

Prof. Patricio Aylwin ...

4296

CRISIS DE LAS INSTITUCIONES
JURIDICO-POLITICAS CHILENAS

Prof. Francisco Cumplido C.
Marzo de 1976

www.archivopatricioaylwin.cl

I N D I C E

| | Págs. |
|--|-------|
| I. INTRODUCCION | 1 |
| II. LOS PRINCIPIOS ESENCIALES DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORANEA | 2 |
| III. RESIDENCIA DE LA SOBERANIA, CONSECUENCIAS | 3 |
| IV. FORMA DE ESTADO, ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA | 5 |
| V. SISTEMA DE GOBIERNO, REPUBLICANO Y DEMOCRATICO REPRESENTATIVO, PRESIDENCIAL DE EJECUTIVO VIGORIZADO | 7 |
| VI. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN CHILE | 8 |
| 1. Generalidades | 8 |
| 2. La Imágen del Presidente de la República en la Evolución Constitucional Chilena (1814-1925) | 9 |
| 3. El Presidente de la República en el Sistema Jurídico Chileno (1925) | 13 |
| 4. El poder real del Presidente de la República | 21 |
| VII. EL LIDERAZGO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL REGIMEN POLITICO CHILENO | 31 |
| VIII. EL CONGRESO NACIONAL. BICAMERALISMO. SUPERPOSICION DE REALIDADES POLITICAS. PAIS IRREAL | 34 |
| IX. LA ORGANIZACION DE LA JUSTICIA, ADMINISTRACION DE JUSTICIA, PODER ECONOMICAMENTE DEPENDIENTE. ACCESO A LA JUSTICIA | 39 |
| X. LOS DERECHOS POLITICOS. AMPLIA PARTICIPACION ELECTORAL. PARTIDOS POLITICOS. SISTEMA ELECTORAL. MULTIPARTIDISMO. | 44 |
| XI. DERECHOS INDIVIDUALES Y SOCIALES. GARANTIAS CONSTITUCIONALES. REGIMENES DE EMERGENCIA | 50 |
| XII. CONCLUSIONES. DEMOCRACIA CHILENA FORMAL Y REALMENTE IMPERFECTA. CRISIS DE LAS INSTITUCIONES. CRISIS DE LIDERAZGO POLITICO | 55 |
| XIII. NOTAS | 60 |

I.- INTRODUCCION.-

La crisis de las instituciones jurídico-políticas chilenas es hoy día un hecho; ya a partir de 1970 la habíamos previsto, como resultado de algunas investigaciones sobre el régimen político (1).

La pregunta que surge es ¿cómo de una democracia representativa, con una participación electoral que en 1973 llegaba al 46,7% de la población, con un generalizado respeto a los derechos individuales y sociales, hemos devenido en un régimen político autoritario, de dogmatismo ideológico, en que tales derechos y libertades han pasado a ser la excepción?

Existen, sin duda, numerosas respuestas que se orientan a causas diversas. Por competencia científica estudiaré la variable relacionada con el derecho político.

Ya dentro de la crisis, en el Ciclo de Conferencias de Derecho Público de 1974, (2) formulamos algunas hipótesis explicativas desde el punto de vista jurídico político.

1- En primer término, a pesar de la alta participación electoral, hubo crisis debido a la falta de adecuación de las instituciones políticas para ser el cauce normal de esa participación. Las instituciones políticas no permitían que la participación del pueblo tuviera una real significación en las decisiones fundamentales; las instituciones políticas de intermediación no proyectaban con la intensidad necesaria los problemas que afectaban a la Comunidad.

2 En segundo lugar, existió crisis de liderazgo político, tanto en el Gobierno como en la oposición, que, en el ámbito de nuestro análisis, impidió que se efectuaran las rectificaciones oportunas en la organización jurídica y en el proceso político.

Decíamos al terminar esa Conferencia que lo que fracasó en Chile no fue la idea de la democracia, que se encuentra formando parte de la tradición de los chilenos desde Francisco Antonio Pinto, pasando por Portales y muchos otros, sino la institucionalidad jurídico-política destinada a encauzarla, y los políticos que debían conducirla.

