

REFORMA INSTITUCIONAL 1970

RICARDO FREI

JOSE MOLINA

JOHN EVANS

GUSTAVO LAGOS

ALEJANDRO SILVA

FRANCISCO CUMPLIDO



EDITORIAL JURIDICA DE CHILE

Capítulo I

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SU CONTEXTO HISTORICO - POLITICO

EDUARDO FREI

La relación que exista entre los poderes del Ejecutivo y del Parlamento define cualquier ordenamiento constitucional. Si la Constitución Política del Estado confiere mayores atribuciones a uno u otro, el régimen será Presidencial o Parlamentario.

La historia política y constitucional de Chile lleva el signo de este debate histórico, ya que a través de toda nuestra vida institucional el Congreso y el Ejecutivo han luchado por implantar su predominio.

Las condiciones en que se ha desenvuelto esta pugna y la forma como el país ha ordenado sus instituciones reflejan las distintas etapas de nuestra evolución a través de más de 150 años de vida republicana. Y es el reflejo no sólo de la realidad interna, sino también de las distintas corrientes de ideas que provienen del mundo exterior.

Los constituyentes del 33 establecieron un Ejecutivo vigoroso, que se fue debilitando paulatinamente, hasta permitir, después del enfrentamiento armado de 1891, el advenimiento de un régimen parlamentario. La Constitución de 1925 logró eliminarlo a pesar de que siguieron subsistiendo zonas oscuras en el ámbito constitucional que permitieron nuevamente al Parlamento interferir en la vida administrativa del país y limitar, en el hecho, las prerrogativas que las Constituciones del 33 y del 25 le habían dado al Presidente de la República como Jefe Supremo de la Nación y administrador del Estado.

Para medir el alcance de la Reforma Constitucional de 1970 es indispensable analizar su significado a la luz de esta querella más que centenaria.

El debate se ha desarrollado en un contexto histórico caracterizado por factores sociológicos, económicos y políticos que han ido evolucionando a medida que el país progresaba y se constituía gradualmente como un Estado moderno. Es este proceso de cambio el que resulta necesario delinear en sus rasgos esenciales si se quiere situar a la Reforma de 1970 en sus reales perspectivas históricas. Es la tarea que trataremos de cumplir en este análisis, identificando las principales características de los distintos períodos de nuestra vida institucional para proyectar, a partir de ellos, la verdadera incidencia y alcance de la modificación de nuestra Carta Fundamental lograda al iniciarse la década del 70.

I

El régimen de los decenios y la lucha posterior por la limitación del poder presidencial

En los cuatro decenios que comienzan con la presidencia de don Joaquín Prieto y terminan el año 71 con don José Joaquín Pérez, predomina sin contrapeso el régimen presidencial.

La concepción portaliana de un Ejecutivo fuerte y poderoso se impone en la Constitución de 1833. Ella respondió a lo que era nuestra realidad. Tuvo el inmenso mérito de interpretar lo que el país requería para nacer, consolidarse y progresar, y por eso mismo produjo una etapa histórica que no sólo liberó al país de la anarquía, consolidó la autoridad y estableció la paz pública, sino que permitió que el país adquiriera un acelerado ritmo de progreso.

Si consideramos la ubicación que Chile tenía en la Colonia, su territorio, población, recursos y distancias geográficas en una época en que eran tan difíciles las comunicaciones, se puede medir la trascendencia y genialidad de la concepción del Estado que impuso don Diego Portales y que consolidaron los Presidentes y las generaciones que construyeron los grandes decenios.

El Presidente de la República tenía un cúmulo de facultades: no sólo podía nombrar y remover a su voluntad a los Ministros y desempeñar otras importantes funciones, sino que estaba facultado para declarar el estado de sitio, caso en el cual se suspendía el imperio de la Constitución, y también podía recibir del Congreso autorización para usar de facultades extraordinarias, que señalaban siempre los poderes especiales conferidos y el plazo de su duración¹.

La Constitución de 1833 establecía, además, un mecanismo rígido para su reforma ya que era necesaria la concurrencia de la voluntad de dos Congresos ordinarios: el primero debía declarar reformables determinados artículos y al segundo le correspondía aprobar las reformas concretas introducidas a dichas disposiciones.

La reelección del Presidente de la República establecida expresamente por la Constitución permitió un hecho único en la historia de América y quizás del mundo. Una joven nación, recién surgida a la vida independiente, se vio gobernada durante 40 años por sólo cuatro Presidentes que se sucedieron regularmente en el poder de acuerdo con los mecanismos previstos en la Constitución.

El estado de sitio y la ley de facultades extraordinarias permitieron al Presidente de la República moverse con plenos poderes sin salirse de los marcos constitucionales. Siendo Ministro Portales, una amplísima ley de facultades le permitió enfrentar la guerra con la Confederación Perú-Boliviana. Bajo el Gobierno de Bulnes, el Ejecutivo no necesitó hacer uso de tales recursos constitucionales, pero durante el Gobierno de don Manuel Montt el estado de sitio y las facultades extraordinarias imperaron por casi la mitad del decenio e hicieron posible derrotar los levantamientos revolucionarios de 1851 y 1859.

Por otra parte la convicción portaliana de que las masas debían capacitarse gradualmente para gobernarse democráticamente inspiró un sistema de sufragio extraordinariamente limitado. Fue así como en la elección del Presidente Bulnes, sólo 4.200 personas, un 0,4% de la población del país, participaron en el acto electoral.

La existencia de un Ejecutivo predominante, fortalecido por las leyes de facultades extraordinarias y el estado de sitio, que influye decisivamente en la vida política; la vigencia de una Constitución rígida que hace difícil su modificación y la limitación drástica del cuerpo electoral a un porcentaje ínfimo de la población del país: tales son las características del régimen Presidencial desde 1831 hasta 1871.

En los umbrales de la segunda mitad del siglo XIX, este férreo edificio institucional empieza a deteriorarse. Las ideas políticas y filosóficas de la Revolución de 1848 en Francia llegan hasta nuestro medio a través de jóvenes chilenos como Arcos y Bilbao. Sin embargo, durante los decenios de don Manuel Montt y de don José Joaquín Pérez no lo gran siquiera rozar la sólida contextura de un cuerpo político muy definido en sus caracteres. Fracasan así los esporádicos intentos de intere-

sar al pueblo por la política, como ocurrió con la Sociedad de la Igualdad organizada en el decenio de Montt o con la candidatura presidencial de don Benjamín Vicuña Mackenna, y otras tentativas que sólo alcanzaron una influencia muy superficial, porque no respondían ni a la estructura de la sociedad ni al carácter ni a la realidad que vivía la nación en esas épocas.

Al término de la Presidencia de don José Joaquín Pérez se inicia una nueva etapa en la vida política. "La lucha entre conservadores y liberales, provocada por sus diferentes postulados filosóficos, se traduce políticamente en reformas constitucionales que van arrancando una a una las prerrogativas del poderoso Ejecutivo que se concibiera en la construcción portaliana y en la extensión del poder del Parlamento y, en consecuencia, de los partidos"².

Los temas que sirven de trama al debate son esencialmente políticos, sin que los problemas económicos y sociales revistan una importancia predominante.

"Grandes cosas se realizaron, sin duda, en esta larga etapa de nuestra vida: Chile vivió en libertad y practicó una democracia, todo lo limitada que pueda parecer a la luz de estos tiempos, pero que resulta sorprendente, atendida la época, la evolución y cultura de los distintos medios sociales del país y la condición general de todos los pueblos de origen hispánico".

"El progreso material del país, la colonización y dominio del indómito y hasta cierto punto desconocido sur, dos guerras victoriosas, la organización unitaria y administrativa del territorio, vastos planes de obras públicas, la dictación de notables cuerpos jurídicos y la eminente calidad de los parlamentos, de los cuales los Arteaga Alemparte nos dejaron un cuadro admirable, constituyen, sin duda, fundamentos que enriquecen de manera definitiva la tradición de un pueblo".

"El Partido Radical, nacido como ala extrema del liberalismo, tampoco plantea los problemas de orden social y sólo el año 1906, después del célebre debate con el más puro liberal de corte inglés que fue Mac Iver, triunfó Valentín Letelier que representaba una tendencia hacia el socialismo de Estado".

"Sin embargo, a fines del pasado siglo ya los debates puramente ideológicos van perdiendo su importancia exclusiva. El país conoció en la presidencia de don Aníbal Pinto una grave crisis económica y el dominio de la región salitrera abrió nuevos horizontes".

"En la Presidencia Santa María culminaron los debates doctrinarios y se despacharon diversas leyes que representaban reformas políticas".

"La lucha entre el poder presidencial y el naciente predominio del parlamento estaba llegando, por otra parte, a su última fase y había de adquirir luego dramática intensidad".

"Hasta ahora se ha juzgado la Revolución de 1891 como un simple conflicto de poderes: por un lado el Congreso defendiendo sus prerrogativas; por el otro, Balmaceda, temperamento ardiente, apasionado y personalista, llegando hasta los últimos extremos en defensa de lo que él concebía era la misión del Ejecutivo".

