

JORGE COVARRUBIAS SANCHEZ

EL REGIMEN PARLAMENTARIO

MEMORIA PARA OPTAR AL
GRADO DE LICENCIADO EN
LEYES Y CIENCIAS POLÍTICAS
DE LA UNIVERSIDAD
:: DE CHILE ::

SANTIAGO DE CHILE
IMPRESA CERVANTES
Agustinas 1354
1927

JORGE COVARRUBIAS SANCHEZ

EL REGIMEN PARLAMENTARIO

MEMORIA PARA OPTAR AL
GRADO DE LICENCIADO EN
LEYES Y CIENCIAS POLITI-
CAS DE LA UNIVERSIDAD
:: DE CHILE ::

SANTIAGO DE CHILE
IMPRESA CERVANTES
Agustinas 1354
1927

IMPRESA

CERVANTES

Agustinas 1354

— 1927 —

INDICE

	Págs.
Introducción.....	7
PRIMERA PARTE: ¿EN QUÉ CONSISTE EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO?	11
<i>Capítulo I:</i> Principal fuente del Parlamentarismo	11
Principios en que se basa.....	12
<i>Capítulo II:</i> Régimen parlamentario ideal.....	15
Poder Legislativo.....	15
Poder Ejecutivo.....	19
Gabinetes Ministeriales.....	21
Poder Judicial.....	22
SEGUNDA PARTE: ORIGEN Y DESARROLLO DEL PARLAMENTARISMO EN INGLATERRA.....	25
<i>Capítulo I:</i> Gobierno por prerrogativa.....	26
Gobierno representativo.....	27
Origen y desarrollo del Parlamento..	29
Origen y 1. ^a transformación de los Partidos Políticos.....	31
Principios del parlamentarismo.....	33
Origen y desarrollo del Consejo de Gabinete.....	35
Incompatibilidades en el sistema parlamentario.....	37
Primera Reforma electoral.....	37

	Págs.
<i>Capítulo II: Gobierno Parlamentario</i>	40
Consecuencia de las reformas electo- rales.....	42
Importancia del primer Ministro....	43
<i>Capítulo III: Actual situación política de Ingla- terra</i>	46
Nuevas tendencias de la Constitución inglesa.....	50
Gobierno de las Colonias.....	50
TERCERA PARTE: EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EN FRANCIA	53
<i>Capítulo I: Base del desarrollo Político de Fran- cia</i>	53
Contrato Social.....	55
Doctrinas de la Revolución.....	57
Constituciones revolucionarias	57
Obra de Napoleón.....	59
Gobiernos posteriores a Napoleón....	61
<i>Capítulo II: Constitución de 1875</i>	64
Crítica de la Constitución de 1875....	65
Partidos Políticos.....	67
Tendencias descentralizadoras	69
<i>Capítulo III: Situación política de Francia</i>	71
CUARTA PARTE: LAS CONSTITUCIONES DE BÉL- GICA Y SUECIA.....	77
<i>Capítulo I: Constitución política de Bélgica</i>	77
Constitución política de Suecia.....	79
QUINTA PARTE: LAS NUEVAS CONSTITUCIONES PARLAMENTARIAS DE EUROPA.....	81
<i>Capítulo I: Constitución política de Austria</i>	81
Constitución política de Tchecoeslova- quia.....	82
<i>Capítulo II: Constitución política de Alemania</i> ..	84

	Págs.
Partidos políticos.....	86
<i>Capítulo III: La actual situación de España e Italia.....</i>	89
Régimen dictatorial de España.....	89
Régimen dictatorial de Italia.....	90
Probable resultado de estas dictaduras.....	91
SEXTA PARTE: LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EN CHILE	93
<i>Capítulo I: Constitución de 1833.....</i>	<i>95</i>
Poder Ejecutivo.....	95
Evolución de los Gabinetes.....	98
Poder Legislativo.....	101
Reformas Electorales.....	102
Leyes financieras.....	104
<i>Capítulo II: Desarrollo de los Partidos Políticos..</i>	<i>107</i>
Actuación de Portales.....	108
Bulnes - Manuel Montt	109
Pérez - Errázuriz Zañartu.....	112
Pinto - Santa-María.....	113
Balmaceda.....	115
Dictadura y revolución de 1891.....	117
<i>Capítulo III: Régimen Parlamentario (1891-1925)</i>	<i>118</i>
Caída del parlamentarismo y nuevas tendencias.....	123
SÉPTIMA PARTE: CAPÍTULO FINAL.....	127
Bibliografía.....	135

INTRODUCCION

A pesar de que el régimen parlamentario ha sido una de las instituciones más combatidas en estos últimos tiempos, interesa en sumo grado, tanto al político como al historiador y al filósofo, seguir su desarrollo, por ser uno de los medios más seguros de conocer las tendencias políticas y sociales de los pueblos modernos.

Este régimen, basado esencialmente en las costumbres, ha ido sufriendo todas las vicisitudes de éstas y ha ido marcando, ora la decadencia, ora el triunfo de las más variadas doctrinas.

Por medio de él se ha ensayado convertir en un régimen de gobierno, desde el jacobinismo de la revolución francesa hasta el socialismo de los tiempos actuales; desde el centralismo más absorbente hasta el individualismo más completo.

Todo el angustioso afán de la sociedad moderna por tener una autoridad firme, se ha reflejado en este régimen, ya que, derrumbado el poder absoluto de las monarquías y deshecho el poder moral del cristianismo; es decir, las dos bases en que descansaba la organización de la sociedad antigua y de donde sacaba su fuerza y estabilidad la autoridad que la regía, los pueblos han tenido que lanzarse a buscar nuevas bases en que asentar su nueva organización social.

Una nueva ambición se apodera de los pueblos; la de dirigir por sí mismos sus destinos, sin esa autoridad aislada y prepotente que los había gobernado por tantos siglos, a su capricho; y a causa de ella, se promueven las revoluciones más sangrientas y los odios más inextinguibles; porque, en su vehemencia por conseguir pronto, este ideal halagador, han pretendido arrasar con todo lo que pudiera hacer revivir las viejas tradiciones.

Y así se entabla una peligrosa lucha entre el tradicionalismo, que sostiene el origen divino de la autoridad y los reformistas, que proclaman como única autoridad verdadera la soberanía del pueblo; lucha, que, como dice Ferrero, parece haber terminado con la destrucción de ambos adversarios: el principio Monárquico y el principio Democrático.

El aniquilamiento de ambos principios, amenaza de muerte al régimen parlamentario, nacido como régimen de conciliación de fuerzas tan opuestas.

¿En qué terminará esta anarquía política? ¿Subsistirá el parlamentarismo a esta decadencia general de principios? Tales son las preguntas a que se propone contestar esta memoria, cuyo fin es dar a conocer la actual situación del régimen parlamentario y sus posibles evoluciones.

PLAN GENERAL DE LA MEMORIA

En la primera parte, estudiaré en qué consiste el régimen parlamentario; nada más que su mecanismo y sus fundamentos.

En la segunda: el origen y desarrollo del parlamentarismo inglés y brevemente, el régimen parlamentario de las colonias inglesas.

En la tercera, el origen y desarrollo del de Francia.

En la cuarta, los regímenes de Bélgica y Suecia, que tienden a los de Francia e Inglaterra, respectivamente.

En la quinta, los regímenes parlamentarios de la post-guerra; en el orden en que van dándole más facultades al poder ejecutivo: Austria, Tchechoslovaquia y Alemania y una exposición de la situación de España e Italia.

En la sexta, el origen y desarrollo del parlamentarismo en Chile; y en la séptima, un resumen de la situación actual del régimen parlamentario.

I PARTE

CAPÍTULO I

¿EN QUE CONSISTE EL REGIMEN PARLAMENTARIO?

El parlamentarismo, como todos los regímenes de gobierno, no ha sido la obra de filósofos o jurisconsultos; sino el resultado espontáneo, en Inglaterra; preparado por un movimiento de ideas y grandes desórdenes sociales, en Francia; de una evolución natural de los pueblos, evolución que empezó por colocar al régimen representativo en frente y como contraposición al régimen monárquico absoluto y que termina por producir este régimen que, suavizando las rigideces e inconvenientes de uno y otro, aparece como armonizador entre las necesidades de mantener el orden y la unidad del Estado; entregando el poder o la representación de la nación a un solo hombre y la de darle a ésta, plena participación en el gobierno.

Principal fuente del parlamentarismo. La principal fuente del régimen parlamentario es la costumbre. Las constituciones escritas se limitan únicamente a exponer los grandes rasgos de la organización de los poderes públicos

y muchas veces ha acontecido que la costumbre ha hecho variar o ha interpretado a su modo las mismas disposiciones constitucionales, y de tal manera, que psicólogos tan profundos como Gustavo Le Bon, llegan a decir que: «las constituciones no representan más que palabras vanas».

El hecho de que en Inglaterra, pueblo que sirvió de modelo de organización política, no existiera Constitución escrita y la costumbre fuera la única norma de su gobierno; y que las doctrinas mismas que le han dado vitalidad al parlamentarismo, es decir, las de la filosofía de la revolución francesa, fueran vagas y abstractas; han sido las circunstancias más favorables para que la costumbre pueda influir plenamente en la organización y desarrollo de este régimen.

Principios en que se basa. El régimen parlamentario toma este nombre en oposición al de régimen presidencial. Ambos son regímenes representativos de gobierno, con la diferencia, que en el primero, el poder reside en el parlamento, él impone al jefe de Estado el ministerio elegido del partido de la mayoría, él fiscaliza los actos de dicho ministerio y lo hace dimitir cuando no está de acuerdo con su política o cuando ha dejado de representar a las mayoría; mientras que en el segundo, el poder está en el Jefe de Estado, quien elije y remueve a su voluntad a los miembros del ministerio.

Se ha llamado al régimen parlamentario: «gobierno de los gabinetes» y también «gobierno de los partidos»; porque su mecanismo está basado en los partidos políticos que gobiernan por medio de los gabinetes; y fijando más la idea: la nación organizada en partidos políticos, representados en el parlamento e imponiendo de éste, los gabinetes al Jefe del Estado. Los partidos representando a la nación y representados en el parlamento y los ga-

binetes representando al Jefe del Estado y fiscalizados por el parlamento.

De este modo, ha sido como se han puesto en práctica las doctrinas de democracia proclamadas por la revolución francesa: las prácticas parlamentarias se ajustaban perfectamente a ellas, y la revolución; semejando a un genio literario que supiera darle toda su amplitud a una gran idea expuesta débilmente por un escritor mediocre, hizo suyo al régimen parlamentario, como a los regímenes republicanos y representativos y los propagó por todo el mundo.

Por eso, el régimen parlamentario es la suprema evolución del dogma revolucionario. Efectivamente, los principios fundamentales del pacto social son: libertad, Igualdad y soberanía del pueblo. Siendo todos los hombres libres, cada uno entra por su propia voluntad a formar parte de la nueva sociedad y entra con la condición que se le respeten sus derechos, entre los cuales el más importante es el de ciudadano, que le confiere el poder de intervenir en todos los asuntos del Estado; siendo todos iguales, quedan lógicamente rechazados todos los privilegios, y todos tendrían los mismos derechos y las mismas cargas. De estos dos principios, se deduce el de la soberanía del pueblo; el dogma por excelencia de los pueblos modernos y en el que, hasta ahora, descansa la organización de sus Estados.

Pero el pueblo no podía gobernarse a si mismo, por sí solo, so pena de caer en la anarquía; era necesario que delegara el poder en unos cuantos ciudadanos; así es como se formó el parlamento: era necesario también, hacer más palpable, darle más unidad a esta idea demasiado abstracta de Nación y para esto, se puso a su cabeza un Jefe del Estado: Monarca o Presidente, como sumo representante de la soberanía del pueblo y del Estado nacional y con una supervigilancia sobre la administración

general y con ciertos poderes sobre las relaciones exteriores y las fuerzas armadas, emblemas consagrados de la soberanía; y para hacerlo intangible e irreprochable se le quitó la responsabilidad del gobierno para dársela a sus ministros.

Pronto se vió la incapacidad de los parlamentos para gobernar y la necesidad de establecer un poder armonizador entre el parlamento y el Jefe del Estado, y entonces adquieren importancia los gabinetes. Al mismo tiempo el pueblo, a medida que iba adquiriendo una representación más efectiva en el gobierno, se dividía en grupos, según las opiniones o clases sociales, y formaba los partidos políticos.

Junto al dogma de la soberanía nacional se establece otro dogma; ya no de un carácter filosófico, sino más bien práctico: el de la separación de los poderes públicos en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Este tuvo su origen en las doctrinas de Montesquieu, que indicaba como una de las causas de las libertades públicas que reinaba ya en Inglaterra, el hecho que los poderes del Estado no estuvieran reunidos en una sola mano, sino distribuidos entre diversos organismos; quitándoles de este modo la ocasión de poder abusar con ellos.

Por último, ya hemos visto los principios de libertad e igualdad proclamados en el pacto social, y consecuentes con ellos, se redactan la declaración de los derechos del hombre y siguiendo a ésta, todas las Constituciones políticas establecerán expresa y solemnemente, cuáles son las garantías y derechos de los ciudadanos.

Tal es el esquema, con algunas variaciones según los pueblos, de los principios en que se basa el sistema parlamentario.

Al estudiar el origen del régimen, consideraremos con más detalle estos principios y veremos la influencia que han tenido en su desarrollo.

CAPÍTULO II

REGIMEN PARLAMENTARIO IDEAL

Mas arriba vimos, que el parlamentarismo descansa en las costumbres y por las múltiples variaciones que sufre según los países, aquí expondremos, sólo el tipo ideal de este régimen. También vimos que, por el principio de la separación de poderes, se distinguían en este régimen los poderes: Ejecutivo o Jefe del Estado, Legislativo o Parlamento; y Judicial o Cortes de Justicia y Jueces.

Poder Legislativo. El más importante de estos poderes es el Legislativo, o sea, el Parlamento; porque los partidos políticos están representados en él y él es el que impone los gabinetes al ejecutivo.

El parlamento se divide en dos Cámaras: la Alta y Baja cámaras, que se denominan generalmente: el Senado y la Cámara de Diputados o de los Representantes; y en Inglaterra: los Lores y los Comunes.

Esta división tiene su primer origen en un hecho: la nobleza fué la primera en organizarse como parlamento. Ya en el siglo XIII, encontramos establecidas la Cámara de los Lores, en Inglaterra y la Dieta de los nobles en Hungría. Al lado de éstas, el pueblo, a medida que iba

adquiriendo poder, fué formando la Cámara baja, con representación propia e independiente. Así es como aparecen las dos Cámaras representando, una, a la aristocracia y la otra, al pueblo.

La segunda causa de esta división es ideológica, y fué el temor que se había apoderado de los pueblos de volver a caer en el despotismo, ya de un monarca, como de una asamblea; temor acentuado por los recuerdos que dejaron las feroces tiranías de la Convención; y con mayor motivo en este régimen en que los parlamentos son todopoderosos.

Más tarde, borrada un tanto esa división de clases y disminuidos esos temores, se le ha querido dar una razón de sér, más práctica. Según unos, sirve para darles representación separada al capital y al trabajo. Tal es el significado que tiene en el departamento de Victoria (Australia) según el profesor Jenks; teniendo el Consejo Legislativo (Cámara Alta) la representación del Capital y la Asamblea Legislativa (Cámara baja) la del trabajo.

En otros pueblos sirve para representar las opiniones moderadas o conservadoras y las reformadoras o extremistas; desempeñando en este caso un papel moderador para los parlamentos que les evita decisiones precipitadas o erróneas. La Cámara Alta viene entonces a reemplazar al Senado romano y a los Consejos de Ancianos, instituciones cuyo fin era moderar el poder de los gobernantes; y para ello se le organiza con reglas especiales, como el que no puedan entrar a él sino ciudadanos de cierta edad (de más de 36 años en general) o que reúnan ciertas condiciones como, el que hayan desempeñado cierto puesto público, etc.

Al estudiar el desarrollo del parlamentarismo se verá, cómo las prácticas han ido dando cada vez mayor importancia a la Cámara Baja, hasta el punto, que en al-

gunos pueblos, se ha llegado a pretender la supresión de la Cámara Alta.

Respecto a las atribuciones de una y otra, la costumbre y las leyes positivas han dado mayores facultades a la Cámara Baja en materia de leyes de subsidios y gastos públicos; así, por ejemplo; en Inglaterra, la Cámara de los Comunes es la única que puede autorizar los gastos públicos e imponer contribuciones, a petición exclusiva de la Corona. En Francia, las leyes de finanzas deben ser presentadas, en primer lugar, a la Cámara de diputados, disposición que le da una gran influencia sobre el presupuesto. En Chile las leyes de contribuciones eran, según la Constitución de 1833, de dos naturalezas: unas, que autorizaban el cobro de contribuciones ya existentes, cuya aprobación correspondía al Congreso; y otras que, creaban nuevas contribuciones, que sólo podían tener principio en la Cámara de Diputados. En cuanto a la Cámara Alta, se le han dado ciertas atribuciones para el nombramiento de empleados diplomáticos, militares y civiles.

La importancia del Parlamento proviene, de que es el órgano de los partidos políticos, cuya organización y desarrollo tienen tanta influencia en el régimen parlamentario, por ser uno de sus fundamentos.

Los partidos políticos forman una institución de hecho, cuyas diversas evoluciones nos tocará estudiar en el transcurso de esta memoria. Sin embargo, la historia ha venido a demostrar una regla invariable a que están sometidos en este régimen: la existencia de dos partidos o agrupaciones de partidos: una que gobierna y otra que fiscaliza; así, por ejemplo. En Inglaterra gobiernan actualmente los conservadores fiscalizados por los liberales y laboristas. En Chile, en 1920 gobernaba la Alianza liberal y le hacía oposición, la Unión nacional.

Esta división bipartita es tan necesaria para el buen

funcionamiento del régimen parlamentario, que en el caso, que esté gobernando un partido sin opositores; este se divide; como pasó en Chile, cuando; gobernando los conservadores en tiempo de don Manuel Montt, estos se dividieron y pasaron á formar el partido Nacional, quedando éste en el gobierno y los otros en la oposición.

En íntima relación con el funcionamiento de los partidos políticos están: la forma en que llegan a tener su representación en el Parlamento, es decir, el sistema electoral, y el modo en que van a ejercer su influencia en éste; es decir, la existencia de un buen reglamento interno de las Cámaras.

Estos dos problemas corresponden ya, a la reglamentación del régimen parlamentario. Con el sistema electoral se trata del modo práctico de hacer efectiva la soberanía popular; con el reglamento de las Cámaras se trata de darle las garantías suficientes a los partidos, para emitir sus opiniones.

Las reformas del sistema electoral han tenido gran importancia en el desarrollo del parlamentarismo; por medio de ellas, en Inglaterra, los liberales consiguen afirmarse en el poder, de 1832 para adelante; de igual modo, en Francia, la proclamación del sufragio universal en 1848, sirve de base para, que el Imperio de Napoleón III se transforme, de Monarquía autoritaria en un imperio liberal; y en Chile, la reforma de 1874 asegura el gobierno de los liberales.

Actualmente el sufragio universal es el sistema seguido por casi todas las naciones y se le considera como la realización más completa de este ideal de la soberanía del pueblo. Y precisamente en estos momentos en que se ha extendido por la mayor parte del mundo civilizado, es cuando se empieza a reaccionar contra él; las múltiples dificultades e injusticias que ha traído en la prác-

tica y el descrédito de las doctrinas mismas en que se apoya, han venido a contribuir a este movimiento.

Poder ejecutivo. Frente al poder legislativo, el régimen parlamentario coloca, en virtud de la división de poderes, un órgano que, en principio, debiera ser un mero ejecutor; un medio por el cual el parlamento, dictador de órdenes, hiciera cumplir sus mandatos. En la práctica, el poder ejecutivo ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia.

Este desarrollo, lo ha obtenido gracias a la institución de los Gabinetes y para conciliar la práctica, con esa primera idea, se ha hecho una división por la cual, el titular del poder ejecutivo: el Jefe de Estado, monarca o presidente de República, no puede obrar sino con la venia de sus ministros y es irresponsable de sus actos políticos. Estos, organizados en Gabinete o ministerio, son los únicos responsables del gobierno y responden ante el parlamento de sus actos.

En caso de conflicto entre el parlamento y un ministerio es cuando toma la iniciativa el Jefe de Estado, por medio de la facultad de disolver las cámaras que la puede ejercer en dos casos: ya sea porque el ministerio pida que sean disueltas y niegue el Jefe de Estado esta petición, entonces lo obligaría a dimitir y el nuevo gabinete que se forme, se vería en la necesidad de pedir, a su vez, la disolución, para saber el apoyo que tiene en el pueblo; ya sea, porque el parlamento le obstruya su acción al gabinete con la intención de obligarlo a dimitir y entonces, para saber si puede continuar en el gobierno, tendrá que pedir la disolución del parlamento y apelar al fallo del pueblo.

El rol del Jefe de Estado es el de mantener el buen funcionamiento del régimen, el de vigilar que se cumpla con la mayor fidelidad posible la voluntad de la nación; en

buenas cuentas, tiene en sus manos, la supervigilancia del gobierno.

Además de la facultad de disolución, el Jefe de Estado, tiene la atribución de nombrar a los miembros del gabinete, que la ejerce del modo siguiente: en primer lugar está limitada; tiene que elegirlos de la mayoría del parlamento; en segundo lugar, no elige, en realidad, más que al jefe del ministerio o primer ministro y tiene que ser el leader o miembro más prominente del partido de mayoría, para que tenga ascendiente sobre el parlamento, y el primer ministro forma el ministerio, de acuerdo con ambos poderes: el Jefe de Estado y el parlamento.

Por último, tiene la atribución de concurrir a la formación de las leyes, sancionarlas y promulgarlas; la primera la ejerce por medio de mensajes enviados al parlamento, en que presenta un proyecto de ley. En la segunda, tiene mayor o menor facultad, según las diversas constituciones. En algunas puede oponerse a la aprobación de una ley por un veto absoluto, como sucede según la nueva constitución de Alemania; en otras tiene sólo un veto suspensivo, como en las de Inglaterra, Francia, Tchechoslovaquia, etc. En cuanto a la promulgación, consiste, en que toda ley para que sea válida, debe llevar la firma del Jefe de Estado y del ministro del ramo respectivo.

Estas son las tres fundamentales atribuciones del Jefe de Estado: la de disolver el parlamento, nombrar el gabinete y concurrir a la formación de las leyes y sancionarlas. Además, tiene atribuciones administrativas, como la de expedir decretos o reglamentos para la buena ejecución de las leyes e intervenir en el nombramiento de empleados civiles, militares o diplomáticos; atribuciones judiciales, como la de velar por la conducta de los jueces y atribuciones diplomáticas, como la de intervenir en la declaración de guerra y firmar tratados.

Gabinetes ministeriales. Apesar de la creencia vulgar, en el régimen parlamentario no existe esa división absoluta de poderes. Este régimen «no admite esa separación de los poderes legislativo y ejecutivo; pero, sin embargo, tampoco los confunde; sólo admite entre ellos cierta compenetración recíproca: «el gabinete es el que sirve de coordinador entre ambos, ya que los ministros son «en cierto sentido, los representantes del cuerpo legislativo para ejercer el poder ejecutivo y al mismo tiempo y principalmente, los agentes del Jefe de Estado y sus representantes ante el cuerpo legislativo» o como define Bagehot, al gabinete, «una comisión del cuerpo legislativo elegida para ser el cuerpo ejecutivo».