A mi juicio, una idea democrática que pretendió realizarse con una Cámara de Diputados que representaba un País irreal (Base de población: censo de 1930), con un Senado que permitía la representación de realidades políticas superpuestas, con un Presidente de la República, líder de la democracia, que era minoritario hasta en su Partido, con un proyecto político minoritario y que podía gobernar al margen de la Constitución, contando con un tercio más uno de los Senadores, sin responder ante el pueblo durante su mandato, estaba condenada a la crisis al radicalizarse el proceso político. Es muy difícil que una democracia con tales

contradicciones pudiera soportar las tensiones a que fue sometida en Chile. Más aún, si las instituciones jurídicas fueron construídas para una lenta evolución y no para un cambio social profundo.

En esta oportunidad examinaremos en detalle los aspectos jurídico-políticos de la crisis al 11 de septiembre de 1973.

Usaré el siguiente método de análisis: comparar los principios esenciales de la democracia contemporánea con la institucionalización formal de los principios en el régimen jurídico chileno, precisando su conformidad o contradicción y, posteriormente, compararé las instituciones formales con la realidad del proceso político. Es decir, compararé los principios con la Constitución escrita y, luego, la Constitución escrita con la Constitución real.

La amplitud de materias que debemos estudiar nos obligará a limitarlas a las que estimo más relevantes: residencia de la soberanía, forma de Estado, sistema de gobierno, organización de la justicia, régimen electoral y de Partidos Políticos, garantías constitucionales.

Demás está decir que usaré el resultado de investigaciones efectuadas anteriormente y el aporte de numerosos autores que han escrito sobre aspectos parciales del tema.

II.- LOS PRINCIPIOS ESENCIALES DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORANEA.-

El concepto de democracia es uno de los más polémicos (3). Se afirma que decir democracia sin agregar algún objetivo: política, económica, social, liberal, popular, humanista, cristiana, funcional, corporativa, directa, representativa, etc. nada indica.

Sin embargo, para el Derecho Político la democracia es una forma de Gobierno, cuyos elementos esenciales se pueden extraer de la experiencia de lo que, tanto los historiadores, cientistas políticos, juristas y otros, como el común, han reconocido como tal. Si consideramos la democracia de Atenas, la de los siglos XVII y XVIII y las que hoy tienen esa denominación veremos que los principios comunes son: 1º la democracia es el gobierno de los muchos y no de los pocos; 2º la democracia es el gobierno con sujeción a la ley y respondiendo ante el pueblo; y 3º la democracia es el gobierno en interés general o bien común.

Cada época crea las instituciones que harán real la democracia de acuerdo con sus condiciones sociales, políticas, económicas, y culturales.

Como investigador elijo un concepto de democracia. Para mí, la democracia que sirve para institucionalizar el conflicto social, a través del consenso, es aquella que funda la legitimidad de la autoridad en la voluntad del pueblo; en que el proyecto político de vida común repre

senta la opinión de la mayoría y el respeto de los derechos humanos; en que el poder de las autoridades tiene una distribución que impide su concentración y, por ende, el abuso y la arbitrariedad; en que la autoridad responde ante el pueblo; en que el pueblo participa en el ejercicio del poder (en la toma de decisiones en forma eficaz y real) y en la que se respeta a las autonomías sociales en las que el pueblo se organiza. La garantía de la democracia la constituye un Poder Judicial independiente. La participación del pueblo es la mejor escuela de la democracia.

Examinemos estos principios en la Constitución escrita chilena al 11 de septiembre de 1973, y luego, veamos su conformidad o disconformidad con el proceso político.

III.- RESIDENCIA DE LA SOBERANIA, CONSECUENCIAS.-

La Constitución Política de 1925 confirmó la declaración incorporada a la Constitución de 1833, de que la soberanía reside en la Nación la cual delega su ejercicio en las autoridades que la Constitución establece. (Art. 2º). Acepta así nuestra Constitución la teoría de la soberanía nacional, en oposición a la soberanía del monarca y a la soberanía popular. La residencia de la soberanía corresponde a la Nación como totalidad, como colectividad, como Comunidad, y no a las personas que la integran. La teoría de la soberanía nacional tiene tres consecuencias: 1º el sistema de gobierno que la realiza es el gobierno representativo; 2º el mandato de los gobernantes es libre, en el sentido de que una vez elegidos actúan sin sujeción a instrucciones o posibilidad de revocación por los electores, y 3º el sufragio es una función pública y, por ende, la Ley puede limitar su ejercicio a quienes tienen capacidad suficiente.