¿Pero fue sólo esa la causa de esta Revolución?

"Las nuevas orientaciones de la investigación histórica buscan otras fuentes donde descubrir el secreto fondo de los procesos políticos más o menos aparentes".

"En el Congreso estaba representada una clase social, un grupo humano, poderoso y absorbente, que por sus características sociales y por razones de predominio económico resistía toda concepción de un Estado dominante. Es lo que Edwards ha descrito magistralmente en su *Frontera Aristocrática*".

"Balmaceda llegó al poder frente a una crisis política profunda, pues le correspondía vivir el último acto de un drama en el cual chocaba la fuerza social de una aristocracia con el Ejecutivo, que era su único contendor en su lucha para controlar íntegro el poder a través del Parlamento".

Balmaceda concibió el proyecto de poner las grandes rentas del salitre al servicio del progreso económico y social del país, nacionalizando la industria salitrera; luchó por terminar con la desvalorización monetaria que beneficiaba a la oligarquía latifundista; propició una política de reforma crediticia que afectaba a los bancos particulares y un proyecto de creación del Banco del Estado que implicaba la nacionalización del crédito. Sostuvo al mismo tiempo, enérgicamente, la necesidad de regular la inversión extranjera subordinándola a los intereses nacionales. Este conjunto de proyectos configuró un cuadro político que colocó a Balmaceda en antagonismo abierto con los sectores latifundistas, los poderosos consorcios ingleses del salitre y la naciente oligarquía financiera.

Cuando estalló la guerra civil, este complejo de intereses cegó toda fuente de recursos al Gobierno cerrándole la posibilidad de créditos.

"La derrota de Balmaceda fue completa y con él se derrumbó el último esfuerzo para detener la marea parlamentaria".

"El Ejecutivo poderoso, concebido en la Constitución de 1833, se había debilitado visiblemente y la tentativa de defender sus prerrogativas había de exacerbar aún más la tendencia opuesta. Los revolucionarios, por lo demás, estaban sinceramente convencidos de que con ellos llegaba una nueva era de libertad y de gran progreso".

"Necesariamente en el nuevo régimen de partidos habían de adquirir una influencia decisiva, ya que el poder personal de los Presidentes pasaba íntegro al Parlamento, cuyo dominio tenían aquéllos".

II

El interregno parlamentario

La ineficacia y la esterilidad simbolizan los años del Parlamentarismo cuya vigencia va desde 1891 hasta 1925. En el espacio de esos años desfilaron por el Gobierno, a través de las diversas combinaciones ocasionales de partidos o grupos que se fraguaban en el Parlamento, el increíble número de 530 Ministros a través de 121 cambios, considerando las crisis totales y parciales. Durante ellos se acumulan diferencias sociales y amarguras de clase y regiones enteras viven en el abandono y en la incomprensión. En tales condiciones era imposible planear o prever y ninguna labor continuada pudo siquiera diseñarse. Los cinco partidos existentes —Conservador, Liberal, Balmacedista, Nacional y Radical— se unían y se separaban, organizaban gabinetes, que pronto caían, porque otro arreglo había cambiado la proporción de las mayorías. Entre ellos no existían serias diferencias doctrinarias. Todos seguían las mismas líneas de acción y sólo se podía distinguir a unos de otros por sus puntos de vista diversos en problemas de orden conceptual, sin traducción práctica en la labor gubernativa. Todos los partidos, en el fondo, actuaban de manera semejante en el juego parlamentario, en la administración de los negocios y en la estructura agraria del país.

Los resultados de estos años inútiles no se dejaron esperar. Basta citar algunos ejemplos que ilustran con caracteres dramáticos la irresponsabilidad de los Gobiernos que tuvo el país en ese entonces. Las

pampas salitreras, que en aquellos años constituían la gran riqueza nacional, pasaron a manos del capital extranjero, mientras en el norte se agudizaba terriblemente el problema social, formándose los primeros núcleos proletarios, cuyas terribles condiciones de vida los lanzaron, lógicamente, a los extremismos revolucionarios, perdiéndose así la riqueza y el hombre.

Por otra parte, a pesar del pleno ejercicio del llamado régimen parlamentario, no se obtuvo un perfeccionamiento de los mecanismos democráticos en lo que se refiere a la generación de los poderes públicos.

Hasta el año 1891, el Gobierno había sido el gran elector de la República; en cierta forma generaba los otros poderes de manera casi omnímoda y, por supuesto, era decisiva la voluntad del Presidente en la designación de su sucesor. La oposición parlamentaria había condenado con frecuencia tales abusos y la libertad electoral había sido el tema de los grandes debates. Sin embargo, el mal del intervencionismo electoral fue substituido por la influencia corruptora del poder del dinero: el cohecho se implantó como práctica política generalizada y aceptada. Esta continuada falsificación de la democracia por tales procedimientos electorales y la carcomida estructura política, fruto de un parlamentarismo exagerado e irresponsable, debían fatalmente producir una verdadera parálisis en la marcha del Estado y resolverse en una crisis del sistema. A todo ello debía sumarse una acentuada decadencia moral.

La antigua sociedad del siglo diecinueve, que fue austera en sus costumbres, sobria en sus gestos, que hacía de la pobreza casi una profesión en el hombre de Estado y cuyas raíces en el trabajo modesto estaban muy próximas para encubrir un orgullo advenedizo, fue suplantada por un nuevo tipo humano. La sed del enriquecimiento rápido y sin esfuerzo, que daba acceso a una vida dispendiosa y brillante, dominada por la ambición de los viajes rumbo a los países ricos, fue la norma imperante.

El palacete barroco, las bebidas importadas, el gran tren de vida, reemplazaron las tranquilas y apacibles costumbres coloniales. No en vano fluía del norte un rico caudal de oro que lo pagaba todo.

Pronto surgió junto al político, el gestor administrativo, y los cargos populares dejaron de ser un medio de servir al país, para convertirse en una forma fácil de alcanzar figuraciones ostentosas y de obtener oportunidades de negocios lucrativos. Había de aparecer así el abogado de

la empresa extranjera que, por un suculento honorario, ponía su situación o su nombre al servicio de los intereses de aquélla.

Las frecuentes especulaciones bursátiles, sin el control que hoy se ejercita sobre ellas por organismos responsables, cimentaban fortunas nacidas del azar o arruinaban a muchos, lo que perturbaba el normal desarrollo de nuestra vida económica.

La continuada colusión existente entre tantos de los que manipulaban en el mercado, con otros que influían en las esferas políticas, era manifiesta, lo que había de acarrear en definitiva un desprestigio profundo de la función pública.

Sería exagerado y torpe decir que todos los políticos que intervenían en la dirección de los Partidos o en el Parlamento cayeron en prácticas tan vergonzosas y condenables. Por el contrario, un porcentaje de ellos fue de una honestidad y de un patriotismo indiscutibles; pero junto a éstos existía una extensa gama, que iba desde los cómplices y tolerantes hasta los negociantes inescrupulosos, y su número y su influencia, más ostentosa por lo mismo que más hería a la conciencia del país, manchó con su desprestigio a todo el sistema.

III

Las nuevas fuerzas sociales y los vicios del régimen parlamentario

En los albores del siglo XX aparece progresivamente y se consolida la influencia de una naciente clase media y de un proletariado industrial que a través de una intensa lucha social irrumpe en los años 20, en la primera presidencia de don Arturo Alessandri, que le da intervención en el poder y permite al obrero participar en la discusión de sus problemas. Después, a pesar de muchos vaivenes, esta intervención se consolida. Si hay un rasgo que puede definir esta época es la influencia que adquieren estos nuevos grupos sociales en la vida activa de los partidos y en los organismos del Estado.

Hasta fines del siglo XIX la política había constituido un oficio distinguido, privilegio de un escaso número de hombres, que, poseyendo el poder económico y todos los medios de la cultura, administraban el país como quien dispone de algo propio. Esta actitud no nacía exclusivamente de un espíritu preconcebido, sino que era el natural resultado

de las condiciones reales de la vida chilena. Balmaceda había tratado de orientar la política por nuevos rumbos, pero su intento quedó frustrado por la guerra civil del 91, y el partido Balmacedista, que se formó posteriormente, no supo interpretar su herencia. En las dos primeras décadas del siglo XX la masa amorfa y obediente, sin ideas y ambiciones, que constituía la mayoría del país, experimenta un súbito despertar en que la clase media, primero, y después el pueblo, reclamaban una participación cada vez más importante.