De estas definiciones se deducen las reglas siguientes a que están sometidos los Gabinetes en el régimen parlamentario: 1) El Gobierno parlamentario supone, naturalmente, en los miembros del gabinete la doble cualidad de ministro (representante del Jefe de Estado) y de miembro del parlamento.

2) Como ministros, es decir, en cuanto ejercen el poder ejecutivo, deben formar un gabinete homogéneo, para que haya unidad de miras y orden en el gobierno.

3) Como ministros, deben ser política y solidariamente responsables ante las Cámaras.

4) Como representantes del poder legislativo, deben ser escogidos de entre los partidos de la mayoría; y más aun, deben ser los jefes de la mayoría de las Cámaras y, en especial, de la Cámara de Diputados, como que es esta, la que está en mayor contacto con la nación misma.

Fuera de estas cuatro reglas fundamentales, existen otras, sobre la organización de los gabinetes, así como:

1) Los Gabinetes no tienen necesidad de comprender un número determinado de ministros y limitado de antemano; las circunstancias son las que fijan el número en cada ministerio. 2) Los ministros en calidad de tales,

no tienen, en general, ni voz ni voto en las Cámaras; toman asiento únicamente en la Cámara a que pertenecen.

Al estudiar el desarrollo del parlamentarismo, se verá como ha ido adquiriendo importancia el primer Ministro, hasta llegar a concentrarse en sus manos la verdadera autoridad y responsabilidad del gobierno.

Poder judicial. Es el tercer poder del Estado, y aunque no es un poder gubernativo, por cuanto no tiene la facultad de crear u organizar, ni de obligar a la nación entera con sus mandatos, sin embargo, debe considerársele como uno de los poderes públicos; porque es, el que hace respetar los derechos individuales. Es la función ordenadora del Estado aplicada a cada caso en particular. El hace efectivo el cumplimiento de las leyes y actúa como poder intermedio entre los poderes impulsores del gobierno y los gobernados.

Una de las disposiciones más importantes del derecho moderno, es la garantía que se le dá a los derechos individuales, con el establecimiento de la independencia del poder judicial; para esto, en todos los pueblos se ha establecido la inamovilidad de los jueces, para librarlos de la influencia de la política, y sobre todo; se ha dispuesto que la facultad de juzgar las causas civiles o criminales, pertenece exclusivamente a los tribunales de justicia, que deben ejercerla estrictamente cumpliendo las disposiciones legales; garantizándose de este modo, a los ciudadanos contra los arrestos ilegales y otros atropellos que pudiera cometer la autoridad.

En algunos pueblos se le ha dado a los tribunales de justicia una facultad de supervigilancia de las leyes; pudiendo impedir el cumplimiento de una ley que consideren inconstitucional. Así sucede en Estados Unidos, en Méjico, desde 1857, en Portugal (1911) y, por fin, fué establecida en Chile en 1925.

Este es el esquema del mecanismo del régimen parlamentario y como se ve, los partidos políticos y los gabinetes son los dos grandes organismos en que descansa; y cosa extraña, ambos son, más organismos de hecho que de derecho; la lógica de las cosas los ha creado y les ha dado sus atribuciones; por ella van evolucionando a medida que las circunstancias varían, y a ellos es al que le debe sus grandes crisis como sus grandes triunfos. Profunda desorganización administrativa y hasta trastornos sociales se han producido por las frecuentes crisis ministeriales o por el abuso de un partido; y también catástrofes como la gran guerra han podido ser resistidas por los pueblos, sin temor de tener que sufrir conmociones internas, gracias a las fuerzas poderosas con que este régimen los sostenía.

La existencia de este régimen en un siglo que se precia de haber determinado y codificado hasta los más pequeños detalles de la vida de los pueblos, prueba como este organismo que llamamos Estado, es ante todo, un hecho que, por naturaleza, escapa a las reglamentaciones caprichosas de los hombres, como a sus teorías, fantásticas eculubraciones a las que quieren amoldar la vida.

Del mismo modo, los regímenes que organizan al Estado, pertenecen más a la evolución histórica de los pueblos que a la voluntad de los hombres; pero en manos de estos está, conocer la idoneidad de la sociedad en que viven y poder amoldar cada régimen a sus necesidades.

En resumen, el régimen parlamentario es, dice Redslob, «un sistema de equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo; el primero tiene la iniciativa del gobierno; el segundo, un derecho a crítica o control (Gabinete)» (Redslob *Le Regime Parlementaire*).

Todd lo resume, como un régimen «en que el poder y la responsabilidad se concentran en manos del Gabinete que goce a la vez, de la confianza del soberano (Jefe de

Estado) y de la Nación; régimen que establece, en último análisis, el poder, en el parlamento y con mayor precisión, en la Cámara de diputados».

Se ha visto que el parlamento no representa más que a los partidos, y hay que agregar, que cuando estos se hallan desorganizados, entran los electores a adquirir una gran influencia en el gobierno.

Por fin, Dicey hace resaltar el sentido más íntimo del régimen parlamentario que consiste en «la ausencia de poderes arbitrarios, repugnancia al empleo de la fuerza y formas legales preexistentes para el uso de las facultades coercitivas».

El régimen parlamentario, dice el conferencista español don Antonio Goicochea al compararlo con el régimen presidencial, es el hijo legítimo de Rousseau, aun el inglés, desnaturalizado desde fines del siglo XVIII por el influjo de las ideas del continente; así como, hijo legítimo de Montesquieu es el sistema presidencialista, en el que vertieron sus ideas hombres como Hamilton, Madison y Jay, que en Montesquieu habían bebido su principal inspiración. Mientras en Europa triunfaba Rousseau, en América prevalecía Montesquieu».

II PARTE.

ORIGEN Y DESARROLLO DEL PARLAMENTARISMO EN INGLATERRA

La historia del régimen parlamentario de Inglaterra se puede resumir en cuatro faces: 1) gobierno por prerrogativa o supremacía del Rey. 2) gobierno representativo o supremacía del parlamento. 3) gobierno parlamentario o supremacía del gabinete; y 4) transformación del gobierno parlamentario con la supremacía del Primer ministro.

CAPÍTULO I.

Inglaterra es, por excelencia, el país de las libertades y la influencia que ha ejercido su sistema de gobierno la colocan en una situación prominente. En efecto, gracias a una evolución admirable ha llegado a conseguir una gran perfección en la organización de su Estado.

Diversas circunstancias históricas han ayudado a su desarrollo: su situación geográfica que la ha mantenido aislada por mucho tiempo, libre de toda influencia extraña y concentrada en sí misma, en su laboriosa producción, le da a esta un carácter propio y espontáneo.

En seguida, en los primeros tiempos, la influencia de Roma alcanzó a llegar sólo débilmente; de ahí que las tendencias individualistas de la raza germánica no pudieran ser ahogadas por el absolutismo y centralismo del Imperio de los Césares, y más bien se acrecientan al encontrar los sajones un pueblo igualmente celoso de sus libertades, como era el Bretón.

Gobierno por prerrogativa. Mas tarde, los normandos se establecen en la isla y pretenden imponer el régimen social de Francia. Guillermo el Conquistador y sus sucesores se proclaman reyes absolutos y crean un sistema feudal a su modo, para contentar a los señores normandos, y esta es la piedra de tropiezo; los señores quieren ser tan libres como sus vecinos de Francia y para conseguirlo se unen con el pueblo contra los reyes.

Esta lucha, sostenida además, por las tendencias mismas de esa nación, tiene su primer triunfo. a favor de los señores, en la Carta Magna, otorgada por el rey Juan Sin Tierra, y en que, por primera vez también, se precisan derechos mantenidos hasta entonces por la costumbre. Los estatutos de Oxford, en tiempo de Enrique III, marcan el triunfo completo de los barones y en ellos quedan garantizados definitivamente los derechos individuales del pueblo inglés.

Poco a poco fueron los señores y el pueblo adquiriendo mayores prerrogativas hasta que por extrañas coincidencias Inglaterra cayó en el Absolutismo, que por algún tiempo vino a interrumpir ese desarrollo; pero que más tarde iba a ser causa que reviviera con mucho mayores fuerzas.

La guerra de Cien Años y la guerra de los dos Rosas destruyendo en casi su totalidad la nobleza, únicas armas que tenía el pueblo inglés, en ese tiempo, para resguardar sus derechos, el natural movimiento de Europa

hacia el absolutismo, y la concentración de todo el poder moral en mano del rey, al proclamarse este Jefe supremo de la religión, fueron las causas del absolutismo en Inglaterra.

Al principio los monarcas se contentaron con ser reyes absolutos de hecho, tales fueron los reinados de Enrique VIII e Isabel; pero más tarde quisieron proclamarse reyes «por la voluntad de Dios» es decir, reyes de derecho; entonces fué cuando vino la reacción que terminó con la caída de Carlos I.

Gobierno representativo. Terminada la revolución se restablece la monarquía, por el temor de la nación de caer en la anarquía y lo necesario que se habían hecho los reyes en su organismo social; pero ahora, frente al poder real se ha levantado otro poder: el parlamento, de este modo el poder queda repartido. La determinación de las facultades del rey y del Parlamento viene a ser causa de la lucha memorable que da origen al parlamentarismo.

Dos fuerzas que se disputan la supremacía del poder fueron causa como dice Todd, de que «la historia de Inglaterra, en esa época, fuera una lucha constante entre la Corona y los Comunes y que, durante todo aquel tiempo jamás se viera poder ejecutivo más desarreglado y antinacional, como tampoco nunca poder representativo más faccioso y corrompido (A. Todd. III parte. «El gobierno parlamentario inglés»).

En esta lucha es cuando empieza a adquirir importancia el Consejo de ministros como una institución armonizadora. Al principio se le tiene desconfianza; el parlamento sobre todo, temía entregar parte de su poder a hombres que fácilmente podían ser dominados por el monarca; por esto fracasa el proyecto de Sir William Temple en 1679 «Tentativa, como dice W. R. Anson,

que tenía por objeto crear un ejecutivo que representara todas las clases y todos las opiniones y que fracasara, como era de esperar; pero que algo significa, por el hecho de reconocer este problema constitucional, aunque no se le diera una solución adecuada». (W. R. Anson. «Historie Constitucional d'Inglaterra»). Desde este instante, gradualmente los hechos van preparando el terreno hacia esa evolución.

Caida de los Estuardos, y poder del Parlamento. Entretanto los Estuardos con sus antiguas pretensiones no pueden sostenerse en el trono y es preciso que otra rama de la familia real los reemplace; pero ahora, el parlamento de antemano impone sus condiciones a Guillermo III de Orange, jefe de la nueva dinastía, en una «Declaración de los Derechos» (1689) que inicia el principio de la Constitución moderna y cuyo resultado es «El traslado del centro de gravedad de las fuerzas del Estado, de la Corona a la Cámara de los Comunes» (Todd. Tomo I. p. cit.).

Esta Declaración o Bill of Rights, contiene una condenación del régimen absoluto y proclama que, sin el consentimiento del parlamento, el Rey no podría suspender las leyes, ni levantar impuestos, ni mantener ejército en tiempo de paz: Al mismo tiempo proclama la libertad de elecciones y de las discusiones del parlamento, concede el derecho de petición a todos los ciudadanos y establece el jurado en materia criminal. En cuanto a la Corona, establece como facultades de ella: disolver el parlamento, proveer empleos, hacer la guerra, firmar los tratados y administrar justicia.

Junto con la Carta Magna (1215) y la Petición de los Derechos (1628) a Carlos I constituye el fundamento escrito, de la Constitución inglesa.

Origen y desarrollo del parlamento. Hé aquí las primeras ventajas que en la lucha entre ambos poderes obtiene el parlamento, mejor dicho la Cámara de los Comunes, ya que los Lores por su propia constitución son dependientes del rey. Desde entonces empieza a desarrollarse un nuevo fenómeno de la historia Constitucional de Inglaterra: el predominio de los Comunes sobre los Lores.

Los Lores, por su carácter hereditario y por ser de nombramiento exclusivo del rey no representan a la nación misma, a más que habían ido sufriendo una profunda modificación que se había acentuado con la monarquía absoluta.

Al principio los señores y obispos formando el *Communem Concilium*, o parlamento general uno de los tres Consejos del reino (los otros dos: el *Magnum Concilium* o reunión extraordinaria de los señores y el Consejo privado elegido por el rey), fueron los primeros representantes que tuvo la nación; debiéndosele a ellos las primeras y de las más célebres garantías que ha obtenido el pueblo inglés.

Más tarde, se convoca por primera vez a diputados de las ciudades y condados, en 1265, por orden de Simon de Monfort; es decir, por el miembro más prominente del parlamento de los Señores; pero sólo como dependientes de éste. Hasta que, bajo el reinado de Eduardo I «Cuando los barones advirtieron la existencia de un poder nuevo con que les era necesario conciliarse» (Todd. p. cit.) los diputados se independizan de los barones y forman la Cámara de los Comunes, cuya principal atribución era dar su consentimiento para establecer impuestos o subsidios.

Desde entonces van adquiriendo importancia hasta el punto de llegar a tener la facultad, durante el reinado de Eduardo III (1353), de acusar a los consejeros de la

corona; y en tiempo de Enrique IV (1400) de ejercer un derecho de inspección sobre el Consejo privado.

Con el Absolutismo pierde su importancia el parlamento y va a adquirirlo el Consejo privado, el mismo del cual van a salir los gabinetes ministeriales, bajo el parlamentarismo.

Extinguido el poder de los señores, por hechos que ya se han señalado más arriba y terminada la revolución, la nobleza entra a hacer el papel de hechura del rey y los Lores a correr la suerte de la Corona, llegando a ser, de este modo, los Comunes la única fuerza del parlamento que luchaba efectivamente contra los Monarcas; por eso la que adquiere verdaderamente el poder con el Bill of Rights de 1689, es esta Cámara, que por antonomasia es llamada también Parlamento.

Sin embargo, es necesario señalar, que gracias a la falta absoluta de independencia que tenían los Comunes, siguieron el rey y los Lores, gobernando indirectamente al pueblo.

La lucha que entabla la Cámara baja por su independencia se prolonga hasta 1832, fecha en que se inician las grandes reformas electorales.

Ahora veremos, como se independiza, primero del rey por el establecimiento de la irresponsabilidad del monarca y después, de los Lores por las reformas electorales.

Principios del parlamentarismo. El poder del parlamento consiste en gobernar la nación por medio de los ministerios. Este hecho se llega a realizar también paulatinamente en Inglaterra, y consecuente con éste, otro fenómeno se va a desarrollar: el de la disminución de la responsabilidad de la Corona y el aumento de la responsabilidad de los ministros.

Guillermo III, el primer rey que podríamos llamar

constitucional, organiza el primer ministerio parlamentario; pero sin tomar en cuenta para nada la mayoría del parlamento, y todavía, reservándose para sí, las Relaciones Exteriores y el mando de los ejércitos. En 1705 Malborough llega a organizar un ministerio con aceptación general, gracias a sus triunfos en la guerra contra Francia; pero cuya vida ficticia se prueba con el hecho que una intriga de Corte lo echara abajo.

Los sucesores de la reina Ana, Jorge I y Jorge II, de la Casa de Hanover, fueron monarcas incapaces y esta circunstancia favoreció momentáneamente el triunfo del Parlamento; ya que le entregaron el poder a sus ministros; que fueron, para bien de este régimen, hombres como Walpole y Pitt (Lord Chattan).

Pero, el principio de la irresponsabilidad del monarca aun no estaba implantado completamente en las costumbres constitucionales inglesas. Jorge III impuso a su voluntad los ministerios y llegó hasta obtener un triunfo sobre el parlamento derrotando la famosa Coalición de los partidos de Lord North y Fox; triunfo que se debía a un nuevo elemento que entraba a influir en el gobierno: la voluntad de la nación.

Origen y 1.ª transformación de los Partidos políticos.— Antes de continuar, tenemos que completar el estudio anterior anotando otro elemento de suma importancia que después de la revolución de 1648, había adquirido un desarrollo especial y que va a ejercer una poderosa influencia en el triunfo del parlamento. Veremos el cambio que van a sufrir los Partidos políticos, empezando por las evoluciones que habían sufrido hasta entonces.

El origen de los partidos ingleses se remonta a la época en que los Señores se organizan para oponerse al predominio real; ellos son los primeros en tomar parte en el gobierno. Como un siglo más tarde adquiere importancia

una nueva clase social: la burguesía, gracias al desarrollo que habían ido tomando los Burgos o ciudades. Esta, se une a la nobleza en defensa de sus libertades, con el propósito de ir aumentando sus privilegios y la nobleza se ve obligada a reconocerle una ingerencia en el gobierno, porque había llegado a tanto su poder, que ya «se negaban a pagar tributos dados sin su consentimiento» (Todd. op. cit.): He aquí el origen de los dos primeros partidos de Inglaterra y que corresponde, no a una evolución de ideas, sino que, a una *evolución de clases sociales*, que llegan al gobierno a medida que se van haciendo capaces.

Con el Absolutismo y la Revolución de 1648, sufren una primera y gran transformación. La nobleza se halla en parte destruida y en parte sometida completamente al rey y mientras que la burguesía, ha adquirido enorme poder con el debilitamiento de la monarquía y ambiciona gobernar y enriquecerse.

Un incidente viene a fijar las tendencias de estos partidos: el bill de exclusión del trono al duque de York (futuro Jacobo II). La nobleza se declara, en su mayor parte, partidaria de los derechos de la monarquía y la integridad de su sucesión; mientras que la burguesía, encabezada por un pequeño grupo de nobles, se hace partidaria de la disminución de los poderes de la Corona y de que se buscara un monarca más adaptable al parlamento. En esta ocasión fué cuando los primeros tomaron el nombre de Tories y los segundos de Whigs.

Al fin triunfan los Whigs y Guillermo III, el nuevo monarca, se ve obligado a gobernar con estos que le habían servido de apoyo para llegar al trono. Igual cosa les sucede a los dos primeros Jorges; pero sube Jorge III y quiere independizarse de la tutela de los Whigs, y lo consigue favoreciendo a los Tories, que permanecen en el poder hasta 1830.

De este proceso se pueden sacar las siguientes conclusiones: el rey ya no podía gobernar por sí solo, tenía que hacerlo por medio de sus ministros elegidos entre uno de los dos partidos del parlamento. Los partidos como los ministerios necesitaban del apoyo del rey para llegar al poder; no eran partidos populares, o más bien nacionales.

Este es el primer paso hacia la irresponsabilidad del monarca.

Principios del parlamentarismo. Volviendo a lo anterior; la coalición pretendía imponerse al rey; aprovechándose de la circunstancia en que Jorge III sometía al Parlamento, los artículos de una paz preliminar contra los estados rebeldes de Norte América, consiguió imponerle el ministerio del duque de Portland, su representante.

Pero de la coalición pronto el rey se vengó, impidiendo que pasara el India Bill. Con esto cae el gabinete y es reemplazado por el del 2.º William Pitt.

Este se halla al principio, en guerra abierta con el parlamento; ante este conflicto, ambos contendores recurren a la opinión pública que se declara a favor del primer Ministro; entonces pasa un curioso fenómeno: la coalición se disuelve bajo la presión de esta nueva fuerza y Pitt queda en el poder sin necesidad de recurrir a la disolución del parlamento.

El conflicto se había solucionado por la intervención del pueblo y aunque aparentemente le había dado el triunfo al rey, en realidad, había cooperado a la independencia del Gabinete y del parlamento mismo y había llegado a hacer efectiva la irresponsabilidad del monarca, que, desde entonces, no vuelve a pretender ingerirse en los actos de gobierno.

En reemplazo de su antiguo poder, el rey va a adquirir un nuevo privilegio: la facultad de disolver el parlamento.

El pueblo hacía su primera entrada en el gobierno; aunque ya había empleado otras veces, un medio semejante para hacer valer su opinión. «En 1701, dice Redlob, con motivo de una violenta polémica entre Whigs y Tories, les fueron presentadas a Guillermo III numerosas peticiones para que disolviera la Cámara. Se puso en duda la legitimidad de este procedimiento; pero los mismos Comunes reconocieron su legitimidad». En tiempo de Lord Chatan, se volvió a hacer uso de este derecho.

Esta intervención del pueblo en el gobierno de la nación, es la base de la gran transformación que va a sufrir el sistema político de Inglaterra.

Desde ahora, el rey como los partidos, irán a buscar su apoyo en la nación; ella, para que se le de una representación más fidedigna de su voluntad, y para que el parlamento, su órgano de gobierno, pueda obrar con independencia conseguirá que se reformen las leyes electorales y todavía más, para que los partidos lleguen a ser sus legítimos representantes, los hará sufrir una segunda transformación.

Segunda transformación de los partidos. Un fenómeno que aun no se había desarrollado completamente, era la causa de esta influencia que conseguía el pueblo. Detrás de la burguesía medioeval, que por haberse hecho poderosa había llegado a formar la alta burguesía; había ido adquiriendo desarrollo la pequeña burguesía: comerciantes, industriales, profesionales; gente con la suficiente cultura para poder llegar a gobernar. Cuando llegó a un grado tal que le daba esa capacidad, empezó a influir en el gobierno y pronto entra a formar parte de él, a su vez, con el triunfo electoral de 1832.

Esta burguesía venía precedida de un espíritu de grandes reformas: los ejemplos de la Revolución francesa,

los grandes inventos, el rápido desarrollo de la industria y el comercio, fueron otras tantas causas que habían influido en su engrandecimiento y le sirvieron de armas para imponer sus innovaciones.

Los viejos partidos, no miraron con buenos ojos estas fuerzas nuevas; pero una mayoría de los Whigs, que al fin era el partido de las libertades políticas, se une con la nueva burguesía y de esta fusión nace el partido liberal; mientras la otra parte hace causa común con los Tories, de cuya unión se forma el partido conservador.

Una vez más, una evolución de clases era la causa de las transformaciones de los partidos políticos ingleses.

El parlamento con sus partidos organizados de este modo, basados en la nación misma, iba a obtener al fin, el triunfo completo sobre la Corona.

La importancia adquirida por el parlamento le va a dar, a su vez, gran importancia a los Gabinetes, que llegará a ser el órgano de éste para ejercer el poder ejecutivo.

Origen y desarrollo del Consejo de Gabinete.—El Gabinete está compuesto por un grupo de miembros del Consejo privado del rey, institución cuyo origen se remonta a los tiempos de los reyes sajones y que llegó a tener importancia bajo las monarquías absolutas y la vuelve a adquirir en los principios del parlamentarismo; pero, como estaba compuesto de un número demasiado numeroso de miembros, hubo necesidad de darle el gobierno efectivo del Estado, sólo a un reducido número de éstos, que tomó el nombre de Gabinete.

Esta práctica había tenido sus antecedentes, según Todd, ya en los tiempos de Enrique III; aunque sólo a fines del siglo XVI tomó el nombre de Consejo de Gabinete, formando una especie de pequeño comité secreto, al que se le daba el nombre de cábala o junta.

Desde entonces, empezó a aumentar su importancia con detrimento, del Consejo Privado propiamente dicho, cuyas atribuciones quedaron reducidas a ciertas funciones judiciales.

El Consejo de Gabinete fué tomando su conformación actual, lentamente, como todas las instituciones políticas inglesas.