La constitución escrita chilena es concordante con las tres consecuencias aludidas. En efecto, consagra como sistema de gobierno la democracia representativa (Art. 1º); los gobernantes, una vez elegidos actúan con plena libertad sin relación con los electores que participaron en su elección, y los derechos políticos están limitados por la propia Constitución (Art. 7º).

Estos principios de la soberanía nacional, así estructurados, desarrollan una concepción de la democracia contemporánea, respecto de la cual se puede o no estar de acuerdo.

Algunos han querido ver en el establecimiento del referéndum en caso de discrepancias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional tratándose de un proyecto de reforma constitucional, una contradicción con el principio de la soberanía nacional y con el gobierno representativo. Me parece un error conceptual sostener esta contradicción, porque tal referéndum sólo puede o debe ser convocado por el Presidente de la República, y porque su objeto es dirimir un desacuerdo entre dos órganos del Estado. La intervención de los ciudadanos se produce como

consecuencia de discrepancias entre los mandatarios de la Nación, lo racional es que resuelva el mandante, la Nación, a través del sufragio.

La aplicación práctica en el proceso político chileno del principio de la soberanía nacional y de sus consecuencias es concordante en general, con la Constitución escrita. Así, por ejemplo, ante la renuncia presentada por el entonces Diputado, Gabriel González Videla, fundada en que se consideraba moralmente imposibilitado para continuar desempeñando sus funciones de parlamentario, en virtud del acuerdo adoptado por una Convención General del Partido Radical que declaraba que el Congreso no representaba la soberanía nacional, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, el 14 de Diciembre de 1931, (4) propuso no dar lugar a la renuncia porque el vínculo entre el parlamentario y el Partido Político era privado y, aunque fuere la expresión más genuina de una corriente de opinión representada en el Congreso, sólo puede afectar al parlamentario en su carácter de miembro de la colectividad (Partido), pero no en el de Diputado. Este informe se ajusta a la concepción de la soberanía nacional, pues el Diputado no es mandatario de un Partido, ni de sus electores, sino de la Nación.

En lo que respecta a las limitaciones al sufragio se ha consagrado en la Constitución originaria (*) teniendo en cuenta la nacionalidad (chilenos), un mínimo de cultura (saber leer y escribir), una edad mínima (21 años) y ser varón, por disposición de la Ley en conformidad a la historia de la interpretación de la palabra "chilenos". También la Ley prohibía la inscripción del personal de suboficiales y tropa del Ejército, Armada y Carabineros, Policías, Gendarmes y Vigilantes de Prisiones. Posteriormente, la Ley 9292, de 1949, concedió la ciudadanía a las mujeres y la Reforma Constitucional contenida en la Ley Nº 17.284, de 23 de Enero de 1970, redujo la edad mínima a 18 años y otorgó la ciudadanía a los analfabetos.

El hecho de que la Constitución de 1925 haya establecido la residencia de la soberanía en la Nación ha permitido que los Diputados y Senadores puedan renunciar a sus Partidos Políticos o ser expulsados de ellos sin perder su calidad de tales. Esta circunstancia está en contradicción eso sí, con la decisiva participación que se ha dado a los Partidos Políticos en las elecciones de los Parlamentarios, especialmente, a partir de la Reforma Electoral de 1958, Ley 12.891. En efecto, a partir de esa Reforma sólo los Partidos Políticos y los independientes pudieron declarar candidaturas a las elecciones de Diputados y Senadores,

(*) Cuando nos referimos a la Constitución originaria estamos aludiendo a la Constitución de 1925, aprobada en el plebiscito de 30 de Agosto de 1925, sin incluir sus modificaciones posteriores.

excluyéndose a las organizaciones de carácter social o económico con personalidad jurídica que antes también podían declarar tales candidaturas; asimismo, se exigió para inscribir un Partido Político un número importante de adherentes.