Las faenas mineras y una incipiente industrialización, dieron origen a núcleos urbanos o mineros, en que los problemas de clase tienen una gran significación. La vida universitaria fue formando, igualmente, núcleos de profesionales venidos de capas modestas de provincias, que comenzaron a ocupar los cargos de una burocracia que pronto iba a tener la sensación de su fuerza y adquirir verdadero poder e influencia. Esta clase media es la que realmente ha dirigido el movimiento popular, proporcionándole ideas, hombres y elementos, porque recién ahora han surgido en los cuadros sindicales de algunos partidos, obreros capaces de sostener por sí mismos su propia causa. Por desgracia la clase media careció de consistencia económica y social. El predominio de un régimen agrícola semifeudal hizo imposible la constitución de una numerosa y estable categoría de pequeños propietarios independientes que vivieran de su esfuerzo en su propia tierra. Por otra parte, la naturaleza de nuestras faenas mineras, la inversión de capitales extranjeros y la creciente concentración industrial fueron proletarizando al empleado, que cada día adquirió una conciencia más clara de que su verdadera situación era la de ser un asalariado más, muchas veces inferior en importancia al obrero calificado. Asimismo, la progresiva desvalorización de la moneda destruyó toda posibilidad para esa pequeña economía fundada en el ahorro y la técnica, debilitando los esfuerzos del pequeño artesano e industrial.

Más allá de estas características socioeconómicas, que configuraron el desarrollo de la clase media, es preciso preguntarse si Chile ha tenido en realidad una clase media con conciencia de tal, con una tradición y con significado. Porque esta clase media en Chile ha sido hasta ahora más bien de tránsito y ha carecido de personalidad propia; ha estado formada por elementos desplazados de la clase alta por la pobreza y que vive añorando su antigua posición o por los que, proviniendo de

medios modestos, pretenden llegar, y rápidamente, hasta una situación de privilegio.

En todo caso, cuando se iniciaba el siglo, este proceso de proletarización no se advertía y, por el contrario, los profesores de liceos, los **profesionales de provincia**, los que se rebelaban ante un estado social en que un grupo pequeño tenía la cultura, el poder y la riqueza, buscaron el medio de expresarse políticamente y no pudiendo encontrarlo en el liberalismo, se "radicalizaron" e hicieron de la democracia su bandera. La alta burguesía o la antigua nobleza hablaba de libertad, pero restringida; después vino la pequeña burguesía y habló más de igualdad que de libertad; más tarde ha de llegar el pueblo a pedir no sólo igualdad en el voto, sino en la repartición económica. Triple y universal proceso.

Así, nuestra clase media, respaldada por las generaciones que producía el liceo, organizada en las logias masónicas que le permitían buscar un camino económico y político y la orientaban en su lucha contra la Iglesia, buscó a través del Estado y de su administración el poder que no tenía en la propiedad agrícola o en el prestigio tradicional. Lentamente fue concretando una pequeña filosofía social, que se tradujo en un moderado socialismo estatista.

A pesar de todas las limitaciones descritas, esta clase media fue la médula del movimiento de la alianza liberal y de la Federación de Estudiantes, e hizo posible el primer triunfo electoral de masas en la campaña de 1920. Constituyó el apoyo político y administrativo de la primera presidencia de Arturo Alessandri y en forma mucho más destacada de los gobiernos de periodos posteriores. Tras la clase media comenzaba también a evidenciarse la influencia del pueblo.

Sin embargo, para colocar estos hechos en su preciso contexto histórico y para medir exactamente su significado, habría que tener en cuenta que en 1920 continuaba vigente un sistema electoral sumamente restringido en que apenas un 7,4% de la población total del país participaba en las elecciones. La inmensa mayoría del pueblo chileno continuaba en consecuencia al margen de la vida política.

No obstante las nuevas fuerzas sociales que apoyaban al Presidente Arturo Alessandri, su gobierno continuó desenvolviéndose en las prácticas del régimen parlamentario que aún imperaba y la inestabilidad de los gabinetes siguió siendo la característica principal de la acción de un Ejecutivo sometido al poder del Congreso. Fueron estos hechos sin duda

los que movieron a don Arturo Alessandri a luchar afanosamente por la dictación de una nueva Constitución, que terminara con la irresponsabilidad y los abusos a que había dado origen el régimen parlamentario. Por otra parte, la reacción en contra del parlamentarismo era tan unánime y profunda, tal la sensación de cansancio y esterilidad, que todos hablaban con esperanza de la Constituyente que daría al país una nueva carta que modificara las costumbres y las instituciones y, por reacción contra el abuso padecido, diera al Ejecutivo autoridad efectiva y medios para actuar con eficacia.

IV

La Constitución de 1925

Para obtener la dictación de la nueva carta, Alessandri no siguió los procedimientos establecidos por la Constitución del 33 para la Reforma Constitucional, sino que por decreto del Ejecutivo de abril de 1925 nombró una comisión consultiva formada por alrededor de 200 personas para que la redactara. En ella tuvieron cabida todos los partidos de las más diversas tendencias y tal vez una de las causas de su aceptación fue que no hubo injustas exclusiones. El Presidente, que tenía en su mano todos los resortes del poder, se consagró íntegramente a este trabajo y concentró la labor más positiva en una pequeña subcomisión redactora. Empleando el halago o la amenaza, y usando los más variados recursos para atraer o amedrentar, logró imponer sus tesis y terminar la labor en el breve plazo de 3 meses. El proyecto fue sometido a plebiscito y aprobado por gran mayoría el 30 de agosto de 1925.

La filiación intelectual de la Constitución del 25 con respecto a la de 1833 es indiscutible. "No se trata, en efecto, de una recopilación de reglas totalmente novedosas ni en su forma ni en su fondo, porque en 1925 se transcribe sustancial y aún literalmente gran número de las normas contenidas en la Constitución precedente y, por otra parte, la mayoría de las alteraciones refleja la evolución producida y es resultado de experiencias vividas con intensidad por el país, defectos observados y sufridos, críticas y comentarios fundados, aspiraciones hondamente sentidas, en fin"³.

La Constitución de 1925 redujo el poder del Parlamento, privándolo de toda ingerencia en la designación o reemplazo de los Ministros de Es-

tado. Asimismo, la Constitución realizó un cambio de gran importancia respecto al sistema de aprobación del presupuesto nacional al modificar el régimen vigente en la Constitución de 1833 que había sido la causa inmediata de la guerra civil de 1891. El nuevo texto estableció que la Ley de Presupuestos no podría alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes especiales. Sólo los gastos variables podrían ser modificados por ella; pero la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de entradas correspondería exclusivamente al Presidente de la República. El proyecto de Ley de Presupuesto debería ser presentado al Congreso con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debería empezar a regir, y si a la expiración de este plazo no se hubiere aprobado, regiría el proyecto presentado por el Presidente de la República. En caso de no haberse presentado el proyecto oportunamente, el plazo de cuatro meses empezaría a contarse desde la fecha de presentación. No podría el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los gastos de fondo de la Nación sin crear o indicar, al mismo tiempo, la fuente de recursos necesarios para atender a dichos gastos.

Como se sabe el Congreso había desnaturalizado el escueto texto de la Constitución del 33 según el cual debía "fijar anualmente los gastos de la Administración Pública" por medio de una ley. Durante 50 años el Congreso interpretó correctamente el texto hasta que la oposición al Ejecutivo hizo nacer la idea de que la periodicidad anual de la Ley de Presupuestos podría ser utilizada por el Congreso como un arma de presión contra el Presidente de la República, a fin de obligarlo a adoptar determinadas decisiones políticas propiciadas por la mayoría opositora. Surgió así la práctica de que el Presidente de la República veía continuamente entorpecida su labor de Gobierno ya que los presupuestos medianamente equilibrados presentados por él eran desfinanciados por el Congreso que aumentaba los gastos públicos con el objeto de favorecer determinados intereses y aspiraciones de los partidos políticos o determinadas provincias o departamentos cuyas peticiones eran acogidas por los parlamentarios. "Con este motivo cuando querían aprobar un presupuesto equilibrado recortaban los gastos propuestos por el Gobierno en interés de la Nación, para dedicar el monto de los recortes a la satisfacción de sus propios intereses políticos, y cuando el Gobierno defendía con energía las inversiones por él propuestas, llegaban a dejarlas casi intactas, pero desequilibradas en el presupuesto con la adición de las in-

versiones que ellos proponían para sus fines personales. Así fueron amontonándose los déficit año tras año hasta producir la bancarrota fiscal"⁴.

Por otra parte, el retraso en la aprobación de los presupuestos fue adquiriendo caracteres cada vez más graves hasta el punto de que en los años que precedieron a la revolución militar del 5 de septiembre de 1924 el Congreso había dejado transcurrir hasta 8 meses sin dar cumplimiento a la obligación constitucional de fijar anualmente los gastos públicos.

La reforma aprobada constituía, en consecuencia, un golpe mortal a las prácticas del parlamentarismo. Si se considera que la nueva carta suprimió igualmente la periodicidad de 18 meses que establecía la Constitución del 33 para el cobro de las contribuciones, se puede observar que se quitaba así un arma más que el Parlamento tenía para presionar al Ejecutivo.