El primer paso hacia el moderno concepto de Gabinete fué dado cuando se hizo costumbre que los Ministros del Rey tomaran asiento en la Cámara de los Comunes, lo que habían hecho hasta entonces sólo en la de los Lores; esto sucedió a fines del siglo XVIII y principios del XIX.

En tiempo de Guillermo III es cuando aparecen formando un Ministerio, y no ya como individuos aislados, ahora tenían que ponerse de acuerdo, siquiera en las cuestiones de más alta gravedad.

Además, bajo el reinado de los primeros Jorges, se había establecido la práctica de que los ministros deliberaran fuera de la presencia del rey; entonces tomaron la costumbre de reunirse privadamente para discutir los asuntos de Estado. Estas reuniones independizaron al Gabinete de ciertas personas que antes tomaban parte en sus deliberaciones como eran el gran escudero, el maestro guardarropa, el Arzobispo de Canterbury que desde entonces no fueron citados a sus sesiones.

Todas estas diversas evoluciones del gabinete lo habían llevado a un fin: al establecimiento de su responsabilidad política y su sometimiento a la Cámara de los Comunes, la cual se convirtió en la fiscalizadora de sus actos; pudiendo darles, en caso necesario, un voto de censura por el cual se veían obligados a dimitir; en contraposición al antiguo Impeachment, cuyo objeto era perseguir sólo la responsabilidad penal de un ministro aislado.

Incompatibilidades en el sistema parlamentario. Además de la irresponsabilidad del monarca, la Cámara había ido consiguiendo independizarse de peligrosas influencias que ejercía éste, en el nombramiento de sus miembros.

Hasta 1693 la Cámara de los Comunes se había visto sometida de hecho, a la voluntad de los reyes, por la multitud de funcionarios de la Corona que pertenecían a ella.

El mal que resultaba de la presencia de estos funcionarios se había agravado de año en año, hasta que, en esa fecha, la Cámara votó una ley anexa al Bill de subsidios, por la cual «en el porvenir, ningún miembro de la Cámara, podría ser empleado, directa o indirectamente, en el arriendo, percepción o administración de los impuestos que se percibieran en virtud de ese bill».

Años después, en 1700, se dictó el Act of Setteement, por el que se llamaba, preventivamente, al trono a la princesa Sofía de Hanovre y sus herederos y que establecía que: «en adelante ninguna persona que tuviera del rey un cargo, puesto o beneficio o recibiera una pensión de la Corona, sería capaz de servir como miembro de la Cámara de los Comunes».

Desde entonces se fueron ampliando estas incompatibilidades que llegan a hacerse efectivas, casi completamente, en 1742, año en que se decretó la exclusión de gran número de funcionarios. De la mitad de los miembros de la Cámara que recibían pensiones o cargos del Gobierno, en tiempo de Jorge I; bajó a 89 personas, en el primer parlamento de Jorge IV, sobre más de 500 que lo componían.

Primera reforma electoral. El desarrollo a que habían llegado, tanto el parlamento, como los Gabinetes y partidos, y las tendencias que impulsaban la Cámara por

un lado, a independizarse de las últimas influencias que la dominaban, cuales eran la de los Lores; y por otro, a popularizarse, iba a tener como resultado un movimiento de democratización del gobierno y a producir el régimen llamado parlamentario; este movimiento se inicia en 1832, auspiciado por el partido Whigs o liberal, que había subido al poder en 1830; y continúa desarrollándose en 1867 y 1884 para llegar a su cúspide en 1918 con el sufragio universal.

La reforma electoral de 1832 y las siguientes, tienen por objeto modificar la antigua representación del parlamento por medio de aglomeraciones unidas en corporaciones como condados, villas, Universidades; una representación particular, y reemplazarla por la representación directa del pueblo y proporcional a las fuerzas de cada partido.

Por medio de esta reforma se suprimen o se les disminuye su representación a villas que habían perdido su importancia y se les da una representación propia a los grandes distritos y condados.

El derecho a voto, basado en la propiedad de bienes raíces que se tengan, se hace más extensivo. En las ciudades, a todo propietario o arrendatario de un edificio de una renta de 10 £ por año. En los condados, a todos los arrendatarios por 60 años de un terreno que produzca 10 £, o por 20 años de uno que produzca 50 £; y, por último, a todos los que tengan de hecho aunque sin título jurídico, un terreno de 50 £ por año.

Con estas grandes innovaciones, el pueblo obtiene mucho mayor participación en el gobierno y las elecciones se hacen más independientes. Las tendencias que se seguirán a estas reformas serán de hacer cada vez más fiel la representación del pueblo en el parlamento. Mientras no se llegue a ese fin, éste tendrá una preponderancia sobre la nación y, por lo tanto, no será un sistema parla-

mentario perfecto; ya que la esencia de éste, consiste en la Soberanía Nacional.

Con todo, desde 1832 se puede decir que el régimen de gobierno de Inglaterra es el parlamentario; ya que el pueblo podía participar en el gobierno por medio de sus partidos y libre de todo poder extraño; además, como hemos visto, que el pueblo inglés va llegando por sí sólo al gobierno, a medida que se desarrolla, lo que significa una evolución indefinida: por eso, con toda razón se puede considerar este primer paso hacia la democratización, como el principio del parlamentarismo.

CAPÍTULO II

GOBIERNO PARLAMENTARIO. En 1867 y 1884 se llevan a efecto otras dos grandes reformas electorales que «tienen por resultado extender el derecho a voto a la clase obrera» (Redslob) y cuyas consecuencias van a ser la tercera gran evolución de los partidos políticos.

1832 había marcado el triunfo de la burguesía; pero detrás de ésta, había venido adquiriendo importancia una nueva clase social: la clase obrera. La formación de los grandes centros de trabajo, como talleres y fábricas, donde forzosamente tenían que adquirir cierta cultura y donde se unían para defenderse contra los abusos que pudieran sufrir; gracias a los rápidos medios de comunicación; y la facilidad para adquirir la instrucción y ponerse en contacto con las clases ya más perfeccionadas; fueron la causa de su pronto desarrollo.

Los obreros aparecen como partido, a fines del siglo XIX; partido débil, que para mantenerse, necesitaba la alianza de los liberales, quienes, impulsados por esta nueva fuerza, se lanzan a obtener mayores innovaciones hasta conseguir el establecimiento del sufragio universal.

Esta reforma electoral, más la fuerte organización que habían adquirido los obreros, por el socialismo y la importancia que habían llegado a tener con la gran guerra; hicieron que en un momento dado, pudieran presen-

tarse y obtener un gran triunfo como partido independiente, (en las elecciones de 1923) partido que se llamó a sí mismo: Laborista.

La aparición del partido Laborista, vino a echar por tierra una creencia que se había convertido casi en axioma: que el régimen político inglés, no podía admitir, más que las existencias de dos partidos; basada en una falsa observación de la histórica evolución de este pueblo.

Llegado este nuevo partido al poder ¿en qué situación se han encontrado los otros partidos? Es curioso, después de la caída del gabinete laborista, han subido los Conservadores, significando seguramente, una reacción del país contra las tendencias comunistas de los obreros. El partido de estos, por la fuerza de las cosas se ha tenido que unir con los liberales para fiscalizar al gobierno. Ningún conflicto se ha presentado hasta ahora.

Y para el futuro ¿qué porvenir se le espera al partido Laborista? Por el estudio de los hechos pasados, podría afirmarse que vendrá una nueva fusión de partidos; los moderados liberales pasarán al Conservador y los extremistas, al laborista. He aquí una solución probable que la historia vendrá a confirmar. Pero antes, tendrá que pasar un largo tiempo y mientras tanto se irán turnando tranquilamente en el poder.

Un antecedente hay ya, a favor de estas soluciones; mientras dura la supremacía del Parlamento, que en la realidad significaba la supremacía de los liberales, éstos sufren dos grandes separaciones; primero, la de los radicales, como en 1816, con motivo de la campaña de reforma electoral. Este grupo, llega a hacer causa común con los obreros. Y segundo, la de los liberales unionistas, en 1886, que se oponían a la aprobación del Home Rule irlandés y que para atacarlo, se unieron a los conservadores.

Consecuencias de las reformas electorales.— El Parlamento había adquirido una supremacía sobre el rey y los Comunes la habían alcanzado sobre los Lores. Con las reformas, los Comunes van a adquirir el poder efectivo de la Nación, ya que ahora son sus representantes más fidedignos; pero como una asamblea no puede, por su número y por su lentitud, gobernar a un pueblo; de hecho tiene que entregarle el poder a los Gabinetes, quienes obrarán en representación suya.

Pero, este poder de la Cámara es de muy corta duración; en su lucha por obtener su independencia y supremacía había tenido una influencia decisiva el apoyo del pueblo, conseguido este doble triunfo, ya las tendencias de la nación inglesa iban mucho más lejos y pretendía la supremacía del pueblo mismo.

Los partidos ya completamente democratizados, para sostenerse en el poder, no buscarán el apoyo del parlamento; sino, directamente el de la nación y los Gabinetes no se presentarán tanto a la Cámara, cuanto al partido que ha obtenido la confianza de la nación.

Esta tendencia empieza a definirse con las reformas electorales de 1867 y 1884, en que el derecho a voto se hace mucho más extensivo por la disminución de las tarifas y por el aumento que se da a la representación de las grandes ciudades y condados, y obtiene su triunfo definitivo con el sufragio universal, impuesto en 1918.

El poder del parlamento se va a encontrar controlado ahora por el poder del pueblo, que llega a ser un órgano regulador del Estado. Antes el rey o las Cámaras iban a pedirle su apoyo, en caso de divergencias; ahora serán los Gabinetes o los Comunes, los que pidan no un simple apoyo; sino mas que eso, su fallo. El amo no es ahora el Parlamento; es la nación misma. Se ha realizado la teoría de la Soberanía Nacional.

Consagrado el poder de los Gabinetes, éstos adquieren

una gran independencia de acción; ya no serán derribados por conflictos de orden secundario, la Cámara no juzgará sino rara vez sus actos concretos y por último, tendrán una gran libertad en materia legislativa, hasta el punto de ser casi únicamente ellos, los que tengan la iniciativa de las leyes.

Con esto los Gabinetes consiguen una completa emancipación y se establece una de las grandes normas del parlamentarismo: el Gabinete depende directamente del pueblo. Si se le da un voto de desconfianza, tendrá que disolver la Cámara para que la nación decida cual partido le da la mayoría y éste imponga su gabinete. Y si por causas políticas se retira simplemente, el nuevo Gabinete, para saber si cuenta con la confianza popular, tendrá que disolverla también, a su vez. Las elecciones generales son las únicas que deciden de la suerte de los ministerios.

Y el poder del pueblo llega todavía más allá: todo asunto de gravedad debe someterse a su aprobación. Tal es la costumbre que ha establecido la lógica de la evolución política de Inglaterra, desde mediados del siglo XIX.

Esta supremacía del pueblo ha hecho, como ya se ha dicho más arriba, que los partidos políticos traten de identificarse cada vez más, con la voluntad de la nación, ya que de ella depende que se mantengan en el poder. Por eso, rara vez un voto de desconfianza de la Cámara no corresponde a un descontento general del gobierno de tal o cual partido.

Así es como el pueblo llega a gobernar por medio de sus partidos y gabinetes.

Importancia del Primer Ministro.—Al terminar la historia de la evolución política de Inglaterra, vamos a estudiar la organización especial que ha adquirido el Gabinete parlamentario inglés.

La necesidad de que el gobierno fuera dirigido por unas pocas manos, le dió su importancia a los Gabinetes; esa misma necesidad se la va a dar al primer Ministro.

«El desarrollo del cargo de primer Ministro, dice Todd, en manos de hombres que unían a las mas altas cualidades de hombres de Estado, un gran conocimiento de los negocios y del Parlamento, tales como Robert Walpole, los dos Pitt, sir Robert Peel ect, y otros jefes de partidos, tan hábiles como estos, ha contribuido mucho al desarrollo y perfeccionamiento del Gobierno parlamentario». (Todd. op. cit.)

El primer Ministro es elegido, personalmente por la Corona, elección que la costumbre ha impuesto que recaiga en el jefe del partido de mayoría; es natural que el hombre más eminente del partido, tome las riendas del gobierno. Este cargo: de primer Ministro existe sólo de hecho, puesto que ni las leyes ni la Constitución inglesa lo han reconocido; y es variable; ya que no va asociado a ninguna secretaría de Estado determinada, aunque ordinariamente haya sido al de primer Lord de la Tesorería.

Con la gran guerra el primer Ministro obtuvo una autoridad considerable, no sólo en el reino, sino que en todo el imperio Británico. Se quiso darle las facultades de convocar el estado mayor del ejército y de la marina, y a los ministros de los dominios imperiales y que dirigiera la Imperial Conference y el Committee of Imperial defense.

Con todo, triunfó la idea de establecer un War concil de cinco miembros, «Independiente del gabinete y que le quitaba a éste toda atribución relativa a la guerra, y que participaba con el primer Ministro toda la responsabilidad de las decisiones militares ei mperiales» (Esmein of cit. ed. 1924). Esta decisión se tomó en vista de lo numerosos que habían llegado a ser los ministerios en ese tiempo (1916) alcanzaban a 30 miembros.

A más de todo esto, el primer Ministro ha alcanzado un puesto de suma importancia en el gobierno del Imperio: él es el presidente de la conferencia Imperial y como tal, tiene una gran influencia en sus resoluciones. Hoy día es en realidad, el verdadero poder ejecutivo del Estado Inglés y de todo su Imperio colonial.

CAPÍTULO III

Actual Constitución política de Inglaterra. La Constitución inglesa no reconoce, en principio, la Soberanía Nacional y establece en vez de ésta, una distinción entre el Soberano y la Corona.

La Corona es una persona ficticia e inmutable representada por cada uno de los príncipes que se suceden. «No hay una distinción más vital, dice Gladstone, citado por Esmein, que ésta, y que tan a menudo pasa desapercibida, ya que se confunde con la persona del soberano. La ley y las convenciones no distinguen entre los poderes y prerrogativas de éste y las de la persona o institución mística, inmortal, omnipotente, infalible, que es, bajo el punto de vista técnico, la fuerza central de nuestro sistema. El soberano tiene muchos privilegios y atribuciones de gran importancia; pero estos poderes no le pertenecen, son de ese mito oportuno que se llama la Corona y que bien podría llamarse también la Nación o la Voluntad popular u otro nombre tan abstracto como esos».

La Corona es en principio la fuente de todo poder; ella forma el parlamento: *Crown in Parliament* y le da sus poderes legislativos; y ella tiene el poder ejecutivo con un Consejo: *Crown in Council*, dualismo que se remedia con

la existencia de un ejecutivo de facto: los miembros de la Corona, intermediarios entre ambos poderes (Anson 1).

En la práctica la corona es sinónimo de su titular: el soberano.

Apesar de esta teoría, ya hemos visto como en la práctica Inglaterra es el pueblo donde hace más efectiva la soberanía nacional, de tal modo, que no hay otro donde se llega a realizar de un modo tan completo; y es porque en vez de basarse en principios vagos y abstractos, ha dejado que se desarrollen los hechos, quienes insensiblemente la han llevado a realizar este sueño dorado de nuestras democracias.

El Estado inglés tiene un gobierno mixto: el rey y la Cámara de los Lores, aunque, según los tratadistas, representan a la nación entera, no corresponde a una representación directa y real; sino por una ficción de las leyes, porque son por naturaleza poderes hereditarios; mientras que la Cámara de los Comunes es un poder representativo. La historia política de Inglaterra se puede reducir al traspaso del poder, de los poderes por prerrogativas a los poderes representativos.

La característica del régimen político inglés es: el respeto y la importancia que se les da a la libertad y a la iniciativa particular. El hombre no es considerado simplemente como un número de la sociedad; está por encima de todo, de la abstracción sociedad como de la abstracción Estado: es el verdadero elemento de ambos y como tal, sus creencias, sus aspiraciones, y sus iniciativas, son sagradas mientras no vayan a perjudicar a los demás. Es una constitución esencialmente humana ya que se basa en la única realidad: el hombre.

Para garantizar los derechos individuales se han dictado numerosas leyes; la más célebre de todas es el Habeas Corpus, en 1679, en tiempo de Carlos II Estuardo.

¿Qué papel desempeña el monarca en la Constitución inglesa? Es más que un simple papel político; es una función social. El soberano es el titular de la Corona, es la encarnación del Estado y de la nación misma, y como ella es sagrado e inmutable. Por él todo el inmenso imperio es uno sólo, porque es él, el centro de unión de esa maravillosa entidad: el Imperio Británico. El monarca es el sumo representante del Imperio; las monedas se acuñan con su efigie y es él quien tiene el alto comando del ejército y la marina: los tres signos de la soberanía. Este carácter simbólico de la monarquía inglesa no es como pudiera creerse una fórmula práctica simplemente; tiene una influencia enorme en la organización del Estado inglés, y se prueba por el hecho que en los momentos actuales, al venir la crisis monárquica en Europa, no se temiera ni por un momento por su existencia.

El soberano, por esta función de que está investido, queda libre de toda responsabilidad política, para que así no haya motivo alguno por qué atacarlo.

El poder efectivo del soberano se reduce a escoger ciertos funcionarios; sobre todo, de puestos honoríficos o secundarios; pero, fuera de sus prerrogativas legales le queda la posibilidad de ejercer una influencia moral sobre los ministros y por ende una acción real sobre el gobierno y en realidad; enorme ha sido la influencia que han ejercido monarcas como la reina Victoria y el rey Eduardo VII.

Todo el poder efectivo de la Corona ha pasado al Gabinete; él es el que tiene la parte más importante en la iniciativa de las leyes; él es el que le imprime una dirección a los asuntos del Estado y decide de la suerte del inmenso y complicado organismo que se llama el Imperio Británico.

Pero «la gran ventaja del Gabinete, es que en un momento de suprema crisis nacional, podría, con un tanto

de energía, poner en actividad todas las fuerzas latentes del Imperio; podría por ejemplo, movilizar cinco millones de hombres e imponer un income tax de 15 shillings por libra, a las posesiones de la Corona, y todo esto con una rapidez extraordinaria» (Jenks, cit. por Esmein, op. cit.).

Ya hemos visto el papel que desempeña el primer Ministro, cuyo cargo, al decir de Todd, «tal como es ejercido actualmente, es una prueba y un resultado de la necesidad para el sistema político inglés de concentrar el poder y la responsabilidad en manos de un sólo hombre, que goce a la vez de la confianza del soberano y de la nación. Así es como ha llegado a conciliar la necesidad de mantener sus reyes como personificación de la nación misma, una e inmutable, y mantenerlos libres de los ataques y cambios de los gobiernos populares; y al mismo tiempo ser ella quien gobierne realmente». (Todd, op. cit.).

En el Parlamento ha llegado a su más alto desarrollo la evolución de la Cámara de los Comunes, a la que por antonomasia se le llama Parlamento, como ya se ha dicho; y la disminución del poder de los Lores con la aprobación del Parliament bill, en 1911, por el cual pierden sus derechos de decisión en materia de finanzas y su derecho de pedir cuenta de sus actos al Gabinete; éste ya no es responsable ante ella.

A los Lores no les queda otra facultad que un voto suspensivo, cuyo objeto es, evitar decisiones precipitadas, y tienen el derecho de oponerlo por tres veces consecutivas, a un proyecto de ley; si a la tercera vez vuelve a aprobarlo la Cámara, el proyecto pasa y queda hecho ley con la sola firma del rey y de su ministro respectivo.

Se ha cumplido el objeto primordial del parlamento: ser el órgano de los partidos políticos, que en último análisis, son los verdaderos gobernantes de la nación: ya que ellos imponen los Gabinetes y representan a la nación misma organizada.

Por el Parliament act se redujo a 5 años la duración de la Cámara de los Comunes, disminuyendo, con esto, las probabilidades de ejercerse el derecho de disolución ya que este término es una duración mediana y razonable.

Nuevas tendencias de la Constitución inglesa. En los últimos tiempos se han presentado tendencias federales en Inglaterra, cuyo objeto sería delegar el poder legislativo a asambleas locales para no dejar al parlamento más que la legislación de un interés muy general.

Estas tendencias tienen su origen en el triunfo obtenido por el Home rule Irlandés, por el cual se le dá la autonomía a este pueblo y se le asimila a los grandes Dominios del Imperio, llegando a tener como estos, sus instituciones políticas y civiles propias y no dejándole al gobierno central más que las atribuciones de la política exterior, y también ha influido el hecho de que el parlamento no tenga ya el tiempo suficiente para solucionar los múltiples problemas del vasto imperio.

Las ideas de democratización del pueblo inglés tienden a perfeccionarse con el desarrollo del self government o autonomía del gobierno local.

Gobierno de la Colonias.—La autonomía del gobierno de las Colonias también ha servido para acentuar este movimiento. En efecto, Australia tiene una Constitución federal propia: desde 1900, aprobada sin modificaciones por el Parlamento inglés, en que crea la «Commonwealth of Australia». Según esta Constitución, la Corona conserva su poder soberano y está representada por un gobernador general que, puede oponer un veto absoluto a toda ley votada por las Cámaras de la Commonwealth, o reservarla para el consentimiento de la Corona. El rey por sí mismo puede, a su vez, anular el efecto de las leyes a que el gobernador general hubiere dado su consentimiento (Esmein op. cit.). Las Cámaras en esta Cons-

titución, tienen una aplicación especial, la Alta Cámara representa al Capital y la Cámara baja, al trabajo.

Lo mismo, la Unión del Africa del Sur, forma una federación aparte con un poder federal muy fuerte, en que los Estados llevan simplemente el nombre de provincia y en que hay dos Cámaras federales, teniendo el Senado una duración fija de diez años. El Canadá, Nueva Zelanda y Tierra Nueva, tiene del mismo modo, un gobierno autónomo.

La gran guerra ha traído como resultado dar mayor unión a los diversos Dominios del Imperio, con la metrópoli. Se formó un Gabinete imperial de guerra, en que los primeros Ministros de cada Dominio tuvieron la facultad de comunicarse directamente con el primer Ministro del reino y celebraron una serie de Conferencias imperiales con fines políticos y económicos. Pasada la guerra, estas Conferencias tienden a ser el órgano ejecutivo de este inmenso Imperio.

Para terminar, anotaremos el hecho de una nueva tendencia para aumentarle sus facultades a la Cámara de los Lores, modificando su composición, de modo de darle un carácter mixto, dejándola en parte su carácter hereditario y dándole un número de asientos electivos.

III PARTE

EL REGIMEN PARLAMENTARIO EN FRANCIA

Capítulo I

Francia e Inglaterra han sido los dos pueblos originarios del régimen parlamentario de gobierno; aunque indudablemente, el primero es el que ha ejercido una influencia mucho más poderosa en la organización de este régimen en los demás pueblos del mundo, influencia que se explica por la enorme propaganda que tuvieron las doctrinas democráticas de la revolución francesa, y también por la situación especial en que se ha desarrollado el sistema parlamentario inglés, que le dan un carácter enteramente sui-géneris e inimitable.

Antes de entrar a estudiar la evolución misma del parlamentarismo francés, se hace necesario estudiar el origen de este sistema.

Base del desarrollo político de Francia. La Revolución francesa tiene por causa el inmenso desorden social a que había conducido a Francia el régimen absolutista; pero, explicaré brevemente, para poder comprender ciertas características del sistema parlamentario francés, como se había llegado a ese régimen.

Francia había estado sometida a Roma mucho más efectivamente que Inglaterra, y la influencia de las instituciones y despotismos de ese imperio, llegó a formar de las Galias, un pueblo entregado por entero a un poder centralizador y absorbente.

