

ESTIRPES Y GENERACIONES EN EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO

Por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón*

«Cuando pusieron en mis manos libros de derecho yo busqué su espíritu». Estas rotundas palabras de Montesquieu debieran servir de lema al derecho constitucional comparado. Su cultivo no consiste en yuxtaponer textos de constituciones y leyes fundamentales, sino en superponerlos a través del tiempo y el espacio en un doble eje de abscisas y ordenadas para descubrir sus múltiples influencias y conexiones, construir así estirpes y generaciones y descubrir el espíritu que a través de ellas discurre. El «espíritu de la letra», muy útil a la hora de contrapesar lucubraciones que no siempre aclaran la realidad social que no es solo, pero sí también y principalmente, el derecho positivo. Y sirva de ejemplo a seguir la magna investigación del profesor Fernández Segado, verdadero maestro del comparatismo, sobre *La Justicia Constitucional en América Latina*¹. Por esto y otras obras, el profesor Fernández Segado es legítimo acreedor a un sillón académico.

Este método permite ordenar las constituciones vigentes e históricas en estirpes y generaciones dinámicas como ya traté de hacer en mi vieja tesis doctoral sobre las constituciones fruto de la descolonización². Y una de esas estirpes es la del constitucionalismo iberoamericano.

* Sesión del día 4 de mayo de 2021.

¹ *La justicia constitucional: una visión de derecho comparado*, III, *la justicia constitucional en América Latina y España* (Dykinson) 2000.

² *Nacionalismo y Constitucionalismo. El derecho constitucional de los nuevos estados*, Madrid (Tecnos) 1971.

Una primera y ya lejana aproximación al tema me llevó a inventariar entre Río Bravo y la Tierra de Fuego más de 260 textos constitucionales, a cuál más frondoso y si muchos de ellos no han pasado de la condición de constituciones nominales, no faltan textos normativos de suyo importantes y unos y otros han mostrado la función pedagógica de la constitución. La clasificación de las Constituciones que Lowenstein³ denomina ontológica, distinguiendo entre constituciones normativas y nominales, lleva a considerar la propia Constitución desde la teoría económica de las instituciones tal como la propugna Douglas North y en la doctrina española ha introducido y cultivado el académico español Jaime Terceiro.

Según North, tres son las dimensiones que caben distinguir en la incidencia institucional en la economía: la dimensión formal, esto es el texto constitucional y los organismos por él creados y regulados; la dimensión informal consistente en los valores y convenciones sociales que rigen y condicionan la vigencia de tales normas y una tercera dimensión referente a los mecanismos que garantizan el cumplimiento de la norma. Tercera dimensión que, a mi juicio, puede reducirse a las dos anteriores porque según Jellinek son garantías jurídicas formales o sociales como la segunda.

Las instituciones constitucionales solo tienen sentido interpretadas en lo que Schmitt llamó orden concreto⁴, esto es el conjunto de normas secundarias, costumbres, hábitos, prácticas y hasta sentimientos que dan vida a la institución y permiten tanto su estabilidad como su funcionamiento y evolución. Esto es su verdadera vigencia ¿Supone ello un *caveat* al análisis formal de las constituciones iberoamericanas?

Su inestabilidad y el con razón llamado constitucionalismo de excepción, tan frecuente en esos pagos, no es sin duda una virtud, pero revela en todo caso el aprecio de quienes aun no respetando las constituciones siempre aspiran a revestir con ellas sus poderes. Se trata, utilizando las categorías de Löwenstein de constituciones semánticas. Otro tanto puede decirse de aquellas que prevén una transición controlada a través de una democracia «gobernada». Verbigracia Chile 1980⁵.

Las Constituciones semánticas no pretenden como la normativa innovar la realidad, pero sí contribuyen a racionalizarla.

³ *Teoría de la Constitución*. Traducción española (Ariel) 1965, pp. 216 y ss.

⁴ *Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens*, Hamburgo, 1934, trad. Española, Madrid, 1996. Los múltiples errores políticos de Schmitt contribuyeron al eclipse de esta categoría, hoy en vías de recuperación gracias a Böckenförde, Montserrat HERRERO y yo mismo en *Derechos históricos y Constitución*, Barcelona (Taurus), 1998, p. 330.