Este cuadro se completa con la modificación del texto que facultaba al legislador para fijar igualmente en cada año las fuerzas de mar y tierra que habían de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra. Esta periodicidad constituía igualmente un arma de presión en manos del Congreso para obtener del Gobierno decisiones políticas favorables a sus intereses. La Constitución del 25 al suprimir este sistema quitaba nuevamente al Parlamento una formidable arma para influir sobre las decisiones del Ejecutivo.

La Constitución de 1833 había establecido el sistema de facultades extraordinarias o delegación de poderes legislativos del Congreso en el Presidente de la República que sirvió durante 40 años para vigorizar el poder del Ejecutivo de manera extraordinaria. La Reforma de 1874 había suprimido este sistema. El Presidente don Arturo Alessandri propuso en la subcomisión contemplar el sistema de facultades delegadas, pero la idea no prosperó en ella quedando en consecuencia rechazada.

En cuanto a la aceleración de los trámites legislativos la nueva Constitución contempló un artículo completamente nuevo, el 46, estableciendo el sistema de la urgencia por medio del cual el Presidente de la República podía hacer presente su interés en el rápido despacho de un proyecto y en tal caso la Cámara respectiva debía pronunciarse dentro del plazo de 30 días. La manifestación de urgencia podía repetirse en todos los trámites constitucionales del proyecto. Esta modificación es sin duda trascendental ya que la esterilidad de la labor del Congreso se había convertido en una práctica prevaleciente. Como expresa don José Guillermo

Guerra, "la labor legislativa se descuidaba en forma tan lamentable que pasaban los años sin que el Congreso prestara atención a los proyectos que el Gobierno o algunos buenos representantes del pueblo habían preparado para atender a las necesidades de la nación, remediar sus males presentes o abrir horizontes para el futuro. Así fueron amontonándose los problemas insolutos, desquiciándose la administración pública, complicándose los problemas internacionales, descendiendo el valor de la moneda, aproximándose la crisis salitrera y agriándose el alma popular, a virtud de que no se aprobaban las leyes de orden administrativo, político, financiero y social que el país reclamaba con ansias nunca atendidas" ⁵.

Paralela en importancia al procedimiento de la urgencia fue la introducción en el artículo 58, ubicado en el párrafo relativo a las Sesiones del Congreso, de dos ideas fundamentales: el quórum para las sesiones de las Cámaras y la institución de la clausura de los debates por simple mayoría.

En cuanto al quórum, la Constitución de 1833 establecía que el Senado no podía entrar en sesión ni continuar en ella sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros, ni la Cámara de Diputados sin la cuarta parte de los suyos. Las mayorías contrarias al Ejecutivo habían utilizado estas disposiciones para obstruir la labor parlamentaria; fue así como frecuentemente se retiraban de la sala cuando observaban que con su ausencia dejaba de existir el quórum para *continuar* en sesión. La Constitución del 25 terminó con este sistema al reducir de la cuarta a la quinta parte de sus miembros el quórum de la Cámara de Diputados y de la tercera a la cuarta parte el quórum correspondiente del Senado, y al exigir dichos quórum solamente para entrar en sesión y "adoptar acuerdos", pero no para "continuar" las sesiones ya iniciadas.

En cuanto a la clausura de los debates, cabe señalar que la Constitución del 25 introdujo este mecanismo que en la época no figuraba en las Cartas Fundamentales de ningún otro país, aunque muchos Parlamentos lo habían contemplado en sus reglamentos internos o en sus prácticas como una manera de terminar con los excesos del derecho a hacer uso de la palabra, a través de los cuales se desvirtuaba la función parlamentaria otorgándose carta blanca al vicio del obstruccionismo ejercido por minorías irresponsables. La trascendencia de esta reforma puede apreciarse en el análisis que don José Guillermo Guerra hace de las prácticas vigentes con anterioridad. "Merced al sistema obstruccionista —escribe—, las minorías chilenas llegaron a apoderarse virtualmente

del Gobierno de la República, en forma negativa. Contribuyeron horrosamente a la esterilidad legislativa del Congreso, que ni en sus momentos de mejor inspiración pudo atender debidamente a las necesidades del país. Y llegaron a imponer como sistema de adopción de leyes que, para ser aprobadas tanto por la mayoría como por la minoría, no eran en realidad tales leyes, sino híbridas componendas o subterfugios, que engañaban al país en vez de satisfacer sus necesidades o aspiraciones" ⁶.

La Constitución del 25 agregó un acápite totalmente nuevo entre las atribuciones de la Corte Suprema estableciendo que dicho Tribunal, en los casos particulares de que conozca o le fueren sometidos en recurso interpuesto en juicio que se siguiere ante otro tribunal, podrá declarar inaplicable, para ese caso, cualquier precepto legal contrario a la Constitución.

Todo ordenamiento jurídico requiere la existencia de un Tribunal que vele por la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Poder Legislativo, ya que de otra manera el imperio de la Constitución queda sin resguardo ante los posibles excesos de leyes que violan las garantías constitucionales o cualquiera otra disposición fundamental de la Constitución Política. También puede darse el caso de que el Ejecutivo a través de su potestad reglamentaria traspase los límites constitucionales, aunque esta situación es de más difícil ocurrencia en ordenamientos como el nuestro en que el poder de fiscalización del Parlamento, ejercido a través de la acusación en contra de los Ministros de Estado o del Presidente de la República, significa un contrapeso efectivo al quebrantamiento de la Constitución derivado de actos del Ejecutivo. Tal era, sin embargo, la situación que existía en Chile antes de la modificación que comentamos, que fue tomada de la Constitución de los Estados Unidos, aunque en forma restringida. En efecto, en el ordenamiento norteamericano la Corte Suprema puede declarar la inconstitucionalidad de las leyes, pero en tal caso la ley prácticamente deja de tener vigencia, mientras que el constituyente del 25 solamente dio el poder a la Corte Suprema para declarar inaplicable la ley en el caso concreto sometido a conocimiento de dicho Tribunal.

En materia de Reforma Constitucional, la Constitución del 25 puede calificarse como una constitución semiflexible. En efecto, apartándose de las normas de la Constitución del 33 que establecían un procedimiento rígido para su reforma, procedimiento que no pudo ser seguido

para dictar la nueva Carta, la Constitución de 1925 contempló como norma general que la reforma de las disposiciones constitucionales se sometiera a las tramitaciones de un proyecto de ley, salvo las excepciones que se refieren a mayorías especiales de ambas Cámaras y al hecho de que el proyecto quedara igualmente sometido a normas particulares en cuanto al ejercicio del derecho de veto por parte del Presidente de la República. Por último, se contempló en forma muy restringida la posibilidad de que el Presidente de la República pudiera llamar a un plebiscito en caso de que las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones contenidas en el veto e insistieren por los dos tercios de sus miembros en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellos. El proyecto que se aprobase en el plebiscito quedaba por ese solo hecho convertido en Reforma Constitucional.

V

La evolución posterior a 1925

Con la vigencia de la Constitución de 1925, el régimen político del país se encauzó por nuevos rumbos que habían de hacer posible a la Nación superar los vicios del régimen parlamentario dotando al sistema de un Ejecutivo poderoso que permitiera verdaderamente, según sus autores, calificar al Presidente de la República como Jefe Supremo de la Nación y Administrador del Estado.

Entre 1925 y 1970 se producen profundos cambios que alteran sustancialmente el contexto vigente en el mundo de los años 20 que había servido de marco histórico a la Constitución del 25. Cuando ésta se dictó, hacía solamente 7 años que terminaba la Primera Guerra Mundial, 8 años que se había instaurado el sistema socialista en Rusia.

En los 45 años que separan la dictación de la Constitución de 1925 de la Reforma Constitucional de 1970, hondas transformaciones cualitativas y cuantitativas se suceden en el mundo y en cada una de las décadas que encuadran este período se producen fenómenos de orden económico, político, militar, científico, tecnológico y cultural que las distinguen a unas de las otras y parecen representar las tendencias más significativas del devenir histórico. Así, en los años 20 se incuban los fenómenos económicos que dan origen a la gran depresión de los años 30 con que se inicia la nueva década, que termina a su vez con la conflagra-

ción político-militar de la Segunda Guerra Mundial. Al promediar los años 40, al término del conflicto bélico, y como una consecuencia del mismo, el mundo ha alterado profundamente sus estructuras de poder. La ciencia y la tecnología han experimentado un avance gigantesco, derivado de la creación y aplicación masiva del conocimiento a la tecnología. La planificación de la economía, surgida como una necesidad ineludible del esfuerzo de guerra, deja de ser un instrumento propio de la economía socialista para pasar a convertirse en una herramienta indispensable del desarrollo económico, cuyos fundamentos y técnicas alcanzan difusión universal a través de la nueva organización mundial de las Naciones Unidas. Como consecuencia de la división del mundo en nuevas zonas de influencia, el área de países socialistas se extiende ahora desde los confines orientales de la frontera china hasta las fronteras occidentales de la Alemania socialista. Con la desintegración de los grandes imperios coloniales, se inicia masivamente el proceso de descolonización que se consolida definitivamente en la década del 50.

