. Este es un hecho decisivo, porque se trata del único caso de consolidación del Estado constitucional en Hispanoamérica durante el siglo XX.

También tiene carácter extraparlamentario el bipartidismo implantado en Colombia, a partir de 1958, por el Frente Nacional formado por los partidos conservador y liberal, mediante una modificación de la constitución de 1886, carta que continúa vigente hasta hoy.

La misma orientación extraparlamentaria se impone en Brasil desde 1964 hasta 1985. Bajo el influjo de las Fuerzas Armadas en lugar de restaurarse el gobierno de partido, se convierte al presidente en un gobernante situado por encima del parlamento y de los partidos, sobre los que ejerce una acción moderadora. Con este objetivo se dicta la constitución de 1967 y se la modifica constantemente. Pero al cabo de 21 años también esta solución llegó a su fin y a partir de 1985 se intenta una nueva restauración del gobierno de partido.

Otros países donde se acogieron elementos extraparlamentarios son Ecuador, en 1929, 1945 y 1946, Perú en 1920 y 1933, Cuba en 1934, Nicaragua y El Salvador en 1939, y Argentina en 1949.

Pero, durante esta época de crisis del Estado constitucional la mayor

parte de los Estados se han propuesto restaurar alguna forma de gobierno de partido.

Sólo dos tuvieron cierta fortuna: Chile desde 1933 hasta 1973 y Costa Rica, desde 1949 hasta ahora. A ellos cabe aproximar un intento más reciente, pero que aún sobrevive, de establecer un gobierno de partido en Venezuela bajo la constitución de 1961.

Otros muchos intentos análogos se hicieron en Hispanoamérica durante esta época de crisis del Estado constitucional. Por diversas razones ninguno logró su objetivo.

Con estos antecedentes puede responderse a la cuestión planteada al comienzo de este estudio. Parece prematuro atribuir al retorno de gobernantes civiles en varios países de Hispanoamérica en los últimos años otra significación que la de un episodio más dentro de esta crisis.

Así lo muestra el hecho de que al cabo de más de medio siglo la crisis del Estado constitucional que se produce en Hispanoamérica entre 1917 y 1930 siga abierta salvo en México.

Pero estas décadas no han transcurrido en vano. En el curso de ellas ha surgido una serie de formas institucionales que han permitido paliar o suplir, con mayor o menor fortuna, las principales deficiencias del Estado constitucional. Entre ellas están las que en todos los países han permitido al gobierno desempeñar funciones legislativas, las que han configurado un aparato estatal y paraestatal cuya dirección ejerce el presidente al margen de la fiscalización del parlamento, las que en México, Brasil y Colombia, sin suprimir el trámite electoral, han permitido al presidente saliente designar en cierta forma a su sucesor, en fin, las que en Uruguay, Argentina y Chile han permitido suplir al parlamento y tantas otras.

Por eso la duración de la crisis no es demasiado alarmante, ni aún el caso, muy probable, de que se deba a una decadencia del Estado constitucional. Después de todo, no hay ninguna razón para pensar que el Estado constitucional sea la última forma histórica del Estado. Antes bien, una vez extinguida tendrá que ser reemplazada por otra. Además, el Estado constitucional nunca llegó a realizarse en la mayoría de los países hispanoamericanos. Sólo se asentó en algunos de ellos y por algún tiempo, más o menos prolongado. Así, pues, su decadencia no afecta mucho a estos países.

Lo que en cambio merece la mayor atención son las formas institucionales nacidas durante la crisis. Un estudio más detallado de ellas revelaría, sin duda, que junto con decaer la dualidad gobierno-parlamento, que sirve de base al régimen de gobierno en el Estado constitucional, aparece una serie de nuevas formas institucionales llamadas,

tal vez, a conformar un régimen de gobierno distinto, capaz de reemplazarlo.

ABREVIATURAS

EOP GIL VALDIVIA, Gerardo y CHÁVEZ TAPIA, Jorge (coordinadores) *Evolución de la Organización político-constitucional en América Latina (1950-1975)*, 2 vol., México 1978-79. No trata de América Latina, sino sólo de Brasil y de algunos países de América española.