⁵ Cf. mi libro *XXI Ensayos de Derecho Constitucional Comparado*. Madrid (BOE) 2020, pp. 81 y ss.

La ordenación que de esta masa de textos propongo es distinguir una estirpe troncal a la que Brasil se adhirió tras la proclamación de la república y la siguiente constitución de 1891. Los orígenes no se encuentran en el mítico y a mi juicio poco y ese poco escasamente positivo influjo de la española de Cádiz de 1812, sino en el constitucionalismo estadounidense que determina caracteres esenciales del constitucionalismo iberoamericano. Solo de ellos me ocuparé hoy.

Primero, superar la disyuntiva planteada ante los emancipadores entre Monarquía y República, estudiada por el docto profesor de Buenos Aires, Natalio Botana⁶, del que tuve el honor de ser viejo colega en estudios postdoctorales en la Universidad de Lovaina. La primera opción, la Monarquía tenía sus principales bases en Perú, Chile y Argentina y, fue protagonizada por caudillo tan relevante como el General San Martín, verdadero libertador. La segunda la República, protagonizada desde el norte por el carismático conquistador que fue Simón Bolívar. El ejemplo norteamericano resultó decisivo. México y después Brasil siguieron la opción republicana por decisiva influencia del modelo estadounidense.

Segundo, el presidencialismo, que Vidal y Colomer⁷, un esforzado constitucionalista español, ha calificado de mito y lo cierto es que la hegemonía presidencial se ha dado desde el inicio en toda la zona y paulatinamente se ha tratado sin excesivo éxito de debilitarla. Ya rodeándola de garantías, como es la colegiación del Presidente y el Gobierno, ya adulterándola con fórmulas de neoparlamentarismo, ya sustituyéndola excepcionalmente por fórmulas colegiales a las que después haré referencia.

Tercero, el federalismo que procede tanto del constitucionalismo colonial inglés como del provincialismo español posterior a 1812. Los casos paradigmáticos de Méjico, Venezuela, a partir de la constitución de 1925, Brasil y Argentina fundamentan el calificativo de pseudofederalismo. Corolario en todo caso del federalismo es el bicameralismo que adopta y adapta el modelo norteamericano.

El federalismo, como han señalado desde Friedrich hasta Lapergola, es cada vez más un proceso que una forma estable y un proceso que induce una creciente cooperación entre la federación y las entidades federadas. En el área iberoamericana, ello es aún más evidente, hasta el punto de poder referirse a la «federación centralizada». El auge del municipalismo iberoamericano al que no es ajeno el precedente castellano, ha contribuido a ello. El profesor y académi-

⁶ *Repúblicas y Monarquías. La encrucijada de la independencia*, Buenos Aires (Edhasa) 2016.

⁷ *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Madrid (Ediciones de Cultura Hispánica), 1992, pp. 87 y ss.

co de Córdoba (Argentina) Antonio María Hernández, ha dedicado a la cuestión importantes y conocidos estudios.

Ahora bien, el federalismo iberoamericano ha servido de cauce renovador del Derecho Constitucional. Las novedades se han introducido primero, en las constituciones federadas y de allí han pasado a las del Estado federal. Venezuela, Bolivia, Argentina, donde las reformas de 1957 y 1994 relativas respectivamente a los derechos sociales y de solidaridad parten de las constituciones provinciales, Colombia y México donde el recurso de amparo consagrado en la Constitución de 1917 aparece ya en la de Yucatán de 1841 son buenas pruebas de ello.

Cuarto, los derechos fundamentales.

Y quinto, las garantías de los mismos.

Todo ello permite configurar una primera generación de esta estirpe troncal que se prolonga desde 1810, baste mencionar la constitución de Tunja tan brillantemente celebrada en su bicentenario, a 1917.