En el terreno de las relaciones internacionales, el mundo asiste al fracaso de la llamada década del desarrollo y la brecha entre los niveles de bienestar de las distintas naciones crece hasta alcanzar proporciones jamás conocidas antes en la historia del hombre.

¿Cómo habrían de repercutir tales cambios en una nación como Chile? Para contestar esta pregunta con profundidad y precisión habría que contar con los resultados de una investigación histórica y sociológica que se encuentra aún en sus inicios. Carecería, en consecuencia, de fundamento y sentido intentarlo aquí, razón por la cual este análisis debe reducirse necesariamente a límites mucho más modestos que se circunscriben sólo al señalamiento de algunas grandes líneas de nuestra evolución histórica en este período y a la identificación dentro de ellas de los aspectos que inciden más directamente en la transformación de nuestro contexto económico-social y en su repercusión en nuestra vida institucional y política⁷.

Planificación económica y ordenamiento constitucional

La vigencia creciente de las ideas de planificación en el mundo, constituye quizás la innovación de mayor impacto en el sistema constitucional chileno. Si bien es cierto que la Constitución de 1925 había realizado los cambios significativos en materia presupuestaria que han

quedado anotados, pronto la experiencia práctica del funcionamiento del sistema demostró que el campo de la iniciativa exclusiva, reservado al Presidente de la República, era insuficiente frente a la necesidad de programar e implementar los planes económicos del Estado.

En el plano político, el triunfo del Frente Popular en 1938 que llevó al poder a don Pedro Aguirre Cerda reflejó el impacto, en el seno de la sociedad chilena, de las nuevas ideas políticas orientadas hacia una mayor justicia social y a un rol activo del proletariado y la clase media en la vida política del país. El país entró de lleno en el debate sobre la planificación nacional, al discutirse en el Congreso el proyecto sobre creación de la Corporación de Fomento que fue atacado por los partidos de derecha, los cuales auguraban que con él se introduciría en Chile un régimen de socialismo de Estado. Ante la oposición creciente que el proyecto encontraba en el Congreso, se habló de la posibilidad de un plebiscito que dirimiera el conflicto entre Ejecutivo y Parlamento. El diario "La Nación" de 16-2-39 en página editorial, bajo el título "que se pronuncie el pueblo", sostenía: "No es aventurado decir que, ante la gravedad del momento, el Primer Mandatario se verá en el caso de pedir el veredicto amplio de un plebiscito nacional para el fallo de este insalvable conflicto entre dos entidades contradictorias, que significan la rutina y la estagnación del país por una parte y por la otra su incontenible progreso material y moral basado en el bienestar del pueblo". El recurso del plebiscito era apoyado igualmente por el Presidente del Frente Popular, en declaraciones formuladas a la prensa. El proyecto fue aprobado en definitiva por el Parlamento lo cual permitió salvar el conflicto constitucional planteado. Interesa, sin embargo, señalar que a sólo 14 años de vigencia de la Constitución comenzaban a observarse sus primeros vacíos, ya que, como se sabe, la institución del plebiscito no estaba consultada en la Carta Fundamental.

Ese mismo año se presentaba por parlamentarios de Gobierno un proyecto de reforma constitucional para reducir las atribuciones del Congreso en materia de gastos públicos, proyecto que no prosperó.

Quedaban así planteados dos temas básicos del debate constitucional.

El progreso de las ideas de planificación, derivado de la acción de la CORFO, y manifestado en otro aspecto en el "Plan Agrario" del Gobierno de don Juan Antonio Ríos, puso cada vez más en evidencia la nece-

sidad de dotar al Ejecutivo de facultades que permitieran controlar el gasto público.

El 2 de julio de 1942 el Presidente de la República enviaba al Parlamento un Proyecto de Reforma Constitucional, cuyo objeto fundamental era dar una solución constitucional al problema. El Ministro de Justicia de la época sintetizaba el núcleo central del debate ante la Cámara de Diputados, exponiendo: "Si el factor económico es determinante para el éxito de un Gobierno, y por lo tanto para la felicidad de la ciudadanía, *la marcha de las finanzas sólo puede ser acertada cuando su dirección esté en una sola mano*. La Constitución del 25 trató de establecer un Ejecutivo fuerte, *pero no advirtió que al planificar dentro de ella un sistema financiero débil*, en que interfiere cada diputado y cada senador, su propósito resultaba estéril por la libre e ilimitada actual iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos". "El Ejecutivo se ve obligado a compartir su facultad administrativa con el Congreso... y ni el Ejecutivo ni el Congreso pueden llenar a conciencia su papel. El segundo, en los últimos 40 años, ha empleado la mayor parte de sus actividades, las está empleando aún hoy en ajustar y reajustar sueldos, y el primero no ha podido, con excepción de contados lapsos, entabados por esas circunstancias, imprimir al progreso del país la aceleración metódica que reclama".

"La Constitución del 25 cristalizó nuestras propias experiencias y las de los países de mayor camino democrático, pero dejó vacíos capitales que el tiempo que va corrido ha puesto en evidencia, por las gravísimas perturbaciones que han traído para la marcha del país".

"Un nuevo inciso en el art. 45 de la Constitución habría contenido seguramente muchos repuntes intolerables del fenecido parlamentarismo".

"La falta de esa disposición ha dado vida a la inestabilidad en la organización administrativa; ha llevado al embate político lo que es de la elemental técnica del Gobierno; ha permitido alterar la contextura legítima de los servicios públicos, entregándolos a las influencias indebidas de la politiquería, bajo la presión irresponsable de las clientelas electorales; ha roto el orden de las finanzas y el equilibrio de los Presupuestos, y ha quitado al Ejecutivo, en la gestión financiera, toda la autoridad que le es debida en razón de las supremas conveniencias nacionales; en una palabra, ese vacío es la mantención de las iniciativas en materia de gastos públicos en manos del Congreso"⁸.

La Reforma propuesta por el Presidente Ríos fue aprobada en definitiva y en virtud de ella se agregó un nuevo inciso al art. 45 de la Constitución, que dispuso lo siguiente: "Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa para alterar la división política o administrativa del país; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública, de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan. No se aplicará esta disposición al Congreso Nacional ni a los servicios que de él dependan".

Como se desprende del pensamiento del Ejecutivo de esa época, con la Reforma aprobada se pensaba poner coto en definitiva a la ingerencia del Congreso en el aumento de los gastos públicos. Sin embargo, la evolución política posterior del país fue demostrando que dicha reforma había significado un paso importante pero no suficiente en la ordenación de los gastos públicos. Si las ideas de planificación económica se habían manifestado ya en la Presidencia de don Juan Antonio Ríos, el término de la Segunda Guerra Mundial y la creación de las Naciones Unidas, dieron validez y vigencia universales y sólo sectores muy atrasados o reaccionarios pudieron sostener ya que planificación económica era sinónimo de socialismo. Se superó así en gran parte el debate que había estado presente en la creación de la ONU. En Chile y en América latina jugó un papel importante en la implantación de las nuevas ideas la nueva organización mundial de las Naciones Unidas. Una de sus agencias, cuya sede se instaló en Santiago, la Comisión Económica para América Latina, jugó un rol capital en el afianzamiento de estas nuevas concepciones y bajo su influencia y la renovación del pensamiento económico que ella significó, los gobiernos de todo el hemisferio, y muy particularmente el nuestro, empezaron a extender las técnicas de la planificación económica a todos los sectores de la actividad del Estado. Por otra parte, en Chile, el Gobierno fue extendiendo la órbita de su influencia y de su acción a más y más campos del desarrollo económico.

En esta expansión de las actividades del Estado, el surgimiento de los nuevos conceptos dinámicos del desarrollo económico y social tuvo una importancia extraordinaria. En efecto, ellos colocaban al instrumento de la planificación económica como una herramienta indispensable para la superación del estado de subdesarrollo de vastas zonas del mun-

do y para la aceleración del progreso económico en los países que ya habían alcanzado un alto grado de industrialización.

La acción de los gobiernos posteriores al de don Juan Antonio Ríos fue demostrando gradualmente que la Reforma de 1943 había dejado en manos del Congreso un amplio campo de acción para aumentar el gasto público, frente al cual la posibilidad del Ejecutivo de controlar la legislación, que emergía en estas circunstancias, era prácticamente nula. En efecto, el Congreso, mediante iniciativas parlamentarias, en materia de exención o condonaciones tributarias, en materia previsional, y en todo lo relativo a las remuneraciones del sector privado, podía aún dictar leyes que impusieran nuevas cargas no financiadas al erario nacional, que disminuyeran sus ingresos o que alteraran las bases de la política económica programada por el Gobierno. De este modo, el concepto mismo de la planificación económica era desvirtuado, pues los planes resultaban esterilizados por iniciativas contradictorias del Ejecutivo y del Parlamento.

Estas contradicciones se fueron haciendo progresivas en la misma medida en que el área del Estado es más extensa, sus mecanismos más complejos y las decisiones requieren mayor especialización y conocimientos técnicos. La intervención del Parlamento con iniciativas muchas veces sin fundamento y con desprecio de los informes de los propios organismos del Estado, hacía que se despacharan leyes que imposibilitaban la programación de cualquier esfuerzo continuado.