Nos parece que si el Constituyente y el Legislador estimaron que, dentro de la evolución de las instituciones políticas chilenas, se hacía necesario que la mediación política la efectuaran los Partidos Políticos, debió haberse modificado la Constitución y la Ley, para hacer concordante esa decisión con todas sus consecuencias, es decir, haber ligado la subsistencia del mandato de los Parlamentarios a los Estatutos de su Partido. Así se habrían evitado divisiones inoportunas o acciones de políticos díscolos que desprestigian el régimen democrático y provocan desgobierno.

En mi opinión, la soberanía reside en quienes directa o indirectamente determinan la idea de derecho de la Comunidad, en los que resuelven sobre la organización de esa Comunidad. El régimen político chileno entrega tales determinaciones a representantes de la Nación; el Presidente de la República, los Diputados, los Senadores y el Congreso Pleno. Sólo en caso de desacuerdo, como hemos recordado anteriormente, el Presidente de la República puede o debe convocar a referéndum. En suma, el problema se traslada a la efectiva representatividad del Pueblo (ciudadanos) que tienen el Presidente de la República, los Diputados y los Senadores. Si esa representación está limitada o distorsionada la soberanía está en otras manos. Más peligroso es aún que a través de una colusión entre el Presidente de la República y una mayoría parlamentaria se disminuyeran los derechos del soberano o se prorrogue o prolongue indebidamente el mandato de esos representantes. A nuestro juicio, toda Reforma constitucional restrictiva de la participación del pueblo debería contar con su aprobación por la vía del referéndum.

IV.- FORMA DE ESTADO, ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Derrotadas las tendencias federalistas definitivamente en la Constitución de 1833, en Chile existe la forma de Estado Unitario, es decir, tanto el ejercicio de la soberanía externa, como interna, corresponde a un solo Gobierno, hay unidad de ideas de derecho y unidad de poder, existe centralización en la creación de las normas jurídicas. En efecto, la Ley, las potestades del Presidente de la República y la jurisdicción de la Corte Suprema tienen valor y se extienden a todo el territorio de la República. No hay competencias políticas de carácter local o regional.

Pero, junto con establecer el Estado Unitario, la Constitución de 1925, previó una paulatina descentralización administrativa, encomendando a las leyes que confiaran a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejercían en la época de su dictación (1925) otras autoridades. Se dispuso, también que los servicios generales de la Nación se descentralizarían mediante la

formación de las zonas que fijaría la ley.

Sin embargo, la realidad nos indica que los deseos de descentralización no sólo no se cumplieron, sino que fueron expresamente contravenidos por el legislador en muchos casos.

Desde luego, las Asambleas Provinciales previstas por la Constitución no se constituyeron y la regionalización del País tuvo efectos únicamente económicos (ODEPLAN trabajó con una división en regiones).

Las Municipalidades, expresión del poder local desde la Colonia, fueron perdiendo importantes atribuciones al crearse Servicios Públicos sobre materias propiamente municipales dependientes o relacionados con el Gobierno. No hubo un poder local que compitiera o se coordinara con el poder nacional y que reflejara las aspiraciones de los habitantes y participara en la ejecución de las obras materiales e inmateriales de la ciudad. Sólo en los últimos años se dió forma a la participación de la Comunidad a través de las organizaciones sociales de base, como Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Centros de Apoderados, etc.

Así la Dirección de Industria y Comercio, el Servicio Nacional de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes han asumido las atribuciones que correspondían a las Municipalidades. Estas, politizadas en extremos inconvenientes (Regidor, etapa de la carrera política), con presupuestos exiguos, con un régimen jurídico inaplicable para la mayoría de ellas, sirviendo para absorber desocupación, han realizado labores de abasto, aseo, ornato y culturales, sin ser la expresión libertaria de la Comuna.

Por su parte, los Servicios Generales de la Nación se han venido a desconcentrar en zonas en la década del sesenta, pero, desgraciadamente aún se mantienen centralizados importantes atribuciones que obligan a una lata tramitación de las peticiones que deben viajar a la Capital, asiento de los principales Servicios Generales.