En ella, junto con la influencia de la Constitución norteamericana hay otras menores como la de las constituciones francesas, de 1791, 1793 la Constitución directorial de 1795 y especialmente la Declaración de Derechos de 1789. Tales textos, especialmente la declaración de 1789 y sus fundamentos doctrinales en las obras de la Ilustración política eran muy conocidas por la intelectualidad criolla y esa atmósfera fue, más que los mismos textos legislativos y constitucionales franceses, el crisol de las primeras declaraciones de derechos iberoamericanos.

Así es un lugar común, señalar la influencia en la parte dogmática de los textos iberoamericanos, el texto gaditano cuando la realidad es que la Constitución de Cádiz carece de parte dogmática y solo en artículos dispersos se apunta la consagración de algunos derechos. Por ejemplo, la inviolabilidad del domicilio en el 206, la detención arbitraria en el 287, la prohibición del tormento en el 303, y la libertad de imprenta en el 371. Esta última si fue fundamental para la aparición de numerosos periódicos de orientación liberal. Pero el texto gaditano no fue más allá y la Inquisición solo se abolió, fuera del periodo constituyente, por decreto de las Cortes de 5 de enero de 1813.

A mi juicio, más importante aún es la influencia del constitucionalismo bolivariano que arranca de la Constitución consular francesa del año VIII (1799). Se trata de un conjunto de textos constitucionales de opción claramente liberal en cuanto a su parte dogmática donde se consagran lo que Jellinek denominaría derechos públicos subjetivos, civiles y políticos. Y, para equilibrar una libertad que, por nueva, podría parecer excesiva, una parte orgánica propensa al

sufragio indirecto y restringido, a las magistraturas vitalicias, oligárquicas, gerontocráticas y monocráticas.

El pensamiento de Sieyès que Bolívar conoció durante su estancia en París en 1803, poco después de la proclamación del Imperio, fue determinante en este extremo.

La búsqueda de este equilibrio fue en todo caso el motor de los proyectos constitucionales herederos de la Emancipación e influidos cuando no protagonizados por el propio Bolívar. Tal es el caso de los proyectos de Angostura, de la Constituciones venezolanas de 1811 y 1819, de la boliviana de 1821, de los textos colombianos de la misma fecha hasta 1826, cuyos rasgos se esfuman progresivamente hasta el texto de 1830. Un expresivo residuo de ello se encuentra en lo que el texto boliviano denominó «poder electoral», y el texto mexicano de la Segunda Ley de 1836 (artículo 23) «supremo poder moderador». Ello prueba la duración de la influencia del constitucionalismo bolivariano.

La última constitución americana de raíz francesa, la de Haití, tan elogiada por Bolívar, no es ya iberoamericana. La Constitución imperial de 1805 es un remedo de la experiencia napoleónica, no solo en el título imperial y las fórmulas cortesanas, sino en la estructura territorial del Estado. Lo que Félix Ponteil denominó la organización autoritaria de Francia llegó en Haití a una plena militarización. El territorio se dividió en circunscripciones militares a cuyo mando se designó un general de máximo grado; son los Generales quienes componen el Consejo de Estado bajo el supremo mando militar del Emperador y son los Generales los que garantizan la sucesión electiva del mismo. Si tras la caricatura se atisba la realidad, la fórmula haitiana lleva a la práctica constitucional el principio napoleónico de distinguir entre Estado Mayor y mando de línea⁸.

Una segunda generación se inicia con la Constitución mejicana de 1917 cuyo fundamento ideológico se encuentra en el positivismo dominante de fines del siglo XIX, cuidadosamente analizado por Noriega y Cantú, y en la legislación social y agraria desarrollada desde la caída del Porfiriato, especialmente bajo la presidencia de Carreras, al que se debe la primera redacción del artículo quinto de la famosa Constitución, hasta la reunión de la Constituyente de Querétaro.

La Constitución mejicana de 1917 reconoce junto a los derechos límite y derechos oposición, antes mencionados, los derechos sociales asegurados por la intervención pública en la economía, una novedosa legislación laboral tuitiva del obrero rural e industrial y por una especial preocupación por el mundo y la economía agraria (artículos 5 reformado y 23).