Esto ha traído entre otras consecuencias un aumento desordenado del gasto frente a la inversión, un sistema previsional injusto, discriminatorio e insoportable para la economía del país. Todo esto hacía imposible un control adecuado del proceso inflacionario; por lo tanto, quedaba afectado todo el desarrollo económico y social. Al mismo tiempo, eran frecuentes los conflictos de interpretación legal entre el Ejecutivo y el Congreso, no existiendo ninguna institución capaz de resolverlos o intentar al menos su solución.

LA REFORMA DE 1970

Fueron estas causas las que llevaron a proponer al Gobierno del Presidente Frei una ampliación del campo de iniciativa exclusiva del Ejecutivo. La Reforma de 1970, al aprobar la facultad exclusiva en la proposición de todo gasto público y previsional, y la iniciativa para fijar por

ley las remuneraciones en el sector privado, dotó al Presidente de la República, por primera vez en la historia constitucional de Chile, de las facultades necesarias para llevar adelante una política de planificación económica y social sin interferencias del Parlamento.

Intimamente vinculada a esta materia se encuentra el problema de la delegación de facultades legislativas del Congreso en el Presidente de la República. Como se ha dicho, la Constitución de 1833 había contemplado el sistema de delegación de facultades, pero la Reforma Constitucional de 1874 suprimió esta institución. Cuando don Arturo Alessandri en la Subcomisión redactora de la Constitución del 25 propuso restablecer este tipo de delegación, no encontró ambiente para ello y debió abandonar en definitiva la idea.

Sin embargo, los hechos y la práctica política fueron demostrando el error en que habían incurrido los constituyentes del 25 al rechazar la proposición del Presidente. En efecto, aunque la historia fidedigna de la Constitución del 25 demostraba claramente, como ha quedado anotado, que tal mecanismo no tenía cabida dentro de la Carta Fundamental, se impusieron, sin embargo, las exigencias reales de la vida política y fue así como en numerosas oportunidades el Congreso delegó facultades legislativas en el Presidente de la República y en virtud de ellas se incorporaron al ordenamiento jurídico innumerables decretos con Fuerza de Ley, como el Código del Trabajo, el Sanitario, el Estatuto Administrativo, el Código Tributario y muchos más que vinieron a demostrar que por esta vía, en muchos casos, el país podía realizar progresos importantes desde el punto de vista administrativo, económico y social.

Por otra parte, las nuevas tendencias constitucionales, surgidas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, demostraron que la institución de la delegación de facultades correspondía a un fenómeno universal y tenía su origen en la plétora legislativa, en el carácter técnico de muchas leyes, en la urgencia que suele requerir el despacho de cierto tipo de legislación o en la necesidad de enfrentar situaciones de emergencia.

Poniendo término a un debate que duró varias décadas, el nuevo texto introducido por la Reforma Constitucional de 1970, autoriza al Congreso para delegar atribuciones legislativas en el Presidente de la República, en determinadas materias de carácter económico, financiero o administrativo, excluyendo, entre otras, las que dicen relación con la organización del Congreso y del Poder Judicial, el régimen electoral y

las garantías constitucionales. Esta delegación se autoriza por períodos determinados que no pueden exceder de un año y con las limitaciones que el propio legislador crea necesario establecer.

Hacia el aumento de la participación del pueblo en los procesos políticos

El análisis de la evolución del sistema electoral chileno demuestra que el país tuvo una concepción sumamente restringida del sistema electoral en la Constitución de 1833. Ello obedecía fundamentalmente a la idea portaliana de una capacitación gradual de las masas para gobernarse democráticamente y a la constatación de que el estado cultural, político y social que tenía el país cuando empezó a regir la Constitución del 33, no permitía que el derecho a voto fuera otorgado a las grandes mayorías de la Nación que estaban marginadas de la vida política y que carecían además de toda cultura cívica de tipo democrático. Fue así como en las primeras elecciones presidenciales, practicadas durante la vigencia de la Carta del 33, sólo un 0,4% de la población del país tenía derecho a voto. Noventa y dos años más tarde, la población electoral había aumentado sólo en un 7%. Es así como en la primera elección presidencial, realizada bajo la vigencia de la Constitución del 25, sólo un 7,4% de la población nacional gozaba del derecho a sufragio. Lento crecimiento, sin duda, que revela hasta qué punto, aun en la tercera década de este siglo, el pueblo permanecía marginado del ejercicio de sus derechos ciudadanos más fundamentales. Con la creciente incorporación del proletariado y de la clase media a la vida política nacional, que empezó a producirse en la primera presidencia de don Arturo Alessandri, esta situación tenía necesariamente que modificarse. Las leyes de los años 49 y 62, que respectivamente concedieron derechos políticos a la mujer e hicieron la inscripción electoral obligatoria, ampliaron en forma notable el cuerpo electoral que en las elecciones de 1964 alcanzaba ya a cerca de un 30% de la población del país. La ampliación del cuerpo electoral no era sólo un cambio de la superestructura política, sino que reflejaba un fenómeno mucho más profundo. Podría decirse que en las cuatro décadas transcurridas, el pueblo chileno había experimentado una transformación cualitativa en su actitud frente a la política, en la conciencia de sus derechos y en su afán de hacer sentir significativamente su influencia en las realidades de la vida política

nacional. Junto a los viejos partidos tradicionales, los partidos Liberal y Conservador, había surgido y se había afianzado el Partido Radical, que durante tres mandatos presidenciales dio gobierno al país e impulsó, indudablemente, a vastos sectores de la clase media a participar en la vida administrativa, cultural y política de la nación. Por otra parte, como consecuencia de la expansión del socialismo marxista en vastas áreas del mundo, habían surgido y adquirido importancia creciente, en la vida política del país, el Partido Socialista y el Comunista. Por último, a partir de 1938, bajo el influjo de la renovación del pensamiento cristiano, se habían ido delineando y adquiriendo un impulso cada vez mayor, las ideas políticas de la Democracia Cristiana que en las elecciones presidenciales de 1964 triunfaron por abrumadora mayoría. Así como la experiencia socialista de otros países del mundo había servido para la expansión de estas ideas dentro del régimen político chileno, así también las exitosas experiencias de los partidos demócratas cristianos, en varios países europeos en la época de la postguerra, habían venido a demostrar la vigencia práctica de estas nuevas concepciones en la reconstrucción de países devastados por la guerra y en el gigantesco esfuerzo de desarrollo económico y social realizado posteriormente.

Esta tendencia a la incorporación de los sectores populares y de las clases medias en la vida política del país recibió un impulso poderoso a partir de 1964, período en que, bajo el liderazgo del nuevo Gobierno, el pueblo comenzó a organizarse en forma sistemática. Uno de los pilares de este vasto esfuerzo fue la Promoción Popular, destinada a terminar con la marginalidad de grandes conglomerados sociales que carecían de organización y participación. A diferencia de lo que había ocurrido en períodos anteriores, la incorporación de los sectores populares a la vida del país no se dejó entregada a las tendencias más o menos amorfas que surgían de las presiones sociales, sino que se canalizó a través de Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Centros Juveniles, Centros Deportivos, Centros de Padres y Apoderados y otros que alcanzaron a la enorme suma de 19.901 unidades. La labor de la Consejería Nacional de Promoción Popular, establecida especialmente para llevar a cabo esta nueva política, culminó con la dictación de la Ley de Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias y con la creación en 1967 de la primera Central de Servicios Comunitarios de la cual surgió una experiencia que en 1970 permitió crear cinco centrales más, todas ellas organizadas como corporaciones privadas, sin fines de lucro,

destinadas a asesorar la organización de la comunidad y proveerla de servicios. Junto a esta vasta labor, y como un reflejo parcial de ella y de otras iniciativas legales para lograr la organización popular, el movimiento sindical del país logró igualmente un progreso significativo. En efecto, hacía ya doce años que la organización sindical venía experimentando un franco retroceso, agrupando en 1964 sólo al 10,3% de la población en Chile. La nueva concepción de la organización del pueblo logró que en cinco años se duplicara la población sindicalizada la que aumentó de 270.502 que tenía a fines de 1964 a 533.713 personas a fines de 1969. El incremento del movimiento sindical en el sector agrícola alcanzó cifras impresionantes. Como consecuencia del proceso de Reforma Agraria y de una nueva ley de Sindicalización Campesina, las 1.658 personas sindicalizadas en 1964 se elevaron ya en 1969 a 104.666.

Todos estos factores significaron, sin duda, una mejor capacitación de los sectores populares del país para participar con mayor conciencia y dinamismo en la vida política nacional. Por otra parte, este período de organización del pueblo vino a coincidir con fenómenos de tipo mundial provocados por las llamadas "rebelión juvenil" y "brecha generacional". Está, sin duda, fuera del alcance de este estudio referirse a las múltiples y variadas causas de naturaleza política, cultural y sociológica que han generado estas nuevas expresiones de la vida contemporánea. Lo que sí puede decirse es que las nuevas tendencias manifestadas en los sectores juveniles son una demostración más de impulsos profundos dirigidos en todos los sistemas políticos hacia una mayor participación de todos los sectores en la vida social.