En las ruinas de este régimen se establecen los francos, pueblo celoso de su independencia, y crean el régimen feudal; pero el carácter romano de que está impregnada esta nueva nación, le da un sello propio e indeleble; por eso, se entabla la lucha entre la tendencia centralizadora, a cuya cabeza está el rey; y la separatista, cuyos jefes son los señores feudales. Al fin triunfa la primera por diversas causas y quizás, mucho, por el enorme arraigue de las fuerzas centralizadoras; y entonces surge más potente que nunca esta tendencia y se establece el Absolutismo.

Un hecho inexperado: la guerra de Cien Años, arruinando el comercio y las industrias y exterminando la nobleza feudal, deja al rey, de pronto, soberano sin contrapeso; yendo su poder en aumento hasta Luis XIV, que implanta el absolutismo de derecho.

El monarca, por esta teoría, es propietario de Francia y la gobierna sin parlamento, ni Estados; como padre y tutor universal, con un derecho emanado de Dios mismo y, por lo tanto, infalible e inviolable. A su lado, están los privilegiados, en número de 300.000, nobles y clero, que consumen la mayor parte de las entradas fiscales; exentos de impuesto y gravando, sin embargo, para percibir sus rentas, con durísimos impuestos al pueblo y éste, entretanto, se muere de hambre; «más de 20.000 obreros huyen de Francia; en París hormiguean los mendigos y son incontables las sediciones de hambrientos, saqueos y asaltos de bandidos. Las tierras se hallan sin cultivarse, las cosechas escasean. Por otra parte, la justicia está en manos de una multitud de alguaciles formando una raza de

sanguijuelas judiciales». (Taine. «Orígenes de la France contemporaine»).

Entre tanto, las clases privilegiadas, vivían felices en medio de diversiones y escándalos, arruinándose, a pesar de todos sus privilegios, mientras el tercer estado se apoderaba de sus fortunas.

Esta es la Francia del siglo XVIII, basada en la soberanía del rey por derecho divino y en la existencia de castas sociales. La centralización absorbente la ha conducido, lo mismo que en otro tiempo al Imperio Romano, a una verdadera disolución social.

La Francia ha perdido la facultad de gobernarse a sí misma; el rey es el único que puede gobernarla y hasta él, ya no sabe hacerlo; por eso, cuando se quiere variar de régimen de gobierno, el pueblo cae en ese espantoso desorden de la revolución francesa.

Pero ese régimen social tenía que producir una reacción, que ya empieza a sentirse en los tiempos mismos de Luis XIV. Montesquieu y Rousseau, originan un movimiento de ideas en que se analiza y compara la organización de Francia con la de Inglaterra y la de la Antigua Roma y en que, al lado de cada dogma existente se va oponiendo un nuevo dogma: a la soberanía del rey, la soberanía del pueblo; a la de las castas privilegiadas, la igualdad absoluta ante la ley.

Contrato Social.—Para probar la teoría de la soberanía del pueblo, Rousseau, en su Contrato Social, se remonta al origen de la sociedad humana y hace aparecer a los hombres conviniendo en un pacto, delegar sus derechos soberanos a unos cuantos representantes, que por lo mismo quedan con facultades omnipotentes sobre el pueblo. Estos representantes tendrán que obrar de acuerdo con este único soberano efectivo, el pueblo, y serán sólo tempora-

les, ya que los derechos soberanos son tan inmanentes en la naturaleza humana que no se puede renunciar a ellos.

La opresión a que se había llegado, hace sacar a Rousseau una conclusión fatalista: la sociedad es un mal, es preciso volver al hombre a su estado primitivo; entonces será, cuando se llegue a la libertad, igualdad y soberanía del pueblo. El hombre de por sí, quitándole todos sus prejuicios sociales, es bueno y posee una inteligencia al alcance de toda verdad, su razón es infalible y omnipotente.

Con tales principios, que como dice Taine, toman como base de la sociedad, no a la familia como lo habían hecho los romanos, germanos y la Europa cristiana, sino al hombre aislado, y en que se emplean métodos abstractos para dirigir al hombre, se va a formar la nueva organización política de Francia.

El primer intento de poner en práctica tales doctrinas, se hace en la Declaración de los derechos del Hombre (1789), expresada en 17 artículos y en que se proclama la libertad e igualdad de todos los hombres; y los derechos que se deducen de esto: la libertad de opinar, el derecho inviolable de propiedad, el derecho de pedir cuenta a sus representantes en el gobierno, etc., y declara que la soberanía recide esencialmente en la Nación y que la ley es el modo que tiene la voluntad general para hacer cumplir sus mandatos y para reglamentar los derechos del hombre.

Pero en vano se trata, que de pronto sea capaz de gobernarse, un pueblo que ha estado inerte por tantos siglos. Destruida la primera valla de autoridad, la revolución arrasa con todo; la monarquía absoluta, la Constitución de 1791, la de 1793, fruto de la Convención y llega por fin a la anarquía completa; sólo entonces se empieza a reaccionar, hasta que el 18 brumario toma Napoleón el poder y promulga la Constitución del año VIII (1800).

Doctrinas de la Revolución. Las doctrinas proclamadas por la Revolución francesa son universales; se dirigen a la humanidad entera; y cuyo espíritu resume admirablemente Taine en estas líneas: «Construcción lógica de un tipo humano reducido; esfuerzo para adaptar el hombre a él; ingerencia de la autoridad pública en todos los actos de la vida privada; coacción ejercida sobre el trabajo, la familia, la educación, religión, costumbres y sentimientos; sacrificio de los particulares a la comunidad y omnipotencia del Estado» (Taine, «Origen es de la Francia.» Tomo IV). El espíritu centralizador ha vuelto a aparecer, y en peores condiciones; ya que el Estado no reconoce nada ni la familia, ni respeta nada, ni las conciencias.

Y ¿cómo explicar la aparente contradicción que parece haber en estas doctrinas? Por un lado, se ha proclamado la omnipotencia del hombre; por otro, la del Estado. ¿Cómo pueden subsistir ambas potencias juntas? En realidad; los filósofos revolucionarios, soñaron que el Estado, dirigido por ellos, volviera a los hombres a su modo de ser primitivo y entonces, podrían éstos ejercer sus derechos, plenamente. Antes había que destruir hasta los últimos vestigios de la sociedad antigua con sus representantes más fieles: rey, clero y nobleza.

Los hechos demuestran como esas doctrinas, sólo sirvieron para prepararle el terreno a un déspota, que, con una audacia de genio, se proclama amo absoluto de Francia y las transforma y aplica para sus propias conveniencias, dándoles el carácter definitivo que van a tomar.

Constituciones revolucionarias.—Antes de seguir adelante, veré como se origina el sistema representativo en las primeras constituciones revolucionarias, para así poder constatar cómo las tendencias parlamentarias tienen su origen en la revolución misma, ya que; tomando ésta, como modelo el sistema de gobierno inglés, que entonces

estaba en sus comienzos hacia el Parlamentarismo, tratando de imitarlo, preparaba el terreno sin saberlo para que se implantara en Francia.

El sistema representativo fué considerado como el ideal de sistema de gobierno por los filósofos revolucionarios, y en él pusieron en práctica todas sus doctrinas; por eso el régimen parlamentario francés, resultado lógico, como el inglés, del representativo, va a llevar todos los caracteres de las doctrinas revolucionarias. Va a ser, sin exageración, el hijo legítimo de éstas.

El hecho que no estuviera aun bien definido el régimen parlamentario inglés, hizo que los filósofos del siglo XVIII y en especial Montesquieu, no pudieran formarse una idea exacta de este régimen y creyeran que el secreto de la admirable organización de Inglaterra, estaba en la separación absoluta de poderes, que suponían, que existía en ese pueblo y que era la causa que lo libraba del despotismo de sus reyes. Este principio va a servir de base a todas las Constituciones de Francia y en especial a la de 1791 y del año III, donde se aplica con todo su vigor.

La Constitución de 1791, obra de la Asamblea constituyente, es la que inicia la tendencia hacia el parlamentarismo con una monarquía, basada en la separación absoluta de poderes, y en que el poder ejecutivo estaba en manos de un rey irresponsable, con derecho a un veto suspensivo a los decretos del legislativo, veto que duraba 4 años, pasado los cuales, el decreto automáticamente quedaba hecho ley; y con facultades limitadas únicamente a nombrar ministros y embajadores. El poder legislativo pertenecía a una Asamblea legislativa, elegida por dos años e indisoluble y con inmensos poderes. El poder Judicial estaba en manos de magistrados electivos.

Esta Constitución casi no rigió. La Convención en

1792, proclama la República y dicta en 1795, la Constitución del año III, en que; por reacción contra las tiranías de la propia Convención, crea un poder ejecutivo bastante fuerte, compuesto de un directorio de 5 miembros; y un poder legislativo: que comprendía el Consejo de los 500, que preparaba las leyes; y un Consejo de los Ancianos, cuerpo consultivo.

Ambas Constituciones establecen el sistema representativo de gobierno y, consecuentes con el principio de la separación de poderes, hacen de los ministros unos meros agentes del ejecutivo, sin ninguna acción sobre el parlamento. El poder de legislar queda exclusivamente reservado a éste y por último, el poder judicial es declarado independiente e inamovible.

En cuanto a la Constitución del año VIII, era obra exclusiva de Napoleón y le daba a éste, revestido del primer consulado, tanto poder como a un rey absoluto; aunque, en apariencia, guardaba el aparato de los principios revolucionarios; así, por ejemplo, conservaba el sufragio universal, implantado por la Constitución de 1791, en que se hacían los nombramientos por medio de notabilidades, que en realidad estaban ya indicadas de antemano por el gobierno. Así es como se abre paso Napoleón hasta llegar al Imperio.

Obra de Napoleón.—La obra de Napoleón consiste, en acentuar la omnipotencia del Estado en desmedro del individuo. «Había visto, dice Taine, el verdadero fondo de la Revolución: la soberanía de las pasiones y la conquista de la mayoría por la minoría»; y de este modo es como hace practicable las doctrinas revolucionarias: La Igualdad consiste, no en que no haya diferencia de clases; sino, en, que todos los hombres puedan aspirar a los más altos puestos; la libertad; no en que cada cual pueda obrar a su antojo, sino que se les deja completa libertad de acción,

siempre que estén dispuestos a obedecer y servir al Estado, cuando éste los necesite. La soberanía es, más que un derecho que tienen todos los ciudadanos a participar en el gobierno; es el medio que se les da a los que se crean más capaces y tengan mayor audacia, para llegar a gobernar a los demás.

Con tales principios no hay sentimientos, creencias o ideas indefinidas que valgan; la ambición es el gran resorte del nuevo sistema y ante ella se eclipsan todos los otros sentimientos del hombre. Napoleón había conseguido inculcar en la Francia moderna y en los pueblos que le van a imitar, su propio espíritu: la ambición desenfrenada.

Pero el punto culminante de esta ambición, es llegar a formar parte de los que gobiernan. El Estado es el fin, y un fin obligado de todo ciudadano y como tal, debe ser soberano sin contrapeso; de ahí el horror que le tiene a las religiones, asociaciones, y a cualquiera iniciativa particular, como atentatorias a su poder. Los revolucionarios y Napoleón, dice Taine, «Hacen una Francia manejada por completo de arriba a abajo; que no admite nada de sociedades particulares, nada de corporaciones espontáneas y dotadas de iniciativa», una Francia mucho más centralizada que la de Luis XIV.

Así es, como la característica de la nueva sociedad francesa y de sus imitadoras, va a ser «no a la manera moderna, germánica y cristiana, como un concierto de iniciativas emanadas desde abajo, sino a la manera antigua, pagana y romana, como una gerarquía de autoridades impuestas desde arriba». (Taine op. cit).

Todos estos elementos van a producir, el parlamentarismo; pero un parlamentarismo defectuoso y por causa de ellos, se irá haciendo odioso en los pueblos hasta caer en el completo descrédito, junto con sus doctrinas, hasta no desearse, otra cosa que un gobierno enérgico

que, libre de farsas representativas, aspire sólo al bien general de la sociedad.

Gobiernos posteriores a Napoleón.— A la caída de Napoleón, esa nación «apropiada al servicio de un solo hombre» por espacio de sesenta años, *ensaya los más* diversos sistemas de gobierno. En 1814, con Luis XVIII, una monarquía semi parlamentaria, ya que no establecía la responsabilidad política y solidaria de los ministros. En 1830, con Luis Felipe de Orleans, una monarquía en que se hacía plenamente responsable al Gabinete e irresponsable al rey y en que, en lo restante se reproducía la Constitución de 1814, «presintiéndose, según Esmein, que la costumbre parlamentaria completaría sus defectos».

Las ideas parlamentarias se van abriendo paso cada vez más. Carlos X había sido derrocado por intransigente. Luis Felipe, a su vez, lo es por lo mismo, y Francia pretende implantar la República en la Carta de 1848. En ella establece, por primera vez, como Jefe de Estado, un Presidente, y una Asamblea única, como parlamento: la Asamblea Nacional. Es una Constitución bastante imprecisa. Por una parte hace responsable de todos sus actos al Presidente y no le da el derecho de disolver el parlamento, y por otra, les da una responsabilidad vaga a los ministros, de tal modo que es dudoso que les haya querido dar una responsabilidad política y solidaria. Por lo demás, el Presidente no podía presentar los proyectos de ley sino por medio de los ministros (Art. 49) y la firma de éstos, era necesaria para todos sus actos (Art. 67).

La desorganización, que aun subsistía en Francia, la hace llegar, una vez más, al absolutismo; pero a un absolutismo mucho más atenuado. Napoleón III por un golpe de Estado sube al poder y redacta la Constitución de

1852, que crea una República, que pronto se convierte en Imperio, con un Parlamento compuesto por un Senado y un Cuerpo Legislativo y en que, según el preámbulo de la misma. «El Jefe que el pueblo francés ha elegido es responsable delante de él y siendo responsable, es preciso que su acción sea libre y sin trabas de ninguna especie». Los ministros dependen únicamente del Jefe de Estado y el Cuerpo Legislativo queda reducido al papel de votar las leyes y el presupuesto; sin medio alguno para censurar al gobierno, a no ser en la discusión general del presupuesto.

Pero las ideas parlamentarias habían adquirido mucha fuerza ya; por eso, cuando Francia consigue organizarse un poco, vuelven a tomar vigor. A causa de esto, la Carta de 1852 sufre una transformación gradual hasta llegar a un sistema casi parlamentario.

El Senado, hasta entonces simple cuerpo consultivo, se convierte en una segunda Cámara. Los ministros pueden ser miembros de las Cámaras y el Cuerpo Legislativo adquiere los derechos de interpelación; la iniciativa de las leyes y el derecho de elegir su mesa directiva. Por último, el Imperio se convierte definitivamente en una monarquía constitucional por la Constitución de 1870, en que se establece la responsabilidad política y solidaria de los ministros (Art. 19) y el Emperador adquiere el derecho de disolver el Cuerpo Legislativo (Art. 35). La caída del segundo Imperio termina con esta Constitución y prepara la Constitución definitiva de 1875.

Así es como se vuelven a reanudar las tendencias hacia el parlamentarismo, y ahora mucho más acentuadas por el temor que concibió Francia a los gobiernos despóticos y que hace, que en medio siglo se logre implantar un régimen que en su país de origen, Inglaterra, se había demorado siglos enteros. La Constitución de 1875, que

implanta definitivamente el régimen parlamentario, fué hecha «por el temor a un gobierno independiente y dominante» como dice Hanotaux.

CAPÍTULO II

CONSTITUCION DE 1875. La constitución de 1875 establece una República parlamentaria. El poder ejecutivo se lo encomienda a un Presidente, irresponsable de sus actos (Art. 6) elegible por la mayoría absoluta de ambas Cámaras reunidas (Art. 2) y por el período de 7 años.

Sus principales atribuciones son: en materia legislativa junto con las Cámaras, la iniciativa de las leyes. Un derecho a pedir nueva discusión de una ley, que no puede ser rechazado, y la facultad de promulgar las leyes (Art. 3 y 7). En materia de gobierno y de administración: la supervigilancia en la ejecución de las leyes, que la ejerce por medio de reglamentos y decretos; y numerosas atribuciones sobre el nombramiento y destitución de empleados. En materia Internacional, necesita el consentimiento de las Cámaras para declarar la guerra y ratificar los tratados de paz, comercio, etc.

El poder legislativo es ejercido por dos Cámaras: el Senado, compuesto de miembros, elegidos desde la ley de 1884, en cada departamento por un colegio electoral compuesto por diputados, consejeros generales, consejeros de arrondissement y por delegados de los consejos municipales; y una Cámara de diputados elegida por sufragio universal. Los Senadores son elegidos por 9 años,

renovándose por terceras partes cada tres años; los diputados por cuatro años y se renuevan integralmente.

El Gabinete es presidido por el Presidente de la República e interviene en todos los actos de éste. Cada acto del presidente debe ser firmado por un ministro» (Art. 3) porque el gabinete es el único responsable política y solidariamente, ante las Cámaras.

CRÍTICA DE LA CONSTITUCION DE 1875. El régimen parlamentario francés, por el hecho de ser un régimen implantado, y no como el de Inglaterra, el resultado de la evolución misma de este pueblo, contiene defectos capitales que se caracterizan por la falta de arraigue en el pueblo mismo. No es la nación toda entera la que ha participado en su formación; es un régimen convencional al que se quiere amoldarla, es el resultado de doctrinas, y por esto, tiene que ser teórico.

El primer defecto que posee, es la desorganización de sus partidos; estos no son como los ingleses, resultado de una evolución de clases, son el producto de una lucha de ideas; no representan al pueblo organizado para gobernar, sino a doctrinas organizadas para combatirse; es decir, no son partidos populares, son partidos únicamente parlamentarios. Esta desunión entre los partidos y el pueblo es una de las principales causas que no pueda funcionar bien este sistema, en Francia.

De otro grave defecto adolece el mecanismo del sistema parlamentario francés: el carácter electivo del jefe del Estado. En Inglaterra, el soberano, por una tradición histórica que lo ha hecho necesario a la nación y que lo presenta como el símbolo supremo de la soberanía, tiene una enorme autoridad moral que la ejerce especialmente en caso de conflicto entre sus representantes, los gabinetes, y el parlamento; en ese caso, él, como encargado de la supervigilancia en el cumplimiento de la Constitu-

ción y las leyes, es el que disuelve el parlamento y apela al pueblo para que decida el conflicto. En Francia, el Presidente, como nombrado por el Parlamento, es criatura de éste: no es un poder en armonía con otro poder, es un poder subordinado de hecho a otro y como tal, no tiene la suficiente independencia para obrar por sí solo, para imponerse en una situación grave, como sería en el caso que se hallara en desacuerdo con el gabinete y el Parlamento que lo apoya.

De hecho se ha comprobado en 1877, cuando el Mariscal de Mac-Mahón hallándose en desacuerdo con el ministerio Jules Simon, lo hizo renunciar e impuso el ministerio conservador del duque de Broglie.

Como la Cámara que sostenía a Jules Simon se opusiera al nuevo gabinete, fué necesario disolverla; pero, las nuevas elecciones volvieron a dar la mayoría a los opositores, en la Cámara y al poco tiempo también en el Senado; entonces el Mariscal se halló totalmente amarrado para gobernar y tuvo que presentar su renuncia. El Conflicto se había solucionado, no como en Inglaterra, en que se habría llegado a un Gabinete que estuviera de acuerdo con ambos poderes, sino con una grave crisis presidencial.

Lo mismo se repitió en tiempo de la Presidencia de M. Casimir Perrier y hace poco, otro caso se ha presentado, cuando el parlamento hizo renunciar al presidente Millerand y eligió en su lugar a M. Doumergue.

De este defecto se deducen graves consecuencias para el buen funcionamiento de este régimen parlamentario. El parlamento puede quitar y poner los Gabinetes a su antojo, ya que no hay ningún poder que lo sujete; y puede hacerlo sin necesidad de consultar la voluntad nacional; de modo que, el parlamento queda con detrimento del pueblo, como el verdadero y único amo de la Nación. Fácil es comprender ahora, como, por meras ren-

cillas políticas, se puede ocasionar crisis ministeriales, y la frecuencia con que, efectivamente, se han venido produciendo.

Y como los partidos no representan a la nación misma, se ha visto el caso de parlamentos que han obrado en completo desacuerdo con la opinión general de la nación.

Si el Presidente es hechura del parlamento y los partidos, representantes de doctrinas; los Gabinetes no tendrán ninguna conexión con el pueblo tampoco y serán también hechuras del parlamento y representantes de doctrinas.

Resultado: es un régimen en total desunión con su pueblo y que dependerá no de la voluntad general de la nación, sino que de las doctrinas que estén de moda en el momento, y como el valor de las doctrinas varía con bastante rapidez, resultará un régimen voluble e incoherente.

Partidos Políticos. Los hechos probarán estas afirmaciones. Después de la revolución, dos partidos se presentan en lucha. Los partidarios del antiguo régimen, Monarquistas y católicos, y los de la revolución, demócratas y libre pensadores; y se entabla una lucha a muerte, ya que, por lo opuesto de los principios, el triunfo de uno significaba la extirpación del otro. Esta lucha llega a regularizarse cuando se consigue estabilizar el gobierno con la constitución de 1875.

Ya la democracia obtiene un gran triunfo con la proclamación de la República y aunque en el primer momento suben los conservadores, como se llamaron los del primer partido, gracias a una reacción contra las insurrecciones comunistas; era natural que el gobierno pasara pronto a manos de los liberales, o del segundo partido, y que de éstos, a los radicales o extremistas.

Llegados los radicales al poder en 1899, se hallan due-

ños absolutos de la situación. Como fieles representantes de las doctrinas de la revolución era lógico que fueran los gobernantes, como, era lógico también, que trataran de identificar la república francesa, con sus ideas; por eso, entablan una guerra sin cuartel contra los restos de tradición que existían todavía en Francia; se expulsa a los pretendientes al trono; se separa la Iglesia del Estado; se obstaculizan las asociaciones particulares y se centraliza la enseñanza.

Así es, como el parlamentarismo francés se identifica, primero, con la República y después con un partido doctrinario: el radical. La nación, desmoralizada por la confusión de ideas y sentimientos producido por la aparición de doctrinas tan opuestas a las que por tantos siglos había venerado y practicado, se entrega en manos de los únicos que tenían alguna disciplina: los extremistas, y sin oponer casi resistencia; se podía decir que inconscientemente.

Pero, la unidad de este partido dura poco. Desde 1911 se notan signos de desorganización en el gobierno de los radicales. En el espacio de 3 años hubo 9 cambios de gabinetes. ¿Qué había sucedido para que se pudiera romper la unidad que parecía existir con el gobierno de un solo partido? que, encontrándose los radicales dueños sin contrapeso del poder, se habían ido dividiendo en una multitud de pequeños partidos que luchaban entre sí por sus propios intereses. La doctrina radical había producido una infinidad de matices, desde el radicalismo moderado hasta los socialistas independientes y los comunistas.

Rota la mayoría por estos fraccionamientos, quedó entregado el gobierno a las mezquindades de la política. Fué necesario una catástrofe como la guerra mundial, para que se unieran de nuevo todos estos grupos de partidos en defensa de su patria.