⁸ Sobre esta categoría y su utilización política y jurídica cf. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La administración española*, Madrid, edición 1972, pp. 35 y ss.

Se inaugura así lo que se ha denominado constitucionalismo social, difundido primero en Iberoamérica a partir de los textos boliviano, brasileño, costarricense, chileno, dominicano, guatemalteco, hondureño, nicaragüense, panameño y paraguayo, después a todos los demás. El último, si no cronológica sí lógicamente, es la constitución peronista de la Argentina de 1949, donde es patente el eco de la Carta di Lavoro de la Italia mussoliniana. Derogada la Constitución de 1949 en 1956 al cambiar el régimen, su esencia social fue incorporada a un nuevo artículo 14 en la restaurada Constitución de 1853. Esta influencia tiene un precedente en la Constitución portuguesa de 1932 (también influida por la italiana de los años 1925 a 1929) sobre la brasileña de 1937, obra del presidente Getulio Vargas. A más del fortalecimiento del ejecutivo y la centralización, se introduce un Consejo Económico que sigue la pauta de la Cámara corporativa portuguesa y se prevé un corporativismo que, como el portugués, no tuvo gran incidencia práctica.

En paralelo cabe señalar el desarrollo de los derechos sociales en Argentina a partir de otras dos fuentes diferentes. Por un lado, las constituciones de las provincias nuevas a partir de 1957 (por ejemplo Pampa, Santa Cruz, Chubut, antes territorios nacionales) donde se afirman derechos sociales y colectivos de segunda generación. Por otro, tras la recuperación de la democracia en 1983, también en el ámbito provincial se afirman los que se ha denominado derechos de solidaridad como el derecho al medio ambiente, típico de la tercera generación de derechos y que de allí pasan a la reforma constitucional de 1994. Como señala el profesor Dalla Vía⁹, corresponsal bonaerense de esta Real Academia, y en la actualidad Presidente de la Academia argentina de Ciencias Morales, es en esta última reforma constitucional donde abundan los principios ideológicos y no precisamente los que entonces circulaban en Europa, de estirpe neoliberal, sino mucho más atentos a lo social y a la correspondiente intervención pública. El modelo español de 1978 fue determinante al efecto.

Después, el constitucionalismo social salta a Europa con la Constitución española de 1931, uno de cuyos autores, Jiménez de Asúa¹⁰, califica de constitución madre del texto español al texto mexicano. Se trata, sin embargo, de una exageración porque el muy incipiente constitucionalismo social de la Constitución española de la II República se inspira directamente en el muy incipiente constitucionalismo social de la alemana de 1919.

La Constitución mexicana ha sido uno de los textos más influyentes en el derecho comparado. Uno de los diputados del Congreso de Querétaro citado

⁹ *Derecho constitucional económico*, Buenos Aires, 2.^a edición (lexis-nexis), 2006, pp. 294 y ss.

¹⁰ *El proceso histórico de la Constitución de la República española*, Madrid, 1932, p. 47. Refutado tácitamente por PÉREZ SERRANO, *la Constitución Española (8 de diciembre 1931)*, Madrid, 1933, con apoyo en los textos.

por el principal comentarista del texto mexicano, el profesor Carpizo¹¹, dijo: «así como Francia tras su revolución ha tenido el alto honor de consagrar los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consagrar los derechos sagrados del obrero». Como ha mostrado el profesor español Rodríguez Piñero con ocasión de uno de sus doctorados *Honoris Causa*, el reconocimiento en constituciones normativas de derechos sociales ha llevado a la constitucionalización del derecho laboral.

Junto con los derechos sociales, al Constitución mexicana inició un fortalecimiento del presidente de la República como principal organismo ejecutivo, la corrección centralizadora del federalismo y la innovación del sistema de garantías a través de la invención del denominado Recurso de Amparo adoptado por prácticamente todos los estados iberoamericanos y, que a través de la Constitución bábara de 1919 (artículo 93) y la española de 1931 (artículo 121) salta Europa. La española de 1978, recoge el precedente de la Segunda República y lo amplía y perfecciona. Todo ello constituye una segunda generación constitucional.