Es dentro de este cuadro que debe colocarse la Reforma Constitucional de 1970, en la parte que confiere derecho a voto a los mayores de 18 años aunque no sepan leer y escribir. En efecto, esta ampliación del cuerpo electoral es la más significativa en la historia constitucional del país ya que permite que la juventud chilena y los sectores marginales que aún quedan de población analfabeta encaucen, a través de los mecanismos de nuestro régimen político, sus inquietudes y aspiraciones. Con el voto de los analfabetos, nuestro ordenamiento se pone a tono con el de muchos países de Occidente, de América latina y con naciones del área socialista, y con el voto a los 18 años, el país incorpora, igualmente, a su ordenamiento legal, tendencias que se han manifestado en muchas otras naciones. Como resultado de esta importante reforma, se agregan al cuerpo electoral alrededor de 1.400.000 personas,

lo que equivale a la población electoral del gran Santiago. Con ello, el porcentaje de la población nacional con derecho a voto se eleva a cerca de un 50%, lo que representa uno de los índices más elevados del mundo.

Plebiscito y poder constituyente

Los especialistas de Derecho Constitucional clasifican las constituciones en cartas rígidas, flexibles y semiflexibles, según el sistema que se contemple para proceder a su reforma. Dentro de esta clasificación, la Constitución de 1833 constituyó, sin duda, un caso típico de constitución rígida, ya que los procedimientos contemplados para su modificación eran extraordinariamente engorrosos. Una reforma constitucional aprobada en 1884 no hizo perder a la Constitución del 33 su rigidez, ya que no alteró básicamente el sistema existente. Por estas razones, los Constituyentes del 25 desconocieron los procedimientos de la Carta del 33 y siguieron la vía del plebiscito para la dictación de la nueva Constitución.

La Carta del 25 contempló un nuevo sistema para su modificación, que consistía en someter la reforma de las disposiciones constitucionales a las tramitaciones de un proyecto de ley, salvo las excepciones que la propia constitución indicaba. Es curioso señalar cómo el más destacado comentarista de la reforma del 25, don José Guillermo Guerra —tan acertado, preciso y a veces visionario en su análisis de la nueva Carta—, se equivocó profundamente en la evaluación de la flexibilidad del sistema implantado. En efecto, en sus ya clásicos comentarios, expresó que la reforma constitucional había quedado sometida a un sistema tan poco rígido que permitía la modificación constitucional en forma demasiado fácil.

La historia posterior demostró hasta la saciedad hasta qué punto dicho juicio había sido poco acertado. A partir de la década del 30 se sucedieron en Chile diversos intentos para modificar la Constitución que dieron origen a un debate que duró más de treinta años. Diversos Presidentes de Chile la propugnaron fracasando en sus iniciativas, aunque hicieron de ella una bandera fundamental, y al dejar su mandato los dos últimos, le dijeron al país cuán decisivo era aprobarlas en el futuro.

El gobierno demócrata cristiano, a pocos meses de asumir el poder y durante cinco años, luchó incansablemente por su despacho y a pesar de que la reforma fue aprobada con diversas modificaciones en la Cámara de Diputados pareció encontrarse con obstáculos insalvables en el Senado de la República. Ante estas dificultades, el Gobierno presentó un nuevo proyecto en enero de 1969, que conserva las líneas esenciales de la reforma propuesta en 1964, pero que la simplificaba al mismo tiempo, a fin de lograr el consenso político necesario para obtener su pronto despacho. Nuevamente el proyecto logró pasar el trámite de la Cámara de Diputados, pero volvió a quedar detenido en el Senado. Al comprender que no podía suscitar un acuerdo, el Presidente de la República ofreció en su mensaje del 21 de mayo de 1969, que las reformas comenzarían a regir al día siguiente de que él hubiera abandonado la primera magistratura de la Nación, demostrando así al país que el proyecto no perseguía favorecer a un Gobierno determinado, sino que constituía una necesidad esencial para la Nación. Tal compromiso constituyó, sin duda, un factor esencial en la aprobación definitiva de la reforma constitucional que fue despachada el 29 de diciembre de 1969 por el Congreso Pleno y promulgada como ley de la República en enero de 1970.

La reforma parte del principio de que el poder constituyente pertenece, en una democracia, al pueblo y que éste es el llamado a pronunciar la última palabra cuando sus mandatarios —el Presidente de la República y el Congreso Nacional— no se ponen de acuerdo sobre un asunto tan importante como es una reforma de la Constitución Política. Con este fin faculta al Presidente de la República para consultar a los ciudadanos mediante un plebiscito cada vez que un proyecto de reforma constitucional presentado por él sea rechazado totalmente por el Congreso o cuando éste rechace total o parcialmente las observaciones que el Jefe del Estado hubiere formulado.

Puede decirse, sin lugar a dudas, que esta modificación constituye la más trascendental de las reformas aprobadas por el Congreso, ya que abre dentro de la ley el camino para las futuras reformas de las instituciones fundamentales del país sin quebrar la tradición jurídica que ha caracterizado la historia política de Chile. De esta manera, el país tendrá los instrumentos para afrontar los problemas más esenciales que se le presentarán inevitablemente a Chile, como a todas las sociedades con-

temporáneas, en especial a los países que tienen que vencer un grado inferior de desarrollo para lograr su plena expresión humana.

No cabe tampoco duda de que al devolver al pueblo el poder constituyente, a través del plebiscito, se establece una institución que se encuentra en profunda consonancia con la mayor conciencia cívica que ha adquirido el país en los últimos años, a través del esfuerzo de organización popular al cual nos hemos referido anteriormente. Es evidente que en un pueblo sin cultura cívica, sin conciencia de sus derechos políticos y sin la costumbre ya hondamente arraigada entre nosotros de evaluar los problemas políticos fundamentales del país, el plebiscito se habría convertido en una institución sin bases sociológicas reales y profundas para asegurar su adecuado funcionamiento.

Hacia la racionalización del Poder Legislativo.

En el análisis anterior ha quedado demostrado que la Reforma Constitucional de 1925 introdujo tres instituciones fundamentales para racionalizar la función legislativa y para impedir que minorías irresponsables en el Parlamento se valieran de procedimientos obstruccionistas prolongando indefinidamente los debates con el objeto de presionar al Gobierno y obligarlo a cambiar de política. Estas modificaciones fueron el procedimiento de la urgencia, el quórum para las sesiones de las Cámaras y la clausura del debate por simple mayoría.

Si bien es cierto que los mecanismos señalados constituyeron, sin lugar a dudas, procedimientos de importancia para conducir a una mayor racionalización legislativa, no es menos evidente que la aplicación de la Constitución del 25 durante 45 años demostró que aún quedaban por solucionar grandes vacíos de tipo constitucional para llegar a darle al Parlamento su verdadero papel de generador de las leyes, las cuales por su esencia son disposiciones de carácter general destinadas a regular determinados aspectos de la vida nacional.

En un Estado moderno en que la planificación del desarrollo económico y social constituye un elemento esencial para dirigir la vida del país e impulsar su progreso, el Parlamento tiene funciones esenciales y precisas que fueron definidas por el Presidente de la República en su mensaje al Congreso el 21 de mayo de 1970. El jefe del Estado expresó en esa oportunidad: "Si hemos de mantener un Parlamento libre, democrático y prestigiado, como yo firmemente lo espero, porque creo que sin

esas condiciones no existe verdadera democracia en país alguno del mundo, este Parlamento deberá tener la atribución de aprobar o rechazar los gastos públicos, y solamente a través de este medio influir en términos generales —y nunca particulares— en la estructura del gasto público; un Parlamento capaz de aprobar y definir el programa en líneas generales, dejando el Ejecutivo la facultad para realizarlo; un Parlamento capaz de fiscalizar, de investigar y de sancionar el incumplimiento de las leyes; un Parlamento capaz de representar y resguardar la justicia objetiva en las remuneraciones y en la previsión, pero a través de normas de justicia general y no de decisiones particulares e inmediatas, que son materia de administración ajenas a la función parlamentaria.

En una palabra, es necesario un Parlamento que al legislar —que es su función básica— dicte normas de carácter general; un Parlamento que apruebe las líneas fundamentales del plan y controle su ejecución sin distorsionarlo ni contradecirlo; un Parlamento representativo de las tendencias de la opinión pública manifestadas a través de sus debates libres.

Esta será la reforma que dará al Parlamento su verdadera dimensión, arraigo y un sólido prestigio en la opinión pública nacional. Sólo así el Ejecutivo podrá, a su vez, administrar con eficacia y verdadera responsabilidad".