Durante la guerra, pareció que fuera a mejorar el funcionamiento del sistema parlamentario francés. Lo difícil de las circunstancias le dió un gran poder e independencia a los Gabinetes y especialmente al primer Ministro que llegó a ser el verdadero jefe del gobierno, y como en Inglaterra, se llegó hasta formar, en ciertos casos, un gabinete de guerra, compuesto sólo por los ministros interesados en la defensa nacional y cuya responsabilidad en sus decisiones se extendía, sin embargo, a todo el Gabinete.

Estos gabinetes eran formados por la coalición de todos los partidos, entrando en ellos representantes tanto de la extrema izquierda como de la extrema derecha, dándole, de este modo, una gran autoridad ante el Parlamento que a su vez, llegó a adquirir también un gran control sobre la administración pública y a tener un poder de iniciativa y acción ilimitada; ya que es el único poder supremo efectivo, a que tienen que responder de sus actos los mi-

Concluída la guerra, los gabinetes pierden en parte, su situación privilegiada y vuelven a ser juguetes del parlamento, dividido de nuevo en multitud de partidos y conservando, sin embargo, el poder fiscalizador adquirido por la guerra.

Sin embargo, los difíciles problemas económicos que amenazan a Francia, ha obligado al gobierno a darle facultades extraordinarias a su actual primer Ministro, Raymond Poincaré; con esto y por su prestigio personal la duración de su ministerio está muy afianzada. Esto puede servir de antecedente para las nuevas tendencias políticas del pueblo francés.

Tendencias descentralizadoras.—Una tendencia descentralizadora empieza a dominar a Francia, también: la organización administrativa, se basaba como lo resume admi-

rablemente Posada, en «una serie de circunscripciones territoriales, unas sobre otras o unas dentro de otras, a saber: abajo, los 33.000 municipios con su carta uniforme hoy, y luego hacia arriba, los municipios comprendidos en los «arrondissements»: y siempre hacia arriba, es decir, hacia París, los arrondissements, con sus municipios, recogidos en los departamentos y todo bajo la dirección del gobierno Central. Estas circunscripciones de arriba hacia abajo son verdaderos grados de una gerarquía que, se concreta en una serie de funcionarios: el «maire» o Alcalde, el sub-prefecto, el prefecto y el ministro, sobre todo». (Adolfo Posada. Art. sobre reforma admt. en Francia).

Actualmente se está tratando de descongestionar este unificado mecanismo; para lo cual, en noviembre de 1926, M. Sarraut, Ministro del Interior, ha lanzado un decreto, «con el fin de asegurar a las iniciativas creadoras del país, el concurso de una administración más flexible y liberal,» como dice en el preámbulo, en que se fijan una serie de «atribuciones ministeriales» que se transfieren a los prefectos y atribuciones de éstos que deben transferirse a los subprefectos.

CAPÍTULO III

Situación política de Francia.—Incierta se ve la futura situación política de Francia. Es verdad que por sus continuas luchas y fracasos, los partidos han ido perdiendo su carácter doctrinario y que el gobierno de un sólo partido ha desaparecido, especialmente por la guerra; entrando a competir con el radical, los socialistas y los republicanos de la derecha; pero no es probable que lleguen algún día a representar una evolución de clases, por lo confundidas que se hallan éstas, en la actual sociedad francesa.

Por otra parte, se nota un gran descontento y desconfianza en la opinión general, por los resultados del sistema parlamentario y se llega a hablar de su fracaso y aun, del fracaso mismo del régimen republicano.

Se acusa al parlamentarismo de ser un régimen personalista. El que no haya partidos organizados hace que cada individuo trabaje por su propia conveniencia; cada diputado es víctima de sus electores, que le imponen toda clase de condiciones, generalmente muy poco desinteresadas. Por su lado, cada diputado o Senador interviene individualmente cerca de los ministros para que le decidan tal o cual asunto o para obtener empeños para sus amigos o sus acreedores políticos y más de una vez,

hace depender su voto en leyes importantísimas, de la solución que le da el ministro a su negocio o empeño, y como los ministerios dependen del parlamento, muchas veces se hallan amenazados por simples cuestiones personales. Esmein ve en esa intervención individual «Una grave usurpación disfrazada sobre el poder ejecutivo».

Otra causa más, viene a entorpecer el mecanismo del régimen parlamentario francés: la existencia de dos Cámaras, ante las cuales es igualmente responsable el gabinete dada la importancia que tiene el Parlamento, esta dualidad viene a aumentarle su lentitud a la acción de los ministerios y a la acción legislativa del mismo Parlamento, que se verá entrabado en múltiples discusiones, antes de llegar a un acuerdo.

El origen de esa dualidad, fué el temor de que el parlamento pudiera convertirse en una asamblea despótica y en parte también, por imitación a las Constituciones de Inglaterra y Estados Unidos.

En Francia el Senado no es un poder que vaya a reforzar la autoridad del jefe del Estado, como sucede en Inglaterra; tampoco por sí solo, es capaz de sostener un ministerio; su organización misma, de ser nombrado por elección restringida, le quita su autoridad ante la opinión general. De este modo, a pesar de tener iguales facultades ante la letra de la Constitución; de hecho, se halla en una situación inferior a la Cámara de diputados.

Este hecho, por lo mismo que está establecido por la costumbre, es vago y se presta a graves dificultades. M. Redslob estudia el caso, si puede ejercer un veto suspensivo o absoluto contra las leyes de presupuesto, de origen exclusivo de la Cámara, y concluye, que en realidad no puede ejercer más que el primero. Y respecto a su concurrencia a la formación de las leyes y su facultad de derribar un ministerio, encuentra que se halla en un semi equilibrio con la Cámara; porque, en caso de con-

flicto entre ambas, al fin es la que cede. Su facultad es, como se ve, principalmente de resistencia. En ese sentido, ejerce, en verdad, una acción moderadora sobre el gobierno.

Taine ve incluída la actual constitución francesa de las ideas de la Constitución del año VIII, y dice que los empleados públicos cubren como una nube de insectos a la Francia, desde 1875. Hanotaux la critica también, y la halla «Un producto de circunstancias y conciliaciones».

Otros, como Redseob, achacan la culpa del mal funcionamiento del parlamentarismo, a que éste, no es conciliable con el régimen republicano de gobierno y se podría probar esto, examinando la irregularidad con que ha funcionado este sistema en todas las repúblicas en que existe.

El hecho es este: el parlamentarismo, como la república, en Francia, como en todos los pueblos que la han imitado, es un producto de la revolución: ambos regímenes, por provenir de una misma doctrina, se han identificado, en estos pueblos; fracasando en la práctica esta doctrina, tiene que llevar como resultado lógico el fracaso de los regímenes que ha creado.

En efecto, los principios de la revolución, prácticamente han caído en descrédito y a lo más, se les considera como hermosos ideales imposibles de realizar. El dogma por excelencia de la soberanía nacional se ha realizado en el sufragio universal, pero pronto se van viendo los innumerables inconvenientes que posee. La igualdad ante el sufragio ha traído como consecuencia el que vote gente incompetente o perniciosa y que salgan elegidos hombres incapaces o indignos. En Inglaterra, donde los partidos están bien organizados y en que cada clase social forma una especie de corporación en su partido correspondiente, es más difícil que suceda esto; mientras que en Francia

y demás pueblos que la imitan, los partidos no tienen ascendiente sobre la nación y cada individuo puede votar según sus convicciones con bastante independencia; de aquí resulta como se vió más arriba, que los más audaces o los que doctrinalmente están más disciplinados, se imponen sobre el resto de los ciudadanos.

Para unas elecciones en esa forma, lo que importa, es que en el momento necesario se obtenga el mayor número de votos, conseguidos, no importa como, cualquier medio es bueno; lo que facilmente se puede llevar a cabo entusiasmado en el tiempo oportuno a las masas, a favor de tal o cual candidato, o simplemente, por medio de fraudes y cohechos,

Y en el caso que el gobierno esté en poder de un sólo partido, como pasa en Francia, el sufragio universal en las condiciones ya descritas, es un arma segura para mantenerse en el poder. El gobierno puede a su antojo modificar los escrutinios, o por su sola autoridad no le es difícil imponer candidatos oficiales. Naturalmente que tal estado de cosas tiene que producir una gran corrupción administrativa.

La doctrina misma de la Soberanía Nacional, se ha visto con el tiempo que es bastante vaga; por ejemplo ¿qué se entiende por Nación? Es una abstracción imposible de determinar exactamente. Difícil parece que resulte buena la organización de un Estado a base de una abstracción como esa; si no se soluciona prácticamente como en Inglaterra ¿se podrá esperar que algún día se pongan de acuerdo todos las doctrinas acerca de este gravísimo problema? parece que no.

Y sin embargo, el problema es gravísimo, como digo, porque ha llegado a ser el alma de la actual organización política y social.

Y la doctrina de la libertad ¿a cuántos abusos no se ha prestado? Los revolucionarios a nombre de la liber-

tad arrasaban con todo; es cierto que lo hacían con el fin de volver al hombre a un estado primitivo; pero, sea cual fuere su pensamiento íntimo, la esencia de la doctrina quedaba reducida a amoldar a los demás a las creencias de unos cuantos. Entonces no existía la libertad.

Tan difícil ha sido llevar a la práctica esta teoría y tales daños ha causado, que los gobiernos dictatoriales modernos reniegan de ella y los pueblos no parecen inquietarse mucho por esto.

Pero, no por eso, se puede dejar de negar las terribles consecuencias que tendrían para el mundo la supresión de todas estas doctrinas.

Con estas observaciones se explica el fracaso a que está amenazado el parlamentarismo francés y mundial.

IV PARTE

LAS CONSTITUCIONES DE BELGICA Y SUECIA

CAPITULO I

Constitución política de Bélgica. Bélgica es una monarquía parlamentaria y está organizada del modo siguiente: a su cabeza tiene un Rey irresponsable y con más o menos los mismos poderes del presidente de la República, en Francia: los ministros, nombrados y revocados por el rey, son los responsables del gobierno, ante las Cámaras.

El Parlamento elegido por 4 años está compuesto de una Cámara de Representantes y un Senado, que comparten con el Rey el derecho de iniciativa de las leyes. Los Representantes son elegidos por sufragio universal, desde la revisión de 1921.

Esta misma revisión modificó la organización del Senado que hasta entonces era exclusividad de los grandes propietarios y la nobleza; dejándolo al mismo nivel que los Representantes; por medio de un sistema de elección, aunque netamente popular, organizado en una forma especial.

Los miembros del Senado son elegidos por 1) la pobla-

ción de cada provincia; 2) los Consejos provinciales; y 3) por el Senado mismo, a concurrencia de la mitad de los de la segunda categoría; y el total de sus miembros no puede sobrepasar de la mitad de los miembros de la Cámara baja, para la primera categoría; uno por 200.000 habitantes, para la segunda; y de la mitad de la segunda para la tercera.

Lo más interesante, son las agrupaciones en que se divide al pueblo para la primera categoría; ahí se encuentran ciertos grupos sociales, como: ex-ministros; titulados en Estudios Superiores; ex-Intendentes, etc.; propietarios de inmuebles situados en Bélgica y cuya valuación se eleva a 12.000 fr., presidentes o secretarios de una asociación profesional; miembros de Consejos de la industria y del Trabajo, Comisiones provinciales de agricultura, directores-gerentes de una sociedad cooperativa, belga, que tenga ciertos requisitos, etc. El Senado adquiere así, un carácter semi profesional.

La monarquía belga, como lo hace notar Redslob, está basada en la voluntad misma de la nación, que llamó a ocupar el trono a la actual dinastía por el Congreso Nacional reunido después de la revolución de la independencia (1830).

De esta circunstancia se deduce, que el rey y el Parlamento son dos poderes iguales, puesto que tienen el mismo origen popular y esta igualdad tiene como resultado que el rey, personalmente, tenga gran influencia en el gobierno y que pueda ejercer en toda su eficacia su facultad de disolver las dos Cámaras; a diferencia de la Constitución francesa, en que el Presidente, aunque en derecho, tiene la facultad de disolver la Cámara de diputados, de hecho no puede ejercitarla, como ya se ha visto más arriba.

El rey tiene también un derecho a un veto suspensivo, derecho que se ha prestado a muchas discusiones; en la realidad, lo mismo que en Inglaterra, el rey no emplea

efectivamente este veto y recurre, o ya a la disolución o al veto anticipado, ya que un proyecto de ley no puede ser presentado por los ministros sin el previo consentimiento del rey.

Un defecto se le achaca a la constitución belga: esa igualdad de condiciones en que coloca a las dos Cámaras, que produce una doble responsabilidad ministerial y la doble facultad de disolución. Actualmente se nota en el Senado una tendencia a desempeñar un papel moderador en el Gobierno, dejándole la iniciativa a la Cámara de Representantes.

La Constitución política de Suecia. Hasta las reformas efectuadas después de la guerra europea, el Monarca era el verdadero poder ejecutivo, rodeado de un Consejo de Estado puramente consultivo, responsable sólo de los consejos que hubiera dado al Rey y juzgados sus miembros por la Corte de Justicia, en caso de ser declarados culpables.

Frente al rey, la Dieta o Riksdag, tenía como primordial atribución la aprobación de los presupuestos y en general, eran de su dominio todas las leyes financieras; sin embargo, no podía usar contra el rey de esas armas por cuanto si no eran aprobados a tiempo, los presupuestos, el gobierno, sencillamente, podía recurrir a los del año anterior y darlos por aprobados.

El Monarca tenía la facultad de disolver el parlamento, atribución que le daba un carácter parlamentario al antiguo régimen de Suecia; pero, no había gobierno de partidos por la conformación del consejo de Estado, que hacía las veces de ministerio.

Por las modificaciones sufridas después de la guerra, la Dieta ha sido democratizada por la extensión del sufragio universal y ha adquirido mayores prerrogativas. Esta importancia adquirida por la Dieta, ha venido a ha-

cer recaer toda la responsabilidad en los ministros del Consejo de Estado y por lo tanto, se ha llegado al gobierno de los partidos.

«El rey ha perdido, entonces, su antiguo poder; el Consejo de Estado se ha transformado en un ministerio moderno y la Constitución sueca se ha ido acercando al tipo del gobierno parlamentario inglés». (Redslob. op. cit).

V. PARTE

LAS NUEVAS CONSTITUCIONES

PARLAMENTARIAS DE EUROPA

CAPITULO I

Para poder apreciar la evolución que va sufriendo el régimen parlamentario, es indispensable conocer las nuevas organizaciones políticas que se han formado en estos últimos tiempos, originadas, indiscutiblemente, en las necesidades creadas por la gran guerra, y, en especial, por la de constituir gobiernos enérgicos.

Pero no se crea que en ellas ya se encontrarán todas las nuevas tendencias que empiezan a agitar a los pueblos, todavía conservan en mucha parte el marco antiguo, como que, las transformaciones de la historia, sólo lentamente se llevan a cabo y como que esas tendencias necesitan todavía algún tiempo para llegar a definirse y poder hacerse practicables.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE AUSTRIA. En oposición a la Constitución Tcheca, la austriaca crea un poder ejecutivo bastante débil. El Presidente de la República no tiene derecho a veto, ni siquiera suspensivo contra u ley, no tiene el derecho de disolución; no es él quien elige

a los ministros, y por último, está bajo la dependencia del parlamento, que es el que tiene la facultad de elegirlo.

El Parlamento está compuesto de dos Cámaras: El Consejo nacional, elegido por sufragio universal y con la supremacía política y el Consejo federal, designado por las Dietas locales sin derecho a derribar los ministerios y con un veto suspensivo restringido.

La Constitución austriaca es una verdadera excepción entre las nuevas constituciones, al establecer un poder ejecutivo débil; esto se puede explicar como una reacción contra las tendencias absolutistas de la Monarquía de los Habsburgos. En todo caso, su crítica situación la ha obligado a darle en la práctica grandes facultades al primer Ministro que reemplaza ventajosamente al poder presidencial.

LA CONSTITUCIÓN DE TCHECOSLOVAQUIA (1920). Organiza su República con un Presidente elegido por ambas Cámaras reunidas y con derecho a un veto suspensivo sobre las leyes votadas por el Parlamento y con la facultad de disolver, indiferentemente el Senado o la Cámara, en caso de conflicto con estos; y de organizar un referendun, con la decisión unánime del ministerio, en caso de que el Parlamento rechace un proyecto de ley presentado por el gobierno.

El Parlamento, compuesto de dos Cámaras. El Senado elegido por sufragio universal; pero por un número restringido de electores, limitado por la edad; y la Cámara de diputados, elegida también por sufragio universal, sin restricciones, y con mayores privilegios que el Senado. Sólo ante ella es responsable el gabinete y puede legislar por si sola, a pesar de la oposición del Senado, siempre que reuna una mayoría especial.

Fuera del referendun, la Cámara baja tiene dos limitaciones más: para dar un voto de desconfianza al

ministerio, es necesario que la proposición sea firmada por 100 diputados a lo menos y remitirse a un comité que tiene que darle el aviso al gabinete en el espacio de 8 días. Y en cuanto a los proyectos de ley, tiene tres meses para tomar un acuerdo sobre ellos, desde que le son presentados, pasados los cuales se supone que los acepta. Esta misma limitación la tiene el Senado; pero por un espacio de tiempo más reducido: 6 semanas para los proyectos de ley en general y un mes para los presupuestos y la ley de defensa nacional.

Los partidos políticos Tchecos tienen gran influencia en el gobierno por estar muy disciplinados y en realidad la Cámara está bajo su dependencia, de tal modo que se puede decir que el presidente es elegido por el pueblo y sus partidos más bien que por el Parlamento mismo. Este hecho le da mucha independencia al ejecutivo frente al legislativo y una gran autoridad sobre todo el gobierno.

CAPÍTULO II.

LA CONSTITUCIÓN DE ALEMANIA. Promulgada en 1919, tomó el nombre de Constitución de Weimar, por haber sido aprobada en la ciudad de ese nombre, por la Asamblea Nacional del Imperio; y para llegar a implantarse debidamente, ha necesitado de una especie de dictadura que pusiera en orden la complicada situación financiera del país: la del general Von Sleet, que gobernó desde Noviembre de 1923 a Febrero de 1924.

En dicha Constitución se proclama la República federal, a cuya cabeza se halla un presidente elegido por siete años por el pueblo entero, de quien es el mandatario directo. Se le dan grandes facultades: él elige su canciller y sus ministros, que son responsables individualmente ante el Reichstag; él promulga las leyes, y puede ordenar, en caso de conflicto con el legislativo, un referendun popular; puede disolver —con la firma de un ministro— el Reichstag, decretar por si solo, el estado de sitio y tomar todas las medidas que encuentre necesarias para la seguridad del Estado. A su vez, el Reichstag puede revocar al Presidente de la República, con una mayoría de los dos tercios.

El poder legislativo reside en dos asambleas: el Reichstag, que tiene la supremacía política, elegido por el

pueblo en sufragio universal, por cuatro años, y el Reichsrath o Consejo del Imperio formado por los delegados de los estados federales, y con facultades muy limitadas, solo tiene un veto suspensivo en contra de las leyes votadas por el Reichstag, y no tiene autoridad sobre los ministros, ni el presidente.

Junto al Parlamento se ha creado un Consejo económico provisional, Cámara simplemente consultativa, que tiene por objeto conocer todos los proyectos de ley en materias sociales y económicas, de importancia fundamental, y cuya influencia en el gobierno es enorme, porque representa a todos los consejos obreros y asociaciones profesionales.

El ministerio, creado por la constitución alemana es de un carácter especialísimo: los ministros son responsables individualmente de su acción particular en el gobierno. La política general le corresponde al Canciller, primer Ministro y Jefe del gobierno, por disposición misma de la constitución, por intermedio de él, el Presidente nombra o destituye a los ministros; y, como dice Redslob, puede a su arbitrio trazarse a sí mismo los límites de su poder y responsabilidad; puede en una situación dada absorber la responsabilidad entera o repartirla entre sus colegas.

Además de los tres poderes consagrados por las Constituciones modernas, la Constitución alemana ha reconocido y le ha dado ingerencia efectiva en todos los actos de gobierno a un cuarto poder: el pueblo. Este ejerce sus derechos ya en las elecciones, ya en los referendums, ya por vía de peticiones. El sistema electoral alemán le da derecho a voto a «todo alemán, hombre o mujer, mayor de veinte años» con poquísimas excepciones: soldados, declarados en interdicción, dementes, detenidos, etc., aunque los primeros pueden ser elegidos diputados.

Por vía de peticiones, el pueblo ejerce el derecho de ini-

ciativa legislativa. Si la décima parte de los electores piden una ley, ésta es presentada a la Cámara, y si la rechaza, se pone en referendun. El referendun, es el árbitro supremo del gobierno; éste tiene lugar 1) si se entabla un conflicto entre ambas Cámaras, por la aprobación de una ley; 2) en los conflictos entre el presidente y las Cámaras, en el caso que rechace una ley votada por estas; 3) si el pueblo no está de acuerdo con la política del presidente; y 4) para modificar la Constitución.

Partidos Políticos.—En cuanto a los partidos políticos, Alemania ha conservado en gran parte, la antigua estructura de tiempos de la Monarquía; los partidos son de una formación compleja, caracterizados especialmente por sus tendencias sociales, es decir, a procurar la conciliación entre el capitalismo y el trabajo, y cuyo origen se debe a los grandes movimientos socialistas que la han estado amenazando con la revolución social.

Los principales partidos son: el Nacional Alemán, formado por los antiguos partidos de la derecha: conservadores y cristianos sociales; sus tendencias son tradicionalistas, y por lo tanto, monarquistas, y se recluta en gran parte en el Este de Alemania. El partido popularista, que bien podríamos llamar liberal, compuesto por los grandes financistas, comerciantes e industriales; es decir los amos de la economía alemana; sus tendencias son oportunistas en materia de política y sus fines son asegurar el desenvolvimiento de sus grandes empresas. El partido de centro formado en gran parte por católicos, reclutado en los países del sur de Alemania, entre campesinos y obreros. Su programa lo forman las doctrinas sociales cristianas y su tendencia es más bien hacia la República. Los partidos socialistas: el partido socialista alemán o mayorista y el socialista independiente; unidos al principio y teniendo una gran mayoría en el Reichstag; se-

parados más tarde a causa de las doctrinas bolcheviques; pero siempre conservando una fuerte situación en la Cámara; su programa lo forman las doctrinas sociales de Marx, Lasalle y demás fundadores del socialismo, y por último, el partido Comunista, fundado en 1918 por Liebknecht y Rosa Luxemburg, poderoso al principio y más tarde debilitado por continuas divisiones.

Tal es el cuadro general en que se halla organizado política y socialmente el pueblo alemán. para completarlo, hay que agregarles las asociaciones patrióticas que les sirven de base a su organización y cuyos procedimientos más o menos secretos han sido descubiertos en diversas ocasiones.

La asociación más notoria del grupo de la derecha es la joven Orden Teutónica (Jungdeutscher Orden) de tendencias revolucionarias, disuelta en 1922, sigue teniendo cerca de medio millón de adeptos. Otras de menor importancia se cuentan en ese grupo: el Stahlhelm la Asociación patriótica unificada, etc.

En oposición a estas, la Izquierda (formado por los partidos republicanos) tiene «El pendón del Imperio» poderosa asociación que ha llegado a organizar manifestaciones, hasta de 130.000 personas.

La situación de Alemania se ve entrabada por dos problemas que pueden llegar a tener cierta gravedad: el problema federal, que de vez en cuando se agita especialmente en Baviera, y las frecuentes crisis ministeriales que se han venido produciendo ahora último.