En cuanto a las garantías de los derechos a los que con independencia de su eficacia los constituyentes iberoamericanos han dedicado especial atención (proliferación de Tribunales electorales del más alto nivel y de defensores del pueblo sobre el modelo del Ombudsman sueco mediatizado por el *médiateur* en el caso argentino y en todos por el Defensor del Pueblo español a partir de la Declaración de Caracas de 1983 y de la Constitución de Guatemala de 1985)¹², cabe preguntarse si su evolución desde el control político al jurisdiccional que ha estudiado con gran erudición el citado profesor Fernández Segado¹³ es uno de los caracteres de esta segunda generación de constituciones.

Cabe señalar una tercera generación cuyo origen está en la propia constitución mexicana, porque los derechos sociales y muy concretamente su proyección sobre el campesinado deriva hacia una política de reconocimiento, cada vez más clara y acentuada, de las comunidades indígenas. Según los Constituyentes de Querétaro como reconocimiento a la participación del campesinado en la revolución que dio lugar a la Constitución de ese nombre, y, en todo caso, porque el liberalismo consecuente tiende a desembocar en políticas de reconocimiento colectivo, en identidades comunitarias.

Las comunidades indígenas han estado presentes en el constitucionalismo iberoamericano desde sus comienzos, aunque con sentido y alcance muy

¹¹ *La Constitución Mexicana* de 1917, México (Unam), 1980, p. 97. El autor hace una brillante síntesis del debate constituyente.

¹² Cf. Gil RANDÓN *El Ombudsman en el Derecho Comparado*, Mcgram Hill, 2001.

¹³ *Op. cit.*, pp. 57 y ss.

diferentes. El profesor español Bartolomé Clavero¹⁴, estudioso del tema con erudición solo comparable a su apasionada emoción, ha distinguido los «ecos» y la «voz» de tal presencia. Los «ecos» pueden situarse en la calificación como «despoblados» de los territorios indígenas y la consideración de estos como áreas de promoción en paralelo a muchas constituciones federales. Así la Constitución del Ecuador de 1830 considera a los indígenas como de «clase inocente, abyecta y miserable» para justificar su tutela y la de «Venezuela hablaba de regiones despobladas donde hay indígenas no reducidos».

En ocasiones, como en la historia constitucional argentina, el reconocimiento de las comunidades indígenas se vinculan a un deseo de pacífica relación, que no se compaginan con la realidad de las campañas del Presidente Rosas en la Pampa y el Desierto, y con una vocación misional reiterada en Paraguay desde 1870 y en la Ley venezolana de 1915. En esta y en otras constituciones iberoamericanas se ha sustituido la meta de la conversión por la de aculturación. Así en Venezuela la Constitución de 1947 propugna «la incorporación del indio a la vida nacional».

La «voz» termina sustituyendo al «eco» cuando se reconoce una identidad diferenciada a respetar más que a integrar.

Tales son los textos iniciados por la Constitución peruana de 1920 que reconocen la existencia de comunidades indígenas y la boliviana de 1938 que garantiza su existencia legal. Reconocimientos que se basan fundamentalmente en dos extremos. Uno, en el de las lenguas aborígenes como patrimonio cultural, en el Salvador desde 1931 o en Ecuador en 1945 hasta el punto de exigir la alfabetización bilingüe, por ejemplo en Panamá en 1972. Dos, en el régimen de propiedad de la tierra sobre la base del «Ejido», por ejemplo, en Guatemala en 1945 y fundamentalmente en México en la legislación preconstitucional y después en el texto tantas veces citado de 1917. Todo ello muy anterior al Convenio 169 de OIT de 1989.

En este proceso en el que es importante el último texto guatemalteco de 1985 que influye en la reforma mexicana de 1992 donde se afirma el pluriculturalismo y pluriétnico del propio Estado. No es lo mismo que el Estado reconozca identidades minoritarias a que tome a estas identidades como fundamento del Estado mismo en cuanto partes integrantes de la identidad nacional (México art.4, art. 7 Colombia).