En este camino la reforma constitucional de 1970 logró avanzar en forma significativa, para lo cual contó con el apoyo del propio Parlamento, lo que es digno de ser señalado. Cuatro fueron las reformas que están básicamente orientadas a darle a la acción del Parlamento una órbita más racional en el proceso de formación de la ley y en el ejercicio de sus atribuciones.

En primer término, la consagración constitucional de la norma actualmente contenida en los reglamentos de ambas Cámaras, pero constantemente violada, de que en un proyecto de ley no son admisibles las indicaciones y observaciones que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. Estos preceptos pondrán fin a la práctica arraigada de las llamadas "leyes misceláneas", que tratan toda clase de asuntos y se prestan al abuso frecuente de que se aproveche una ley importante para introducirle disposiciones destinadas a favorecer a determinados grupos y aun a personas individuales y que significa hacer de las leyes una maraña ininteligible para el hombre común y aun difícil de entender por los intérpretes avezados.

En segundo lugar, el establecimiento de la facultad de las Cámaras de contemplar en sus Reglamentos la creación de Comisiones Mixtas de diputados y senadores para el estudio, en cualquier trámite constitucional, de un proyecto de ley de mucha complejidad e importancia. Asimismo, dichos Reglamentos podrán establecer normas en virtud de las cuales una vez aprobado en general un proyecto de ley por la respectiva Cámara, queda su discusión y votación particular entregada a la correspondiente Comisión dentro de las reglas que se señalan.

En tercer lugar, el establecimiento del Tribunal Constitucional destinado a resolver los conflictos de carácter jurídico que surjan entre el Ejecutivo y el Congreso, a propósito de la dictación de las leyes, cuando existan dudas respecto a la constitucionalidad de preceptos contenidos en los proyectos de leyes que se encuentran en tramitación parlamentaria.

Muchos de los conflictos que crean crisis entre los Poderes Públicos, algunas de las cuales suelen revestir enorme gravedad, nacen de diferencias de interpretación sobre los textos constitucionales que delimitan las atribuciones y el modo de proceder de cada Poder Público. En nuestro régimen no existe ningún mecanismo para resolver tales conflictos, los cuales quedan entregados al juego de las fuerzas políticas.

Mediante la Reforma se establece un Tribunal Constitucional, como existe en Francia, Yugoslavia y otros países, llamado a poner término, conforme a derecho, a ese tipo de diferencias, evitando de este modo que se creen conflictos que puedan amagar el normal desenvolvimiento de nuestro régimen democrático.

Por último, la Reforma ha modernizado las disposiciones que regulan las condiciones en que el Presidente de la República y los Ministros de Estado pueden ausentarse del país. Se establece que el Presidente de la República, salvo en los tres meses finales de su mandato, podrá ausentarse del territorio nacional sin necesidad de requerir permiso del Congreso, hasta por quince días. Los Ministros de Estado podrán hacerlo por un plazo de 10 días sin necesidad de la autorización de la Cámara de Diputados.

Estas disposiciones tienden a evitar que se produzcan conflictos entre el Ejecutivo y el Parlamento con motivo de los permisos constitucionales que el Congreso o la Cámara de Diputados debía dar en conformidad a la Carta del 25, permisos que, ahora, quedan circunscritos a casos de más difícil ocurrencia.

La Reforma Constitucional de 1970 introdujo así en la ya vieja Constitución del 25 los cambios fundamentales que han quedado mencionados, modernizando disposiciones que habían quedado sobrepasadas por las nuevas realidades de la vida política chilena.

Sin embargo, a pesar de la trascendental importancia que ellas tienen, sería ingenuo pensar que ellas agotan el debate sobre los problemas políticos de la democracia chilena.

Sin duda la sociedad contemporánea y la comunidad mundial están sometidas a un proceso de transformaciones rápidas y profundas. Por eso mismo las instituciones jurídicas, muchas veces aún las más modernas, a poco andar se transforman en anticuadas u obsoletas.

El hombre contemporáneo aún no tiene tiempo de reflexionar suficientemente sobre la vastedad de los cambios que están generando la ciencia, la técnica, las comunicaciones y la incorporación masiva del pueblo al conocimiento. Por eso mismo la importancia de esta reforma consiste en que quiebra la rigidez anterior y hace posible la sistemática y oportuna adecuación de nuestro sistema legal a las nuevas y surgentes realidades. Pero es necesario tener una conciencia muy clara de que aún cuando una Reforma Constitucional modifica la estructura jurídica fundamental del país, ella es sólo un instrumento y no más que un instrumento para encauzar la vida del país a través de regulaciones esenciales que permitan su progreso.

En los pueblos de origen latino existe la tendencia a pensar que el desarrollo y el bienestar de las grandes mayorías, objetivos máximos de un gobierno democrático, emergen espontáneamente de mecanismos constitucionales o legales. Asimismo, se piensa que los problemas pueden resolverse obteniendo una ley en el Congreso. La verdad es muy distinta. La norma jurídica es un medio para perfeccionar la convivencia y la organización social y regirlas, pero el desarrollo de un país depende de la voluntad del pueblo y de la decisión del Gobierno que lo representa. La democracia puede ser destruida por leyes absurdas, pero jamás podrá ser construida por la sola existencia de mecanismos legales satisfactorios. La ley es viva sólo en la medida en que refleje la conciencia de un país y de su pueblo, de sus hábitos de convivencia, de su capacidad de disciplina, de su comprensión de la realidad y, sobre todo, de las virtudes morales sin lo cual nada es posible. Por eso es necesario cuidar de no caer en extremos. La rigidez que correspondía a una época tranquila, apacible y estable ha sido reemplazada por un

sistema flexible, capaz de adecuarse a una realidad en extremo dinámica, pero también es necesario que el país proceda con cordura a utilizar esos instrumentos, pues podría caer en la tentación de creer que todo se resuelve con reformas a la Constitución, que sería un engaño si no existen las condiciones anteriormente señaladas.

El país no podrá afrontar en los próximos años sus problemas y su desarrollo sin un gran espíritu de solidaridad. Se requiere autoridad auténtica capaz de velar por el bien común frente al poder de los grupos económicos, de los grupos gremiales, de los grupos regionales, nuevos sectores de poder que siempre miran su interés particular —muchas veces legítimo— pero que dejan de serlo si no hay quien vele por el bien común de toda la nación, lo que hace posibles su existencia y unidad.

El desarrollo económico no dependerá de los textos legales. Los textos legales pueden crear las condiciones para que éste se produzca, pero él resultará del grado de conocimiento científico, de la capacidad para adoptar las nuevas tecnologías, del espíritu de trabajo y de la comprensión del país para no precipitarse a un gasto mayor que el que permiten los recursos económicos de la nación y disponer del ahorro necesario para la inversión que multiplica la capacidad productiva del país, genera bienes que a su vez permiten un estándar de vida fundado en la realidad productiva de la nación y no en un momentáneo distributismo que se come las posibilidades de crecimiento real.

La Reforma Constitucional de 1970 surge como un fruto de la experiencia política de la democracia chilena. Sus disposiciones no emergen de concepciones abstractas, sino de cotejar las experiencias de otros y nuestra propia realidad. Por eso ellas representan un esfuerzo del propio pueblo de Chile para darse una Carta Fundamental más acorde con sus exigencias y aspiraciones de participar plenamente en la vida del país, y al mismo tiempo robustecer la autoridad para programar su desarrollo futuro dentro de su verdadero espíritu democrático.

NOTAS

¹ Alejandro Silva Bascuñán, "Tratado de Derecho Constitucional", Tomo II, pág. 33.

² Alberto Edwards Vives y Eduardo Frei Montalva, "Historia de los Partidos Políticos Chilenos", pág. 117. Las otras citas que aparecen en el texto entre comillas sin mención de autor, pertenecen a pasajes de la obra de Eduardo Frei del libro citado.

³ Alejandro Silva Bascuñán, op. cit., pág. 16.

⁴ José Guillermo Guerra, "La Constitución de 1925", pág. 271.

⁵ José Guillermo Guerra, op. cit., pág. 288.

⁶ José Guillermo Guerra, op. cit., pág. 318.

⁷ Es indudable que, en nuestro medio, una de las más importantes repercusiones de las transformaciones mundiales se ha operado en la concepción del derecho de propiedad. Estas nuevas ideas encontraron una expresión en la Reforma Constitucional del artículo 10, Nº 10, de nuestra Carta Fundamental aprobada por la ley Nº 16.615 que fue promulgada el 18 de enero de 1967. A pesar de que la reforma sólo refleja parcialmente las nuevas concepciones, ella tuvo una influencia fundamental en nuestro sistema político al hacer posible constitucionalmente el proceso de Reforma Agraria.

Como este capítulo se limita al análisis de la reforma constitucional de 1970, no se incluye en él el estudio de la evolución de las ideas relativas al derecho de propiedad.

⁸ Discurso pronunciado por el Ministro de Justicia, don Oscar Gajardo Villarroel, en la sesión de 6 de julio de 1943, de la Cámara de Diputados, sobre la Reforma Constitucional.