No se puede dar un juicio aun sobre los resultados de la nueva organización política de Alemania, por no haber sufrido todavía las pruebas del tiempo. Sin embargo, la audacia con que ha pretendido resolver los defectos del parlamentarismo, la hacen digna de estudio.

En oposición al sistema parlamentario francés, le da al ejecutivo fuertes poderes, deja reducido a su *mínimum*

las facultades políticas de la Cámara Alta y le da una atrevida supremacía al pueblo sobre el ejecutivo y el Parlamento, resolviendo de este modo, el problema de la Soberanía Nacional; pero, exclusivamente, gracias a la enorme disciplina de que goza este pueblo y que la convierte en una solución difícil de querer ponerla en práctica en pueblos de condiciones diferentes.

CAPÍTULO III

LA ACTUAL SITUACION DE ESPAÑA E ITALIA

La situación especial en que se hallan estos dos pueblos hace imposible, por no decir inútil, estudiar el mecanismo de sus regímenes de gobierno. De hecho, están en un régimen dictatorial que por sus tendencias, van a tener, que influir enormemente, en la futura organización política del mundo. Estos enérgicos gobiernos de facto, constituido uno por una formidable reacción de todo un pueblo contra una gravísima desorganización a que lo habrían llevado los abusos del régimen parlamentario, implantado el otro, con la aquiescencia general de su pueblo, por causas idénticas, han despertado enorme interés en todo el mundo, que ve en ellos iniciarse la reconstitución del principio de autoridad, tan anarquizado y menospreciado en los últimos tiempos.

Régimen dictatorial de España.—El directorio Militar ha solucionado el problema de mayor importancia, cual es, el de devolver el orden público y acabar con ese estado de anarquía latente en que vivía España, síntoma indudable de futuras revoluciones. Esto sólo es suficiente para mantenerlo en el poder.

Repetidas veces se ha hablado, en estos últimos años, de volver al régimen constitucional pero nada parece indicar que se llegue pronto. Entre las múltiples proposiciones que se han presentado para la futura organización política de España, hay que indicar la de una Asamblea Nacional, nombrada por selección entre las corporaciones y sectores sociales. Sería un nuevo modo de organizar el sufragio, basada en las corporaciones y no en la representación proporcional.

El régimen dictatorial de Italia.—Aunque muy diverso ha sido el movimiento político de Italia, en sus orígenes como en su organización, ha llegado al mismo fin: restablecer el principio de Autoridad.

El Fascismo ha tenido su origen en una doble reacción contra el comunismo y la inercia del régimen parlamentario italiano. En su organismo comprende a todas las clases sociales; a sus adeptos los tiene organizados en ejércitos regulares, con sus cuarteles y jefes, listos para tomar las armas a la primera indicación del Consejo Supremo de los fascistas encabezado por su generalísimo: Mussolini.

Es un gobierno esencialmente de acción; nada de discusiones de doctrinas, ni de vastos programas. Su labor se puede resumir como sigue: «En el interior, la amenaza bolcheviquista ha quedado reducida a la nada; los servicios públicos han sido reorganizados, eliminándose a los empleados incapaces o turbulentos; se han realizado fuertes economías; el déficit de los presupuestos casi ha desaparecido; se ha reorganizado la Hacienda, y el ministro del ramo, Stéfani, ha afrontado valerosamente los clamores de la oposición demagógica, aboliendo los impuestos sobre la herencia; fortaleciendo así los hábitos de ahorro y la unidad familiar, y la industria, libertada de la amenaza de huelgas, ha cobrado vuelo y florecimiento». «La paz

moral de Italia se ha consolidado merced al desarrollo de una política religiosa y escolar, llena de previsión y firmeza».

En el exterior, se ha reivindicado el Fiume, y el Dodecanero y una firme política colonial ha terminado con los extragos de la guerra de Lybia.

El gobierno dictatorial de Italia se presenta en condiciones enormemente superiores al de España.

Probable resultado de estas dictaduras.—Después de estudiar ambos gobiernos, cabe preguntar cuál será la futura organización política de estos pueblos. En primer lugar, hay un hecho: Mussolini y Primo de Rivera han tomado el puesto de primer Ministro y su tendencia es la de reforzar su importancia, hasta el punto de poner casi toda la autoridad en sus manos. En segundo lugar se nota una tendencia hacia transformar la representación popular y convertirla en una representación de grupos sociales.

Con estos antecedentes se puede llegar a decir que es probable que, terminados estos gobiernos extraordinarios, se vuelva a un régimen parlamentario mitigado con grandes atribuciones para el primer Ministro.

VII PARTE

LA EVOLUCION DEL REGIMEN PARLAMENTARIO EN CHILE.

CAPÍTULO I

La evolución normal de la Historia política de Chile empieza sólo con la subida de don Joaquín Prieto a la presidencia en 1831 y con la promulgación de la Constitución de 1833, la vieja Carta política que rigió hasta hace muy poco tiempo.

Hasta esas fechas, Chile no había hecho más que sufrir continuos motines militares y disenciones entre el ejército y los civiles, disenciones que terminan con el triunfo final de estos últimos, debido, en especial, a la necesidad de paz y orden que se reclamaba en toda la nación; y que lleva al poder al partido pelucón, en esos momentos el más capacitado para gobernar (1830).

La Constitución de 1833 había tenido sus precedentes. En 1812 se estableció una monarquía constitucional, reconociendo al rey de España como soberano y gobernando una Junta de Gobierno en su nombre. Después de varios otros ensayos constitucionales, en 1822 se redacta la primera verdadera Constitución política de Chile,

basada en la separación de poderes; un año después, 1823, se redacta otra en que se crea «un sistema de gobierno ingerto de ideas modernas en instituciones antiguas» según el señor Roldán, y en la que se hacía gala de toda la pedantería filosófica de la revolución francesa. En 1828 se dicta una nueva constitución, en que se hace un ensayo de federalismo, tomando como modelo el de Estados Unidos, y en que le daba autonomía a las provincias.

Unas tras otras estas constituciones van fracasando; algunas de ellas, la de 1822 y la de 1828, obra de don José Joaquín de Mora, teóricamente estaban espléndidamente redactadas, con sus principios de gobierno expuestos con claridad; pero ni el pueblo estaba preparado para ser gobernado por tan hermosas teorías, ni estas, tenían el vigor suficiente para imponerse a la desorganización de aquel.

Hubo necesidad que el Estado se organizara de hecho, para que se pudiera implantar una Constitución eficaz, que para ser tal, tuvo que identificarse con esa organización. He aquí una de las causas de la durabilidad de la Constitución de 1833.

Hasta 1830 se habían disputado el gobierno y la facultad de darle una Constitución, los dos partidos existentes entonces: el pelucón y el pipiolo; ambos habían tenido su origen en los tiempos de la Independencia y representaban a los criollos divididos en dos tendencias: los que trataban de conservar en lo posible las tradiciones de la colonia y que se inspiraban en sus ideas de gobierno y de orden, principalmente en el catolicismo; y los partidarios de todas las nuevas doctrinas o reformistas. En el período de treinta años (1810 a 1830), alternativamente, van pretendiendo hacer triunfar sus ideas.

Al fin, triunfan los pelucones e imponen sus tendencias a la Constitución que se redacta en definitiva, en 1833.

CONSTITUCIÓN DE 1833. *Poder ejecutivo*.—Establece una República unitaria, organizada según un régimen semi-parlamentario, basado en la separación de poderes. A la cabeza de la Nación coloca un Presidente, como poder ejecutivo: elegido indirectamente por el pueblo, por medio de electores y por un período de cinco años, pudiendo ser reelegido por una vez más.

Durante su gobierno, el presidente es absolutamente irresponsable y ni siquiera por el caso de Alta Traición, como en Francia, puede ser acusado, sino pasado un año de terminadas sus funciones. (Art. 83). Esta irresponsabilidad no le impidió que ejerciera una gran autoridad en el gobierno, en los primeros períodos, por causas que se verán más tarde.

Sus atribuciones principales son: concurrir a la formación de las leyes; expedir decretos y reglamentos; el nombramiento y remoción de los ministros del despacho; de los empleados civiles y militares, de acuerdo con el Senado y declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la República, en caso de ataque exterior y con acuerdo del Consejo de Estado. Y además, las facultades extraordinarias que se le concedían en este caso, de estado de sitio [art. 161 (152).]

En caso de conmoción interior, era al Congreso al que le correspondía declarar el estado de sitio; pero si este no se hallaba reunido, lo hacía el Presidente, de acuerdo con el Consejo de Estado.

Tan importante era esta institución y se prestaba a tales abusos que fué necesario reformar el art. 161, en 1874, con ocasión de la revisión general que se hizo en esa fecha a la Constitución que estudiamos. Según el primitivo art. 161 «declarado algún punto de la República en estado de sitio, se suspendía el imperio de la Constitución en el territorio comprendido en la declaración», limitando, sin embargo, las facultades de la au-

toridad pública a no condenar por sí, ni aplicar penas y a no excederse en sus medidas, de un arresto o translación a cualquier punto de la República.

La redacción de este artículo era tan ambiguo, dice don Jorge Huneeus, que se prestó a tres interpretaciones diversas: según unos, «la declaración del estado de sitio importaba la suspensión de las Leyes, la de todas las garantías; en fin, la existencia de una dictadura» y cuyo objeto era, según don José Victorino Lastarria: «mantener a un hombre o a un partido en el poder, para salvar intereses de partido y no del país». Una segunda opinión sostenía que esta declaración «no importaba sino la suspensión de la libertad individual», y por último, la tercera opinión, sostenida por don Manuel Montt, se mantenía en un término medio y declaraba que el Gobierno por la declaración del Estado de sitio, «recibía un poder discrecional con las solas limitaciones expresadas en el Art. 161».

En la práctica, era verdad que el estado de sitio había llegado a ser un arma peligrosa contra las garantías individuales y los poderes mismos del Estado.

En 1836, tres años después de entrar en vigencia la Constitución, por Ley de 9 de Noviembre se facultó al Presidente de la República, entonces don Joaquín Prieto, para «proceder sin sugetarse a las formalidades prevenidas en los artículos de la Constitución que tratan de la detención y proceso de las personas (139, 143, 146, etc.). Otras leyes, lo facultaron para destituir empleados sin sujeción a las formalidades prevenidas por el Art. 82 (73). «Incurriendo así en la anomalía de suspender preceptos constitucionales por medio de simples Leyes ordinarias.» (Jorge Huneeus. «La Constitución ante el Congreso». Tomo I).

Un año después, en 1837, se dictó una segunda ley por la cual «El Congreso declaraba en estado de sitio todo el

territorio de la República por el tiempo que durare la guerra con el Perú, y se autorizaba al Presidente de la República para usar: de *todo el poder público* que su *prudencia* hallare necesario para regir el Estado; *sin otra limitación* que la de no poder condenar por sí, ni aplicar penas, sino por medio de los Tribunales establecidos o que *en adelante estableciese el mismo Presidente.*»

En 1851, a la subida de Don Manuel Montt a la presidencia y en 1859 a causa de disturbios habidos en las provincias del Norte, se le volvieron a conceder estas facultades al Presidente de la República y se llegó hasta no respetar el fuero parlamentario, permitiéndose el arresto de un Senador; quedándole con esto, abierto el camino al Presidente para poder arrestar a todos los miembros de las Cámaras y decretar la disolución del Congreso.

Gracias a las circunstancias en que se dictaron y a la seriedad de los gobiernos, no se abusó de estas facultades; pero el temor que en un momento dado lo cometieran y el progreso de las ideas liberales, produjeron la reforma de esta institución en tiempo de la presidencia del señor Errázuriz Zañartu, en 1874.

El Inciso 6.º del Art. 36, que facultaba al Congreso para darle facultades extraordinarias al Presidente de la República y el Art. 161 (152), fueron reformados; no pudiéndose en adelante violar las garantías constitucionales concedidas a los miembros de las Cámaras y limitando bastante las facultades excepcionales que en ese caso se le concedían al Presidente. «Las leyes excepcionales no podían excederse de un año, y sólo para restringir, la libertad de imprenta, y la libertad personal y para suspender o restringir la libertad de reunión y sólo cuando lo reclamaren la necesidad imperiosa de la defensa del Estado.»

Desde entonces ha perdido su importancia el estado de sitio y ha sido una de las causas del debilitamiento del

poder ejecutivo, que había sufrido ya, su primer golpe en 1871, cuando se suprimió la reelección presidencial para el período inmediatamente siguiente.

En cuanto a la concurrencia del Presidente de la República a la formación de las leyes, esta atribución ha sufrido también grandes reformas.

Antes el Presidente tenía un veto suspensivo sobre las leyes, de tal importancia que, implicaba un verdadero veto absoluto; porque desechado del todo un proyecto de ley por el Presidente; según el antiguo artículo 45 de la Constitución, se tendría por no propuesto, ni se podía proponer en la sesión de aquel año.

Aunque el Presidente no hizo uso de esta facultad más que tres veces: en 1849, con motivo de un indulto particular, en 1857, contra un proyecto de reforma de la ley de elecciones y en 1890, contra un proyecto sobre fondos fiscales, por motivos de importancia secundaria; consiguiendo las tres veces que no se volviera a presentar el proyecto vetado por él; el peligro que podía acarrear el uso frecuente de este veto, hizo que se reformaran los Arts. desde el 45 (36) hasta el 48 (39), que lo reglamentaban, suprimiéndose el veto suspensivo y reemplazándolo por unas simples observaciones que podía hacer el presidente de la República dentro del término de quince días, observaciones que si las Cámaras no las aceptaba e insistía por los dos tercios de sus miembros en el proyecto presentado por ellas, este tendría fuerza de ley y no podía ser desechado por el Presidente (Art. 36). Esta reforma tuvo lugar en 1893.

Evolución de los Gabinetes.—Todas nuestras antiguas Constituciones, desde la de 1817, habían reconocido la existencia constitucional de los Ministerios; la de 1833 a su vez, les asigna un título (Art. 75 (84) y siguientes) y establece en él las facultades de que serán revestidos:

la responsabilidad personal de cada ministro por los actos que firmare y la responsabilidad solidaria, por los que suscribiere o acordare con los otros ministros. La intervención ministerial en todos los órdenes del Presidente de la República, que no podrán ser obedecidos sin la firma del ministro del departamento respectivo; la compatibilidad de las funciones de ministro con las de Senador o diputado y la determinación de la responsabilidad penal y proceso que se le debe seguir a un ministro acusado por los delitos enumerados en el Art. 83 (92) de la Constitución.

La historia de los Gabinetes en Chile, está ligada íntimamente con la evolución de las facultades del Presidente de la República; por eso, hasta la revolución de 1891 los Ministerios son presidenciales, aunque poco a poco habían ido sufriendo una transformación que representaba los primeros pasos hacia el régimen parlamentario.

Las primeras interpelaciones se remontan a los últimos tiempos del gobierno del general Bulnes, en que la Cámara de Diputados promovió una acusación contra los intendentes que habían intervenido en las elecciones generales de 1849, y que trajo como resultado la caída del Ministerio, causada principalmente por el descontento de la opinión pública hacia su actuación.

En el mismo año, 1849, fué cuando se formuló el primer voto de censura contra un ministerio y tan extraño se encontró este procedimiento, que don José Joaquín Pérez, entonces Ministro del Interior, declaró: que el Gobierno se mantendría en sus acuerdos, cualquiera que fuese la opinión de las Cámaras, y don Manuel Antonio Tocornal, su colega en el ministerio, llegó a decir que: «si la Cámara declaraba que los Ministros no merecían su confianza, el Gabinete podría decir, a su vez, que la Cámara no merecía la confianza de él». Se produjo una

larga discusión que terminó por el retiro del voto de censura y el mantenimiento del Gabinete.

A los pocos meses, la Cámara quiso darle una muestra de desconfianza al Ministerio y resolvió aplazar la discusión de la ley de Contribuciones y una vez más triunfó éste, defendido empeñosamente por don Manuel Montt, leader del gobierno, que declaró, como la Cámara no debía abusar de este «derecho terrible de suspender las contribuciones» que le estaba reservado para casos gravísimos y extraordinarias. (Ricardo Salas E.-Balmaceda y el Parlamentarismo en Chile).

Esta independencia de los Gabinetes frente a las Cámaras se mantuvo hasta el gobierno de don Domingo Santa María. En ese tiempo, atacado don José Manuel Balmaceda, ministro del Interior, por los preparativos electorales que estaba haciendo para su propia subida a la presidencia, tuvo que abandonar su puesto, después de haberlo ejercido durante cuatro años seguidos, (1885).

A fines de ese mismo año, la minoría de la Cámara quiso obstruir al nuevo Ministerio, negándole la ley de contribuciones. En ese tiempo la libertad del debate era ilimitado y sólo podía clausurarse una vez terminada la discusión, que fácilmente la hacían durar indefinidamente; fué necesario entonces, que de hecho, con un golpe de autoridad, se cerrara la discusión y de este modo, fué aprobada la ley y el ministerio quedó en su puesto. (1886).

Pero en el gobierno del señor Balmaceda la inestabilidad ministerial empezó con todas sus desastrosas consecuencias; en los cinco años de su presidencia hubo catorce gabinetes, lo que produjo inusitadas alarmas; porque hasta entonces los ministerios duraban más o menos lo mismo que los períodos presidenciales.

Santa María había gobernado cuatro años con Balmaceda. En la presidencia de don Aníbal Pinto había habido cierta inestabilidad ministerial también; pero debida en

gran parte a la situación exterior. Don Federico Errázuriz gobierna con don Eulogio Altamirano. Don José Joaquín Pérez con don Manuel Antonio Tocornal. Don Manuel Montt gobernó con don Antonio Varas; Bulnes con don José Joaquín Pérez y don Manuel Camilo Vial, y Prieto con Don Diego Portales y don Joaquín Tocornal. Tales son las figuras más representativas y de más larga duración desde 1831 hasta la época de la revolución, en 1891.

PODER LEGISLATIVO. La Constitución de 1833 establece dos Cámaras: el Senado y la Cámara de diputados. Estudiaré aquí, brevemente, la evolución que han sufrido, hasta llegar al régimen parlamentario.

El Senado sufre una gran transformación en las reformas del 13 de Agosto de 1874 y 10 de Agosto de 1888, que puede resumirse en el siguiente cuadro: 1) La elección de Senadores que antes era indirecta, pasa a ser directa. 2) Dicha elección que antes se hacía por toda la República, se hace por provincias. 3) Se suprimen los Senadores suplentes (1888). 4) Se disminuye el período de sus funciones, de nueve años que era, a seis años, y se establece que el Senado se renovará por mitad cada tres años. Con esto se coloca al Senado en una situación casi igual a la de la Cámara de Diputados. (Jorge Huneeus-op. cit.).

En cuanto a las atribuciones exclusivas del Senado, le fué suprimida la sobre reforma de la Constitución, por ley de 1882 y pasó a ser una atribución del Congreso.

La Cámara de Diputados está compuesta por miembros elegidos en votación directa, por departamentos y en la forma que determina la ley de elecciones (Art. 16 (18)). La ley de 1888 suprimió los diputados suplentes y una serie de leyes de reforma de la Constitución han ido fijando las incompatibilidades parlamentarias.

Estas reformas tuvieron por resultado asegurar la independencia del poder legislativo y preparar su supremacía.

En efecto, en tiempo de la administración Bulnes, más de los dos tercios del parlamento estaba compuesto por los altos funcionarios públicos, dependientes del gobierno; entre ellos intendentes, gobernadores y comandantes de cuerpos militares, y en tiempo de don Manuel Montt, según lo asegura don José Manuel Balmaceda, diputado entonces, las Cámaras continuaban funcionando con una mayoría compuesta de una «legión compacta» de empleados públicos.

En la presidencia de Errázuriz Zañartu entre las reformas que se adoptaron se estableció también la prohibición de que los Intendentes y gobernadores fueran elegidos miembros de las Cámaras, la incompatibilidad entre un empleo con residencia fuera de la capital y el cargo de diputado o Senador y la declaración, que cesaba en sus funciones todo congresal que aceptara un cargo de nombramiento exclusivo del Presidente de la República; excepto el de Ministro de Estado. (1874). Y en la presidencia de Balmaceda en 1891 se estableció definitivamente la incompatibilidad de todo empleo, comisión o función pública retribuida con el cargo de Senador o diputado y lo mismo, respecto a las personas que tienen, o caucionan contratos con el Estado sobre obras públicas o sobre provisión de cualquiera especie de artículos. (Art. 21 (23) de la Const.). Años antes se había establecido por ley de 31 de Agosto de 1880 la incompatibilidad entre el cargo de Juez y los cargos de miembros de las Cámaras.

Reformas electorales.—De una amarra más se iban a deshacer las Cámaras con las reformas de las leyes electorales. La primera ley electoral correspondiente a la Cons-

titución de 1833 es de esa misma fecha y exigía 25 años de edad, saber leer y escribir y poseer una renta determinada para tener derecho a voto. Las Municipalidades eran las Juntas revisoras de departamento, como las que nombraban las juntas Calificadoras, según el número de parroquias de su distrito. Además, cada ciudadano debía inscribirse en la municipalidad respectiva y recibía un boleto, llamado, de calificación, que se renovaba cada tres años y constituía un requisito esencial para poder votar.

En 1869 se dictó una nueva ley de elecciones de importancia. Por ella se le suprimió el derecho a voto a los policías y a los soldados del ejército y de la Armada. Continuaban las municipalidades eligiendo las Juntas receptoras, pero se les quitaban las Juntas revisoras para entregárselos a los mayores contribuyentes de cada lugar.

La de 1874, establece mayores garantías para las elecciones. Adoptó la subdelegación en lugar de la Parroquia para el nombramiento de las Juntas. Se quitó a las Municipalidades sus facultades y creó Juntas de Mayores Contribuyentes, tanto calificadoras como receptoras de sufragio. Suprimió las Juntas revisoras y el requisito de poseer una renta para poder votar y estableció el voto acumulativo para las elecciones de Diputados, con el fin de darle la representación correspondiente a los partidos de la minoría. Los efectos de esta ley pronto se hicieron notorios, de tal modo que, como dice en su obra ya citada, don Ricardo Salas E., «De cada 100 habitantes, varones mayores de edad con que contaba la República, sólo cuatro disponían del derecho electoral en 1840 y en las primeras inscripciones de la administración Balmaceda, llegaba ya ese número a veinticuatro por cada cien habitantes». (Op. cit. tomo I.).

En 1888 se establecía por una reforma constitucional la última disposición electoral de antes de la Revolución,

en que se ampliaba el derecho de sufragio a los mayores de 21 años, y se reemplazaba el boleto de calificación y su respectiva inscripción por tres años, por un registro electoral permanente, a base de la identidad personal, y se hacía extensivo el voto acumulativo a todas las elecciones.

Gracias a las incompatibilidades y a las reformas electorales el Congreso se iba independizando del ejecutivo, independencia que redundaba en provecho de la Nación misma. Esas reformas electorales, inevitablemente traían como consecuencia una serie de medidas precautorias; así, se restringieron enormemente las facultades de los intendentes y gobernadores, reemplazándose la autoritaria ley de régimen Interior de 1844 por la de 1885. Por ella, estos funcionarios que hasta entonces habían sido dóciles agentes del ejecutivo, pierden gran parte de sus atribuciones políticas. Lo mismo sucede con las Municipalidades, otro poderoso apoyo de la autoridad presidencial, que van transformándose hasta llegar en un momento a implantarse la comuna autónoma, en 1891.