¹⁴ *Los derechos de los pueblos indígenas* (Gobierno Vasco), Vitoria, 1998. Como telón de fondo el brillante planteamiento del mismo autor *Constitucionalismo Latinoamericano Estados criollos entre pueblos indígenas y derechos humanos*, Santiago de Chile (Ara ediciones), 2016.

La última Constitución de Bolivia lleva a un extremo de futuro impredecible el reconocimiento y promoción de la pluralidad étnica, culturas y lingüística. En este como en otros casos, el reconocimiento lleva a la plurinacionalidad.

Estas políticas de reconocimiento, como los primeros derechos sociales mexicanos son a todas luces autóctonas. La mejor prueba de ello es la evolución paralela entre los textos iberoamericanos y los elaborados por la OIT en la que por cierto México no fue admitido hasta 1931¹⁵.

En esta tercera generación desemboca como afluente secundario minoritario y sin embargo muy relevante, la estirpe constitucional filosoviética que cuaja en la constitución cubana de 1976 reformada en 1992 sobre el modelo soviético de 1977, reformado a su vez años después. Como es propio del constitucionalismo soviético ello lleva a una inflación de la parte dogmática acompañada de una muy frecuente remisión a una finalidad concreta en el ejercicio de los derechos: la ortodoxa construcción del socialismo y más numerosas todavía remisiones al desarrollo legal de los derechos tan generosamente reconocidas que se presta a lo que en su día la doctrina alemana denominó garantías condicionadas. Esto es, el vaciamiento de las declaraciones de derechos e incluso de sus garantías mediante el desarrollo restrictivo de su configuración legal.

Y en cuanto a la parte orgánica a una construcción piramidal de los órganos desde el de base, la Asamblea del Poder Popular que elige un Consejo de Estado (imagen del Presidium Soviético) con funciones de Jefe del Estado concretadas en su Presidente y ante el cual es responsable, junto con la citada Asamblea del Poder Popular, el Consejo de Ministros encargado de ejecutar la política y dirigir la Administración.

A ello añadiré como afluente menor, la tendencia a sustituir el presidencialismo del ejecutivo por su colegialidad. Ya en los albores de la emancipación donde el texto directorial francés de 1795 fue el eslabón que llevó al mundo americano la fórmula helvética, fugazmente resurgida por dos veces, en Uruguay en el siglo xx.

De todo lo expuesto se deduce que el constitucionalismo iberoamericano, más allá de la abundancia e inestabilidad de sus constituciones, es una pieza clave para el comparatismo global. No es un constitucionalismo originario sino derivado de otros modelos, como acabamos de poner de manifiesto, pero es en todo caso un constitucionalismo original por sus tres importantísimos legados:

¹⁵ Cf. HERRERA LEÓN, *Foro internacional*, el Colegio de México, LI, 2, 2011, pp. 336 y ss. Este trabajo me ha sido facilitado por mi docto amigo y colega de Academia profesor Suárez González.

Primero, los derechos sociales.

Segundo, por la creación del hoy muy difundido recurso de amparo, paralelo y compatible en numerosos casos con el *habeas corpus* y a los recursos de inconstitucionalidad.

Y tercero, por las políticas de reconocimiento que han llegado a un grado de desarrollo que muy probablemente jamás concibieron los Constituyentes de Querétaro. En efecto, el reconocimiento de identidades étnicas y sus correspondientes proyecciones culturales, lingüísticas e incluso religiosas han derivado hacia la progresiva constitucionalización de la diferencia como valor tutelado. Se trata de una alternativa a la igualdad ante la ley propia del liberalismo. Si en un primer momento las políticas de discriminación positiva tenían como objetivo colocar a quienes se consideraba por razones económicas, sociales e incluso físicas, en situación de desigualdad, promoción digo para que alcanzaran el nivel de los bien dotados, como late tras el artículo 3 de la Constitución italiana de 1948 y en el artículo 9 de la española vigente, elaborada 30 años después, hoy las políticas de reconocimiento no pretenden igualar sino garantizar la diferencia. Así se ha comenzado a reconocer por la jurisprudencia norteamericana y los pactos internacionales sobre la materia.