Leyes financieras.—Una sola arma le había dado la primitiva Constitución de 1833, al Congreso, en defensa propia; y de tanta eficacia se hizo a medida que la oposición al gobierno iba aumentando, que llega a ser el resorte que derriba el sistema presidencial. Esta arma eran las leyes para imponer contribuciones, fijar los gastos de la Administración y fijar las fuerzas de mar y tierra; es decir, la riqueza y la fuerza, los grandes apoyos de la autoridad.

Ya se ha visto la primera ocasión en que el Congreso pretendió aplazar la discusión de la ley de Contribuciones, como una muestra de desconfianza al Ministerio, en tiempo de don Manuel Bulnes, y como consiguió triunfar éste. En 1859, en el gobierno de Montt, fué obs-

truído el despacho de los presupuestos, durante varios días, por una minoría. En 1886, en el gobierno de Santa María, como protesta de la candidatura oficial de Balmaceda, una minoría del Congreso resuelve poner obstáculos a la aprobación de la ley de Contribuciones y es necesario un golpe de autoridad de las mayorías para que pase la ley. Y por fin, en 1891, por iguales circunstancias que lo anterior, se consigue aplazarla, esta vez por una mayoría del Congreso y tiene por resultado el golpe de Estado de Enero de 1891 y los comienzos de la revolución política

En cuanto al origen de estas leyes el Art. 31 (40) establece, respecto de la Cámara de diputados que, tanto las leyes sobre Contribución de cualquiera naturaleza que sean, como las de reclutamiento sólo pueden tener origen en ella.

En el receso de las Cámaras, se estableció en la Constitución del 33, que funcionaría una Comisión Conservadora, nombrada por ellas antes de cerrar sus sesiones ordinarias. Esta comisión, que existía en la Constitución de 1828, sufrió una modificación en 1874: compuesta antes de sólo 7 senadores, fué ampliada a catorce miembros, agregándosele 7 diputados, elegidos todos los miembros por voto acumulativo. Esta comisión era responsable ante el Congreso y velaba por la observancia de la Constitución.

Consejo de Estado.—Para apoyar todavía más la autoridad presidencial, la Constitución habría creado un extraño organismo, remedando a la Constitución del año VIII, en Francia: El Consejo de Estado. Este cuerpo era nombrado totalmente por el Presidente de la República; constaba de nueve miembros, y sus atribuciones eran de lo más variadas: don Jorge Huneeus las divide en tres categorías. 1) Cuando el Consejo de Estado

obraba como cuerpo consultivo; 2) Como cuerpo deliberante; y 3) Cuando fallaba como tribunal. En el segundo caso sus principales funciones consistían en prestar su acuerdo al Presidente, en la declaración del Estado de sitio y en el nombramiento de los Jueces Letrados y Magistrados de los Tribunales Superiores; y como Tribunal tenía la Jurisdicción contenciosa administrativa; es decir, el conocimiento en las competencias entre las autoridades administrativas o en las que ocurrían entre éstas y los tribunales de justicia (Art. 104 (95)). Por este medio era como el Presidente ejercía una enorme ingerencia sobre el nombramiento de los jueces y actuaba indirectamente como su premo juez en las contiendas entre los dos poderes: ejecutivo y judicial.

En 1874, se procedió a cercenar este otro instrumento del poder ejecutivo y se reformó la constitución del Consejo de Estado; estableciéndose, que fueran once sus miembros, en vez de nueve, de los cuales seis fueran nombrados por las Cámaras y sólo 5 por el Presidente, de los cuales sólo un miembro de las Cortes Superiores de Justicia, en vez de los dos que elegía antes.

Así es como se habían ido modificando las rígidas disposiciones de la Constitución de 1833, con sus enormes facultades para el Presidente de la República. ¿Cuál había sido la causa de estas reformas? ¿Qué resultados van a traer? Eso es lo que me corresponde estudiar en las páginas siguientes, hasta llegar al derrumbamiento completo de esta constitución y del régimen engendrado por ella.

CAPÍTULO II

DESARROLLO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. La Independencia de Chile era obra exclusiva de los criollos o descendientes de españoles naturalizados en Chile desde largo tiempo atrás. En los primeros momentos, debido a las guerras de la Independencia y a las continuas insurrecciones realistas, era natural que gobernaran los militares; única fuerza capaz de contenerlos; pero, pacificado el país, pronto se dejó sentir el verdadero movimiento que había impulsado a los patriotas, cuyas aspiraciones eran formar un gobierno democrático, siguiendo las tendencias que dominaban en Europa hacia esas ideas.

De modo que las tendencias tanto del país como de la milicia misma de ese tiempo, eran hacia una República democrática; tendencias, en que la vaguedad de ideas se compartía con una fuerte voluntad para conseguirlas.

Así se explica como O'Higgins es obligado a renunciar y lo hace sin dificultad, a pesar de tener la fuerza a su disposición; pero se engañaron los hombres que creían que el país estaba ya capacitado para gobernarse, y los hechos los obliga a reconocer una nueva dictadura militar: la de Freire.

Bajo ese gobierno es cuando el afán de los patriotas por realizar sus ideales, llega a su colmo; unos aspiran a un sistema federal de gobierno, otros a una República uni-

taria. Tres constituciones se tratan de llevar a la práctica y acaba por derrumbarse todo: militares y republicanos, federalismo y unitarismo; y la nación cae en una anarquía que duró cinco años y termina con el triunfo de los pelucones.

Dos corrientes de ideas dividían a los patriotas en dos partidos opuestos: los pelucones, formado por los que habían tenido privilegios en la Colonia y constituían la aristocracia de ese tiempo y que, por consiguiente, conservaban el espíritu de disciplina y de autoritarismo de la época colonial; y los pipiolos, desprendidos del todo de las antiguas tradiciones y no aspirando más que a grandes reformas liberales. En realidad, ambos partidos eran republicanos; teniendo el pelucón mayor disciplina material y moral.

Actuación de Portales.—Con estos antecedentes es con los que triunfa este último partido, cuya obra va a adquirir una clara orientación y una gran consistencia, en su mayor parte, gracias al genio de un hombre: don Diego Portales.

Por mucha tradición autoritaria que tuviera el partido pelucón, no tenían sinó vagas nociones de gobierno y por muy disciplinado que fuera, era necesario una mano de hierro para guiarlo en una época tan agitada como esa. Portales fué un hombre práctico, diríamos, ante que teórico; examinó con una penetración vivísima la situación en que se hallaba la patria, y supo darle una organización perfectamente ajustada al carácter y necesidades de la sociedad de esos tiempos

Y Portales defendió su obra con todas sus fuerzas. Ya en 1835 se produce la primera división del partido pelucón; una fracción representada por un periódico llamado el Filopolita (amigo del pueblo), pretendía oponerse a la reelección de Prieto y conseguir algunas re-

formas liberales; con lo cual, se le unieron los pipiolo, desorganizados por la derrota. Portales asume, entonces, las carteras de Interior y Guerra y con facultades extraordinarias preside las nuevas elecciones; hace triunfar a Prieto y sofoca un conato de revolución encabezado por Freire (1836).

Nuevas amenazas exteriores e interiores iban a someter al nuevo régimen a duras pruebas. En Noviembre de 1836, Chile declara la guerra al Perú y para facilitar los preparativos bélicos, la República entera es declarada en estado de sitio, pero aprovechándose del peligro exterior, los descontentos empiezan a conspirar por todas partes. En esa crítica situación, Portales, llega al colmo de su autoritarismo y asume el carácter de un verdadero dictador.

Y aquí sucede el hecho más curioso. Portales cae en manos de los conspiradores, y es asesinado; y su muerte lejos de producir el derrumbamiento de su obra, le viene a dar la robustez definitiva. Los pelucones, asustados con estas insurrecciones, se repliegan más que nunca a la Constitución del 33 y tranquilizan fácilmente al país.

Este partido gobernaba sin contrapeso. Los dos primeros Congresos elegidos desde la vigencia de la Constitución de 1833, habían sido en su totalidad pelucones; sólo al tercero, en 1840, logra entrar una débil oposición.

Bulnes (1841-1851).—Bulnes inicia un período de prosperidad y libertades en el cual el viejo partido pipiolo, alentado con nuevos ejemplos de movimientos liberales, en Europa y propulsado por doctrinas que cada vez se hacían más exaltadas, empieza a regenerarse, estableciendo como programa la libertad electoral, obteniendo mayor representación en el congreso y consiguiendo por primera vez, aunque débilmente, obstruir momentáneamente la acción del gobierno (1849).

Eran sus representantes más activos don José Victorino Lastarria, el futuro Presidente de la República don Federico Errázuriz Zañartu y don Francisco Bilbao.

Pero donde la oposición se preparaba a ejercer toda su influencia, era en las nuevas elecciones presidenciales, en Abril de 1851. Los ánimos se exaltaron, hubo numerosos motines en las provincias y en la capital y fué necesario darle al Presidente de la República, facultades extraordinarias; así y todo, en Septiembre de ese mismo año, una nueva revolución amenazó el orden de la república que, aunque tuvo por resultado momentáneo, vigorizar la autoridad del gobierno, en realidad le había abierto paso a los liberales para su subida al poder.

Manuel Montt (1851-1861). El gobierno de Montt es uno de los más agitados de la historia política de Chile, en su tiempo los partidos sufren una gran transformación y se producen varios movimientos revolucionarios.

El partido pelucón, que hasta ahora había podido mantener su unidad, se desorganiza y se divide en dos partidos: el conservador y el nacional. Las causas de esta división son múltiples. Este partido, por una parte; había visto unirse a él en los comienzos de la República a todos los hombres que deseaban el establecimiento definitivo del orden, hombres pertenecientes a diversas agrupaciones políticas, y por otra; las ideas de la revolución francesa estaban en todo su esplendor en Europa y acababan de obtener un gran triunfo en Francia, con la subida de Luis Felipe al trono; era lógico que entusiasmara a numerosos pelucones, ya que eran las ideas en boga de ese tiempo, y como estas ideas tenían un marcado tinte anti-religioso, tenían que influir en sus propias creencias, ya que las ideas de libertad se extendían hasta la libertad misma de pensamiento, como se decía entonces; y por último, el sólo hecho que los pelucones gobernarán casi sin con-

tradictores, tenía que producir, por un fenómeno natural, la división en el partido.

Un pretexto vino a precipitarla; una cuestión de patronato eclesiástico, marcó las tendencias más o menos liberales de una y otra fracción: la más tradicionalista formó el partido conservador y la más liberal, el partido nacional. La desunión y por lo tanto el debilitamiento de los pelucones estaba hecha.

En cuanto a los pipiolos, sus propias doctrinas los habían dividido en liberales moderados y radicales, según el afán de reformas y libertades, que poseían.

Así divididos, los dos grandes partidos desaparecen y las fracciones moderadas de uno y otro: nacionales y liberales propiamente dicho, se unieron al gobierno, quedando los extremos en la oposición.

El Presidente, en esa dificultad con la Iglesia, ya indicada más arriba, se había mostrado partidario de la supremacía del Estado y de la disminución de los privilegios eclesiásticos; lo que le grangeó las simpatías de esa fusión de nacionales y liberales que tomó el nombre de Monttvarismo, por ser don Antonio Varas su más esclarecido jefe. Este es el primer paso hacia las tendencias doctrinarias que van a predominar después en nuestros partidos políticos.

En ese estado de cosas se hallaba el país en 1859, cuando empezaron los preparativos para las próximas elecciones presidenciales; entonces, la agitación de los partidos llegó a su máximo de efervescencia y se produjeron graves desórdenes, de los cuales el más temible fué la revolución organizada por Pedro León Gallo, en Copiapó.

El gobierno logró pacificar el país; pero tuvo que ceder en cuanto a su candidato a la presidencia: se vió obligado a buscar un candidato de transacción: don José Joaquín Pérez, que salió elegido sin dificultad.

Gobierno de Pérez.—La presidencia de Pérez marcó un período de tranquilidad en cuanto a las relaciones del ejecutivo con el parlamento; elegido como transacción de los partidos, gobernó con una coalición liberal-conservadora.

Sin embargo, durante este gobierno, la propaganda liberal se intensificó por medio de los Clubs y de la prensa y repercutió en el parlamento, especialmente en la última parte de este período presidencial, con la presentación de proyectos importantes de reformas constitucionales y se hizo notorio el desenvolvimiento de la tribuna parlamentaria y la influencia que iba tomando en los destinos de la nación.

En 1865 se aprobó la ley interpretativa del art. 4 (5) de la Constitución y el 8 de Agosto de 1871 se declaró que el presidente de la República no podría ser elegido por dos períodos consecutivos.

Este período representa en la historia patria, la transición del gobierno de los conservadores al de los partidos liberales. Los conservadores habían subido por la energía de un hombre y los unánimes deseos de orden, los liberales subirán por el enorme prestigio que habían adquirido sus doctrinas.

Errázuriz Zañartu (1871-1876).—En la presidencia de Errázuriz llegan los liberales a la cúspide de su poder, y proceden a las grandes reformas constitucionales de 1874, con el fin de disminuir el poder presidencial y que se pueden resumir en: el establecimiento de incompatibilidades parlamentarias; restricción de las facultades extraordinarias que se le podían conceder al Presidente de la República y modificaciones en la composición del Consejo de Estado. El sistema electoral fué modificado también, creándose las Juntas de Mayores Con-

tribuyentes y estableciéndose el voto acumulativo para las elecciones de diputados.

Errázuriz había subido a la presidencia apoyado por una fusión liberal-conservadora; por la evolución misma de las ideas, estos últimos pronto quedaron excluidos del gobierno y entraron a formar parte de la minoría y como tales se convirtieron en los más ardientes partidarios de la disminución de las facultades presidenciales. Entre tanto, el gobierno, ya netamente liberal, se entrega a una serie de reformas teológicas, que vinieron a acentuar el carácter doctrinario de uno y otro partido.

En ese tiempo los liberales estaban representados por un brillante orador: don Isidoro Errázuriz, un periodista como don Justo Arteaga, un hombre de Estado como don Eulogio Altamirano, que fué ministro del interior durante toda la presidencia de Errázuriz y don Diego Barros Arana, ilustre historiador. Y los conservadores por hombres como don Manuel José Irarrázabal, su jefe, y don Zorobabel Rodríguez, eminente escritor.

Pinto (1876-1881).—A Errázuriz sucedió don Aníbal Pinto en la presidencia, que gobierna de 1876 a 1881 y que por hallarse envuelto su gobierno en la guerra del Pacífico, tuvo poca importancia política; ya que se unieron momentáneamente todos los partidos de la nación, para combatir al enemigo exterior.

Santa María (1881-1886).—Pero, en la presidencia de don Domingo Santa María, sucesor de Pinto, se reanudaron las luchas políticas. El gobierno de Santa María corresponde al de don Manuel Montt en tiempo de la dominación conservadora. Los liberales, encontrándose seguros del poder quieren asentarse definitivamente en él y para conseguirlo, recurren a las mismas antiguas armas electorales; pero, con la diferencia que, por las múl-

tiples reformas que se habían llevado a cabo y por la general presión de la opinión pública hacia la libertad electoral, estos nuevos abusos se hacían mucho más notorios y odiosos.

Los liberales caen a su vez en el mismo defecto que le habían achacado a los conservadores pelucones: en el presidencialismo. ¿De qué habían servido todas las reformas constitucionales y electorales? En hacer más palpable este hecho y en algo más, de suma importancia, en formar en la opinión, de tanto conservadores como liberales, es decir, de la Nación misma, una tendencia decidida, hacia el parlamentarismo, etapa natural de la evolución del sistema representativo. Este defecto era consecuencia del sistema más que de la letra misma de la Constitución; de tal modo, que después de la revolución de 1891, no se hace ninguna reforma constitucional de importancia y el sistema varía totalmente.

En el gobierno de Santa María, el liberalismo trata de llevar a la práctica su programa de doctrinas liberales y cae en una curiosa contradicción; por un lado, para prolongar su estadía en el poder, se hace absolutista y por otro, como partido liberal que es, se hace propulsor de nuevas reformas políticas para aumentar las libertades públicas, tales como la reforma de la ley de régimen Interior (1885), extensión del sufragio electoral y supresión del veto presidencial semi-absoluto. Esta contradicción flagrante tuvo que producir la confusión y división del partido, contradicción que minaba la conciencia misma de cada liberal y que se hizo notoria en las personas de los presidentes Santa María y Balmaceda que, antes de llegar a la jefatura suprema, habían sido enérgicos partidarios de la libertad electoral y demás libertades públicas.

En este periodo las luchas electorales se hacen ardentísimas y la intervención electoral llegó a tal grado,

que la minoría no consiguió obtener ni un sólo voto en algunas elecciones; a estas se agregan las luchas religiosas que vienen a excitar más y más la opinión pública.

Todas estas circunstancias produjeron una completa confusión en el partido liberal que acaba por dividirse; abandonando la mayoría, al presidente Santa María, después de no haber hecho éste, más que tratar de realizar las ambiciones de su partido y quedando sólo unos cuantos, fieles partidarios suyos.

Balmaceda (1886-1891). Así es como se presenta la situación para la futura elección presidencial que llevó al poder a don José Manuel Balmaceda, que triunfó, más que por la enorme intervención electoral, por las fuerzas que conservaba aún el régimen autoritario de Portales. El nuevo presidente iba a sufrir todas las consecuencias de la terrible lucha que estaba sosteniendo el liberalismo consigo mismo.

Balmaceda era de un carácter menos autoritario que el de su antecesor Santa María y durante su gobierno trató de conciliar lo inconciliable, como eran el régimen existente entonces con las ideas liberales. En vano trata de unificar «a la gran familia liberal» como él decía, y único modo de salvar al régimen; ésta, cada vez se ramificaba más.

Al principio, los liberales de gobierno formaban la mayoría de las Cámaras; pero luego se les separa una parte considerable, encabezada por don Ramón Barros Luco y don Julio Zegers. En su contra estaban los liberales disidentes o doctrinarios, encabezados por hábiles políticos como don Vicente Reyes, don Eduardo Matte, don Miguel Luis Amunátegui; los radicales, partido pequeño todavía y cuyos jefes eran el senador Recabarren y don Enrique Mac-Iver; los liberales mocetones, como se les llamaba vulgarmente, pequeña fracción de los li-

berales de gobierno, dirigidos por don Isidoro Errázuriz y don Luis Orrego Luco y unidos ahora a los nacionales, partido de transición entre conservadores y liberales, encabezado por don José Besa, don Pedro Montt, y don Agustín Edwards Ross y por último, los Conservadores dirigidos por Irarrázabal, don Carlos Walker M. y don Domingo Fernández Concha.

En vano trata, Balmaceda, de dirigir la atención de su partido hacia grandes reformas en la enseñanza, a grandes construcciones de obras públicas; y de atraer a los mismos opositores conservadores, con una política religiosa conciliadora y a todos con reformas electorales que deberían tener por resultado debilitar la influencia del presidente de la República, y cuyo resultado práctico no sirvió más que para aumentar la mayoría opositora. La desorganización de los liberales cundía por momentos y amenazaba con producir una angustiosa anarquía en el gobierno; los ministerios se sucedían unos después de otros, con una inestabilidad que no se había visto nunca, antes. El conflicto era eminente.

Entonces el Presidente Balmaceda, que hasta el último había tratado de conciliar, la idea de autoridad presidencial con las ideas liberales, bruscamente cambia de táctica y decide, por un golpe de autoridad, poner en orden la situación y asumir toda la responsabilidad.

Se acercaban las nuevas elecciones presidenciales, se había indicado como futuro candidato a don Enrique Salvador Sanfuentes y aunque después hizo éste, una declaración solemne en que renunciaba a las expectativas presidenciales; cuando se le nombró ministro del Interior, las Cámaras, que se habían vuelto en su inmensa mayoría opositoras a pesar de la intervención, no aceptaron su gabinete que después de una corta resistencia, tuvo que renunciar.

Dictadura y Revolución de 1891.—Se trabó una lucha momentánea entre el presidente de la República y el Congreso, y ya parecía que había alcanzado cierto triunfo este último, cuando Balmaceda, sin tomar en cuenta para nada a la mayoría, nombró el ministerio presidido por don Claudio Vicuña y lo impuso por medio de una extratagema. Habiéndose clausurado el período ordinario de sesiones del Congreso y no estando aprobada aún la ley de presupuestos para 1891, el presidente, temiendo que las Cámaras echaran manos de esta arma, como había sucedido otras veces, para hacer renunciar al nuevo Gabinete, lanzó un manifiesto al país ordenando que para ese año rigiera el mismo presupuesto del año anterior.

Era el principio de una dictadura. La actitud de Balmaceda en vez de intimidar a sus opositores, los unió a todos en un mismo bando, desde los radicales hasta los conservadores, que se apresuraron a resistirle con la fuerza. Los propósitos del presidente Balmaceda habían producido los efectos contrarios de los que él creía: precipitaron la caída del régimen presidencial y produjeron la revolución política de 1891.

Así es como termina esta época que ha sido llamada «La República autocrática» y empieza la de «la República parlamentaria». Al régimen autocrático le debemos la formación política de nuestro pueblo.

Durante cerca de sesenta años había sido el gobierno de la Nación chilena y sus grandes cualidades, como sus grandes defectos lo han hecho objeto de las más contradictorias críticas. Lo cierto es que fué un régimen de transición, en un pueblo que, encontrándose de pronto independiente y no teniendo el menor conocimiento de gobernarse, no había sabido, en los primeros instantes, más que entregarse a gobiernos de hecho, que una vez consolidados habían dado una poderosa dirección a la Nación dentro de una severa y honrada administración.

CAPÍTULO III

EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO DE 1891-1925. El resultado político de la revolución de 1891 fué darle la supremacía del poder, a las Cámaras y relegar al Presidente de la República a un puesto secundario. La Historia de este periodo, que abarca el espacio de treinta y cuatro años, hace recordar aquel de la historia de Inglaterra; cuando, terminada la revolución que derribó a Carlos I, el parlamento se encontró más poderoso que el rey, y se demostró como «el poder representativo más faccioso y corrompido». (Todd, op. cit.).

Esta comparación tiene una profunda diferencia; mientras en la Constitución inglesa quedaba el rey con una autoridad; es cierto, más moral que efectiva, pero inmensa; en nuestra constitución, el presidente perdió tanto su fuerza moral como material. En Inglaterra, el rey continuó siendo un poder frente a otro poder; en Chile, el presidente pasó a ser un poder subordinado a otro poder. Cuando en aquel país se entabló el conflicto entre el rey y el parlamento, debido especialmente al personalismo de Jorge III, el prestigio de ambos poderes hizo que surgiera una institución armonizadora: el Gabinete; cuando, entre nosotros, se presentó ese conflicto, debido al personalismo del presidente Alessandri, la debilidad

en que había quedado el poder presidencial, como el desprestigio que se le tenía a las Cámaras, produjeron la crisis política que se inició en 1923 y que tuvo por resultado la caída de nuestro régimen parlamentario, en 1925.

Es cierto que la intervención gubernativa de Jorge III como la del presidente Alessandri, no fueron más que el pretexto, para establecer en un caso, un régimen para el cual, desde hacía largo tiempo, el pueblo inglés se estaba preparando; y en el otro, para echar abajo un régimen que desde hacía tiempo, descontentaba a nuestro pueblo.

¿Cómo se había desarrollado el abuso del parlamentarismo en Chile? Terminada la revolución, todos los partidos políticos quedaron en igualdad de situación, como que todos habían contribuido de igual forma a derribar el antiguo régimen; más todavía; la causa común que los había unido los había puesto de acuerdo. Así es como se elige a don Jorge Montt por voto unánime; sin embargo, en las elecciones presidenciales que se siguen: la de don Federico Errázuriz Echaurren y en la de don Germán Riesco, los partidos se dividen en dos grupos: la Alianza liberal, formada por radicales y liberales doctrinarios y democráticos, y la Coalición de conservadores, nacionales y otra facción de liberales democráticos, obteniendo el triunfo la primera vez ésta; y la segunda vez, la Alianza liberal.

Y, a la subida de don Pedro Montt, en 1906, estas dos agrupaciones se habían alterado tanto, que de nuevo aparecía el fraccionamiento de los partidos y con caracteres mucho más alarmantes. Ya no existían los dos partidos básicos: conservador y liberal, con sus respectivos agregados: nacionales y radicales; ahora, los liberales se hallaban divididos en: independientes, democráticos o balmacedistas; liberales doctrinarios, radicales y demó-

cratas, partido fundado en 1887 y que no había tenido influencia política antes.

Esta división de los partidos era ahora un verdadero peligro para el buen funcionamiento del gobierno. Antes, por mucho que se dividieran los dos grandes partidos, en el fondo quedaban siempre reducido a dos bandos: el partidario del presidente y el opositor, y como el presidente era la verdadera autoridad en el gobierno, éste guardaba su continuidad y orden, a pesar de los partidos. Con la supremacía de las Cámaras se establece la supremacía de los partidos, cada uno de ellos quiere formar el gobierno y se entablan graves luchas entre ellos para conseguir el poder.

Y algo más grave pasa aún; sintiéndose dueños del poder, no tratan como antes, de ganarse la voluntad de la nación misma y pasan a ser, como en Francia, simples partidos parlamentarios; lo que les interesa es conseguir el mayor número de asientos en las Cámaras y para ello emplean el medio más fácil, el cohecho o compra del voto, u otras armas más ilícitas, como las falsificaciones de registros y otra serie de ardides que significaban todo, menos la voluntad de la nación.

A esto hay que agregarle, que los partidos, ni siquiera pretendían representar la voluntad general y sus necesidades sociales: lo que los caracterizaba eran meras cuestiones doctrinales y según el grado de creencias religiosas de que hicieran ostentación, pasaba a formar parte de uno u otro lado.

Un pueblo gobernado en esa forma, no podía menos que caer en la anarquía administrativa; porque, ni siquiera pasó como en Francia, en que llegó a dominar un partido: el radical, que ha mantenido la unidad en el gobierno y que lentamente se ha ido moderando.

Es cierto que la tendencia general era hacia el radicalismo, porque hacia éste evolucionan las ideas liberales

pero, esta tendencia no alcanza a finalizarse. En Francia, obtenían el poder los radicales, por el desprestigio y desorganización en que se hallaban los partidos opuestos: los conservadores porque eran en su mayoría monarquistas; los socialistas, por las violencias a que se habían entregado. En Chile, no pasaba tal cosa, todos eran generalmente republicanos y pretendían ser democráticos. Además, Francia es un pueblo profundamente ideológico, de modo que las cuestiones doctrinarias lo apasionan vivamente. Chile es un pueblo más bien práctico; las doctrinas no lo apasionan tanto, mientras no tocan sus intereses.

Y sucedía que el partido radical, no tenía bastante ascendiente para obtener el poder y entretanto nuestro régimen parlamentario se desprestigiaba cada vez más.

Los partidos se unían momentáneamente para las elecciones presidenciales o de congresales o para imponer un ministerio formando uniones arbitrarias que dependían de la oportunidad, en gran parte, y después volvían a su eterna lucha y como los ministerios dependían, ahora, exclusivamente de las Cámaras, su existencia era tan duradera, como las combinaciones de partidos que los apoyaba. Sus infinitas variaciones producían una pasmosa inestabilidad ministerial.

En tales condiciones se suceden los gobiernos de don Pedro Montt (1906-1910); don Ramón Barros Luco (1910-1915); y don Juan Luis Sanfuentes (1915-1920), y se llega al de don Arturo Alessandri (1920-1925).

En el transcurso de estos tres primeros gobiernos se habían ido acentuando los movimientos obreros que ya se habían iniciado en tiempo de Balmaceda hasta llegar a hacerse amenazadores en los últimos años del gobierno de Sanfuentes. Los obreros, empujados por las doctrinas socialistas, se habían agrupado en Federaciones y pretendían influir en el gobierno y tener su repre-

sentación propia en las Cámaras y rechazaban la alianza con los partidos políticos. Entonces fué, cuando éstos, empezaron a buscar su apoyo, para obtener sus triunfos electorales.

La importancia de las clases populares llega a su cúspide en las elecciones presidenciales de 1920, cuando el propio candidato don Arturo Alessandri, apoyado principalmente en ellas llega a la presidencia de la República.

Este nuevo elemento, cuyo valor estaba más en el número que en su organización, vino a traer el desquiciamiento definitivo del régimen y más todavía, cuando el nuevo presidente se vale de él, para iniciar un gobierno personalista. Con esto, los partidos, con sus tendencias doctrinarias, pierden su razón de ser y las Cámaras se hallan, solo ficticiamente unidas al pueblo. Tales son los motivos inmediatos que producen la crisis de nuestro régimen parlamentario.

Alessandri, quiso reconstituir la antigua autoridad presidencial y para ello se apoyaba en una fuerte mayoría en el Congreso, y en las clases populares; pero, la Constitución de 1833 que ya había recibido un golpe grave con la revolución de 1891, no podía resistir esta nueva prueba.

El conflicto era gravísimo y amenazaba terminar en una nueva revolución, y ahora, de caracteres sociales, si un hecho imprevisto, un movimiento militar, no viniera a derribar el régimen parlamentario y la Constitución misma.

Las tendencias que se habían desarrollado después de la gran guerra hacia gobiernos más populares y al mismo tiempo a afianzar la autoridad en manos de los presidentes o de los primeros ministros, se había dejado sentir también en Chile; pero el espíritu que había infundido a nuestra vieja Constitución la revolución de 1891, y las grandes facultades que desde entonces se habían

arrogado los partidos políticos no los hacían amoldables a situación semejante; era necesario volver a tomar por base los antiguos principios. Tal es en síntesis, el espíritu de la nueva Constitución de 1925.

Caída del parlamentarismo y nuevas tendencias. — El sistema parlamentario en la forma establecido en 1891 ha fracasado en Chile. Por un lado, la irresponsabilidad presidencial, que antes era una razón más para aumentar su autoridad; ahora era mayor motivo para demostrar su debilidad, y por otro, la incapacidad de los partidos, que indirectamente demostraba la incapacidad de la nación, para gobernar; habían producido su ruina.

Desde hacía tiempo se venía notando un general descontento por este sistema de gobierno, impersonal e irresponsable. Al amparo de estos defectos, los partidos de Gobierno para asegurar su futura supremacía, hacían politiquería de todo y en vez de tratar de ayudar a nuestras industrias, al comercio, a la agricultura o hacer útil la enseñanza, creaban una legión de empleados, despilfarraban la Hacienda pública, que por ser de todos, no era de nadie, y educaban a los futuros ciudadanos con las tendencias propias para conseguir sus fines.

Habíamos caído en todos los defectos que aquejan a nuestro modelo, el parlamentarismo francés, y con peores consecuencias para un pueblo poco numeroso y en reciente formación como el nuestro. A más esa misma falta de preeminencia de un partido, venía a aumentar esa discontinuidad del gobierno, esa irresolución; en fin, esa falta de programa político definido, que ya de por sí, caracterizan el sistema parlamentario de Francia.

La obra de la revolución de 1891, parece totalmente destruida. En realidad, ha servido como transición entre un sistema que por su carácter indefinido, nos habría podido llevar tanto a la tiranía, como a la anarquía so-

cial. Gracias a ella Chile se ha dado cuenta, hasta donde podía dejarse gobernar por los regímenes populares en la forma implantada; pasado ese momento, la nación ha reflexionado que no le conviene y ha conocido cual es el verdadero régimen que necesita. En fin, él ha servido para darle un concepto real, a los vagos y ampulosos principios de libertad y soberanía que fueron la aspiración de nuestros mayores.

Nada se puede decir aun, sobre la nueva Constitución de 1925, que sólo se ha puesto en práctica relativamente y cuyas tendencias por muy marcadas que estén en la letra misma, pueden llegar a carecer de valor, como se ha visto en muchos casos, porque las costumbres alteren su significado.

En realidad, es una vuelta a la primitiva constitución del 33. ¿Qué resultados irá a producir en la práctica?

Es un hecho que en Chile ha tenido más pronta reacción la necesidad que se ha dejado sentir en todo el mundo, de constituir una autoridad firme; precisamente, gracias a esa enérgica autoridad con que fuimos organizados; es falso que la obra de Portales se haya destruido; hoy día, más que nunca, vuelve a todo su vigor; sin ella no habría habido reacción posible y seguiríamos vegetando, en la desordenada rutina de nuestras prácticas parlamentarias, rutina que tiene aprisionados a la mayoría de los pueblos de la América del Sur o entregados a continuas guerras civiles. Gracias a ese espíritu de autoridad, nos hemos librado de los temibles movimientos revolucionarios que nos han amenazado y nos ha hecho uno de los pueblos, políticamente, más disciplinados de la América.

Es verdad que actualmente estamos en una situación parecida a la que tienen Italia y España. ¿Habría que temer que a causa de ella, caigamos después en la anarquía o en la tiranía? Los antecedentes de nuestra historia, parecen alejar estos peligros. En efecto, ni en los comienzos

de la constitución de 1833, en las difíciles situaciones de 1836, de 1851 y 1859, se llegó jamás a dictaduras semejantes a la de Rozas o Franco, por no tomar ejemplos más que en las repúblicas sudamericanas. La subida de los liberales en 1864, que en otros pueblos como en Francia, costó tanta sangre, se hace pacíficamente y aun la misma revolución de 1891 se produjo en tal forma, que no alcanzó a alterar nuestro orden social.

En nuestros días mismos, los movimientos militares de 8 de Septiembre de 1924 y de 23 de Enero de 1925 se han producido dentro de un orden difícil de guardar en esos casos.

Se teme hoy día, sobre todo, a la agitación comunista que ha invadido a nuestro país. Digo más. ¿No se podría llegar a pensar que a ellos les corresponde ahora el gobierno de los pueblos? Ayer fueron las aristocracias y monarcas, hoy es la burguesía, ¿el futuro le corresponderá al proletariado?; pero el fracaso de este nuevo régimen en Rusia, empieza a descartar estos temores.

Antes de terminar, es preciso que anotemos una nueva tendencia que desde hace algún tiempo se viene notando: la descentralización política. Ya la Constitución de 1925 la insinúa en su Art. 107. Era tiempo que a las provincias se les diera su cierta autonomía. Que antes, la capital, proporcionara la gran mayoría de los hombres de gobierno, y que todas las ramas de la administración estuvieran concentradas en sus manos; se explica, por la falta que había, de hombres capaces de dirigir los negocios y la administración del Estado; pero hoy día la situación ha variado mucho y hay ciudades y provincias tan capaces como la capital, de producir hombres de gobierno; igual cosa le sucedía a la representación nacional; sólo ahora último ha venido a exigirse mayores vinculaciones entre un diputado o Senador y las provincias o departamentos

que representan. Es de desear que estas tendencias sigan desarrollándose y se exterioricen en nuestra legislación.

VII. PARTE

CAPÍTULO FINAL.

Al terminar este largo proceso de la evolución del régimen parlamentario, encontramos que tres grandes pueblos son su apoyo: Inglaterra, Francia y Alemania; de formación reciente en este último, parece, sin embargo, asegurada su duración por el hecho de haber nacido como transacción entre la antigua monarquía absolutista y las anárquicas tendencias socialistas. De larga y probada duración en los otros, parece también consolidado con las transformaciones que vinieron a vigorizarlo durante la gran guerra.

Se ha visto que el parlamentarismo es un régimen de equilibrio y más que en la armonía mecánica entre un monarca o presidente y un parlamento, se ha ido convirtiendo en equilibrio entre dos necesidades creadas por los tiempos modernos, el de una autoridad firme y enérgica, representada por el jefe de Estado y sus ministros y la autoridad de la nación, representada en el parlamento.

En Inglaterra este equilibrio se ha hecho casi perfecto. La existencia de la monarquía y la tradición de su parlamento, han contribuido mucho a ello. En Alemania, acabamos de anotar la causa, y en Francia, aunque es

ciertamente de los tres, el país más débil de organización política; con todo, la concentración del poder en manos del primer Ministro y la mayor disciplina que se nota en los partidos, vienen a afianzar este equilibrio.

Es indudable que, sea cual fuere la suerte que corra más tarde, el mecanismo del régimen parlamentario, ya no podrán los gobiernos prescindir de la opinión de sus pueblos. Este hecho será la gran fuerza que sostendrá al parlamentarismo, por mucho tiempo más, por lo menos en sus formas rudimentarias.

En el curso de este estudio, se ha visto las diversas vicisitudes porque pasa, como se proclama la soberanía nacional y la ridícula forma en que se practica; como se implanta el sufragio universal y como todos los pueblos no desean otra cosa que restringir la universalidad del sufragio; pero el parlamentarismo de 1927, es muy diverso del de antes de la guerra, del de 1913 o de 1890.

Hasta antes de la guerra era, poco menos que una palestra en que se iban a lucir todas las ideologías liberales después de 1914, no estaban ya los pueblos para, oír discusiones de doctrinas, tan crítica es su situación, que ahora únicamente se ocupan en buscar un remedio eficaz con que sanar sus dolencias. Hay que tener muy presente esto: el espíritu del parlamentarismo ha variado inmensamente.

Desde fines del siglo pasado se venía notando el malestar social que aquejaba a los pueblos y sin que se tomaran medidas apropiadas, día a día iban acrecentándose las dificultades y el malestar de la clase obrera.

En esto estalla la guerra mundial y entonces más que nunca viene a palpase la gangrena que roía a esos brillantes pueblos en apariencia. Inglaterra es amenazada por formidables huelgas, Francia y Alemania convulsionadas por el comunismo que casi hace sucumbir a ésta última. El Imperio ruso se desploma y cae en manos de

los más exaltados los bolcheviques, Austria e Italia estaban amenazados también de muerte.

Y las catástrofes empiezan a sucederse con rapidez: las monarquías de Alemania y Austria caen, las monarquías parlamentarias de Italia y España se sienten tan débiles que tienen que recurrir a las dictaduras y Rusia, en fin, llega a una mezcla de dictadura y anarquía.

Y de todas esas convulsiones vuelve a surgir el régimen parlamentario, ya no como antes, como un juego de politiquería; ahora, poderosas orientaciones sociales son las que lo sostienen: empezando por las dictaduras de España y sobre todo Italia; en el fondo ¿acaso no tienen por objeto infundirlo de este nuevo espíritu? Estos pueblos demasiado corrompidos por el viejo sistema, necesitaban una reacción enérgica para encauzarse en esta nueva vida.

Y después Alemania; el hecho que uno de los pueblos más organizados del mundo, en los momentos mismos en que se esperaba que sucumbiera bajo los golpes de la terrible crisis política y social en que lo había dejado la gran guerra, recurriera precisamente a este sistema tan desacreditado ya, y gracias a él reaccionara, es una de las pruebas más alentadoras de la vitalidad del régimen parlamentario.

Al criticar el régimen parlamentario, es preciso no olvidar los grandes beneficios que le debemos. ¿Se habrían soñado alguna vez los pueblos antiguos que llegaría un día en que el pueblo entero iba a poder participar en el gobierno? Utópico, ilusorio habría parecido a las pretendidas democracias de Grecia y Roma. Y ¿qué diré de las libertades individuales de que hoy gozamos? ¿Las conoció alguna otra época de la historia? Es verdad que tales principios no se han llevado más que imperfectamente a la práctica; pero, es explicable que no se pueda improvisar en un siglo o en menos, como se ha querido; proyec-

tos de tan enorme magnitud. Se podría decir que estamos sólo en los principios del verdadero parlamentarismo, si es que no estamos al borde de las Monarquías Absolutas.

Otra gran fuerza, además, tiene a su favor: la poderosa democracia de los Estados Unidos. El régimen político de este pueblo no será precisamente el que influya en la nueva organización del mundo, porque las condiciones especiales de que nace, se lo impiden. En verdad el conjunto tan heterogéneo de razas que forman a esa nación, es la causa que no haya podido implantar el régimen parlamentario, basado esencialmente en la unidad de los pueblos; si no hubiere recurrido al régimen presidencial, habría caído indudablemente en una lucha de razas; pero, si no ha podido influir más que débilmente en la nueva organización política del mundo, ha influido mucho en la nueva organización social de sus democracias.

Sin embargo, tiene ahora en su contra el régimen parlamentario: la desconfianza universal que se ha venido produciendo, respecto del gobierno de las colectividades; este hecho se hizo notorio, sobre todo durante la gran guerra, en que los pueblos se vieron obligados, bajo pena de caer en las anarquías, a entregar el poder en manos de los primeros ministros que han pasado a ser verdaderos potentados; ahora, ya no son simples jefes de una mayoría parlamentaria; son hombres que por su preparación y energía se han hecho necesarios para resolver los graves problemas que se han producido con la guerra; esta circunstancia los ha colocado por encima de los parlamentos que ya no se atreven a hacer de ellos un simple juego de politiquería; afianzándose con esto, la estabilidad de los ministerios.

Las colectividades políticas han demostrado graves incapacidades para dirigir a los pueblos: no será la

decisión más enérgica, ni la más necesaria en el momento, la que triunfe en las asambleas políticas; ellas viven de transacciones, o de soluciones a medias; la imposibilidad de unificar a un gran número de voluntades, las hace llegar a esa clase de acuerdos, vacilantes y en general insubstanciales.

En cuanto a las colectividades sociales que han conseguido imponerse en ciertas épocas de la historia: el jacobinismo, y el comunismo, como ejemplo, terminan por entregarse a una pequeña minoría más audaz o más convencida del poder de sus doctrinas y más todavía, a la dictadura de un sólo hombre, a quien, por la poderosa disciplina que las guía, se entregan con un fanatismo sin límites. Lenín y Trosky, Robespierre y Danton, Calvino y Enrique VIII, son otros tantos ejemplos de dictadores de conciencias.

Y el parlamentarismo moderno oscila entre ambas colectividades; las simplemente políticas, formadas por agrupaciones de las más opuestas ideas o las ya uniformes en sus doctrinas y con tendencias perfectamente definidas y entregadas a la voluntad de un dictador; y más bien tiende a transformarse en estas últimas bajo la presión del socialismo o bajo la férrea mano de un Musolini o un Primo de Rivera.

¿En qué acabará esta tendencia? O bien que las colectividades se asocien según las grandes actividades de los pueblos y así se formen grandes asociaciones de agricultores, comerciantes, industriales, obreros, etc. y sean ellos las que nombren sus representantes en el gobierno, es decir, en que se llegara a gobernar por minorías seleccionadas o en la amenazadora conclusión de siempre: los poderes absolutos.

De ese modo se solucionaría una gran falta de la actual organización del régimen parlamentario: la impericia que generalmente se nota en los gobernantes, como

que se ven casos de personas que no tienen ningún conocimiento de comercio, por ejemplo, resolviendo difíciles problemas comerciales o de jefe del departamento de industrias a hombres que no son industriales o no tienen la menor idea de este ramo. Es indudable que esta tendencia, hacia el tecnicismo, podríamos decir, ha ido adquiriendo cuerpo por la complicación y competencia a que está sometida cada rama de las actividades sociales, que han ido haciendo cada vez más necesario el que sean dirigidas por técnicos.

Resumiendo.—En la práctica se ha visto como el régimen parlamentario se resuelve en el gobierno efectivo de los Gabinetes como representante del partido de la mayoría y en la disolución del parlamento en caso de conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con el fin de entregar su decisión al verdadero soberano, en este régimen: el pueblo.

Todos los regímenes que tengan estas dos instituciones: el gobierno de los Gabinetes y la disolución del parlamento, son parlamentarios perfectos. Así lo son: Inglaterra, Bélgica, Suecia, Tchecoeslovaquia, Alemania etc.

Respecto a Francia, su parlamentarismo es imperfecto, por cuanto en la práctica no es posible hacer efectiva la disolución y por cuanto los partidos se hallan desorganizados y no representan al pueblo.

Lo mismo sucedía con el antiguo régimen parlamentario de Chile y con una agravante más, que la facultad de disolución ni siquiera era contemplada en la Carta fundamental; por eso, en uno y otro pueblo, el verdadero soberano ha sido el parlamento.

En su aplicación, el régimen parlamentario ha venido sufriendo dos grandes transformaciones: una externa,

en cuanto a su mecanismo, y otra interna, en cuanto a sus tendencias.

La externa se revela en la concentración del poder en manos del primer Ministro y en la tendencia a simplificar el mecanismo, por medio de la supresión o disminución de las facultades políticas a la Cámara Alta.

Así se subsanan dos grandes defectos que poseía el régimen parlamentario: su impersonalidad y su lentitud. En algunos pueblos, como en Alemania, se ha llegado a tal punto en las innovaciones; que se ha hecho responsable al Jefe de Estado conjuntamente con el Canciller o primer Ministro, de los actos del gobierno y se ha terminado con la responsabilidad solidaria del Gabinete, para convertirla en una responsabilidad personal de cada ministro.

En cuanto a la transformación interna, se descubre, en la crisis porque atraviesan las ideas matrices de este régimen y su nueva orientación hacia dar mayor injerencia en el Gobierno a las colectividades sociales y a la satisfacción de sus necesidades.

De este largo balance del régimen parlamentario, siempre llegamos a la misma conclusión: o éste continúa transformándose hacia las nuevas tendencias sociales o caeremos irreductiblemente en las Monarquías absolutas. En manos, en gran parte, de los actuales gobernantes de los pueblos está el favorecer una u otra tendencia.

BIBLIOGRAFIA

- W. R. Anson.*—Lois et Practiques Constitutionnelles de l'Angleterre.
- Bagehot.*—La Constitución Inglesa.
- F. R. Dareste.*—Les Constitutions Modernes.
- A. Esmein.*—Eléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé.
- F. Ferrero.*—La Ruine de la Civilisation Antique.
- L. Galdames.*—Evolución Constitucional de Chile (t. I).
- A. Goicoechea.*—La Crisis del Constitucionalismo moderno.
- G. Hanotaux.*—Histoire de la France Contemporaine.
- J. Huneeus.*—Derecho Constitucional.
- G. Le Bon.*—El Desequilibrio del Mundo.
- Tomas May.*—Historia Constitucional de Inglaterra.
- Macaulay.*—Historia del Reinado de Guillermo III.
- A. Roldán.*—Derecho Constitucional.
- A. Posada.*—Estudio sobre la reforma administrativa en Francia.
- Robert Redslob.*—Le Regime Parlementaire.
- R. Salas E.*—Balmaceda y el Parlamentarismo en Chile.
- Hipólito Taine.*—Orígenes de la Francia Contemporánea.
- A. Todd.*—Gobierno Parlamentario en Inglaterra.

IMPRESA
CERVANTES

Agustinas 1354

— 1927 —