La importancia del Gobierno local, de la participación del ciudadano en las decisiones de la ciudad, han sido descritas desde hace muchos años por Alexis de Tocqueville en su magistral obra "La democracia en América". Es fundamental para la subsistencia de una democracia basada en la igualdad de condiciones esa participación de los ciudadanos en las decisiones locales, con autonomía, descentralizadamente del poder político del Gobierno Central. En Chile, la Constitución originaria la previó parcialmente, la Reforma Constitucional de 1971, Estatuto de Garantías, la generalizó, pero la aplicación práctica en el proceso político la conculcó o la desvirtuó.

V.- SISTEMA DE GOBIERNO, REPUBLICANO Y DEMOCRATICO REPRESENTATIVO, PRESIDENCIAL DE EJECUTIVO VIGORIZADO.-

Desde la Constitución Política de 1818, el Ejecutivo en Chile ha sido republicano y unipersonal. Republicano, porque el Presidente de la República es electivo, su mandato temporal y responde por los actos de Gobierno y Administración, aunque limitadamente. El Presidente de la República tiene el carácter de Jefe Supremo de la Nación.

El Gobierno es Democrático Representativo, ya que, como lo ha declarado la Corte Suprema (5) el Gobierno emana del pueblo. Además, se ejerce por medio de representantes, que gozan de mandato libre, y la ciudadanía interviene exclusivamente para elegir a los gobernantes: Presidente de la República, Diputados y Senadores y, excepcionalmente, como se ha expresado con anterioridad, para resolver conflictos que se produzcan entre el Presidente y el Congreso Nacional en la tramitación de un proyecto de reforma constitucional.

Dentro de los sistemas representativos se puede afirmar que el Gobierno en Chile no es parlamentario, pero tampoco corresponde al gobierno presidencial originario de la Constitución de Filadelfia, porque el Presidente de la República además de las funciones ejecutivas tiene atribuciones legislativas y jurisdiccionales.

En general, podemos afirmar que el sistema de gobierno en Chile es concordante con los principios de una democracia con temporánea. No obstante, algunas de sus instituciones requieren en particular un examen detenido que haremos junto con la realidad del proceso político.

VI.- EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN CHILE.-

1.- Generalidades.-

El contexto de esta parte del trabajo está referido fundamentalmente al momento electoral de 1970. Un estudio del Presidente de la República en el sistema político y en el régimen administrativo chileno debe apuntar a las reflexiones que se hace el elector respecto de tan alta autoridad, a lo que es el Presidente de la República en el Derecho formal, particularmente, la normatividad constitucional, y al poder real del Presidente en el régimen político.

La primera parte responde a las preguntas: ¿Qué características debe reunir una persona para resultar elegida Presidente de la República? ¿Cuál es la imagen que el chileno tiene del Presidente de la República? ¿Cómo se ha recogido esa imagen en la evolución constitucional chilena? Para dar respuesta a las dos primeras cuestiones desde un punto de vista científico habría que recurrir a encuestas de opinión pública válidas para distintas épocas. Lamentablemente estudios de esta naturaleza son muy recientes y, luego, útiles para la época actual. Sin embargo, nos atrevemos a afirmar como una hipótesis de trabajo, que desde los primeros tiempos de vida independiente ya los chilenos nos hemos venido formando una imagen de lo que debe ser el Presidente de la República, de las cualidades que debe reunir, de las funciones que debe cumplir, cualquiera que sea la época histórica o la ideología del titular de tan importante cargo. La evolución constitucional ha recogido estos rasgos salientes.

La segunda parte es descriptiva de la regulación constitucional del Presidente de la República, tanto respecto a su elección como a sus atribuciones, medios y responsabilidades. Pretende este análisis mostrar al Presidente de la República tal cual es en la institucionalidad jurídica chilena en lo formal. Así debiera verlo el elector si manejara las normas jurídicas y pudiera aislarlo de otros elementos o factores sociales.

La última parte examina al Presidente de la República en el régimen político chileno actual, en sus relaciones con los demás poderes, con los partidos políticos y grupos de presión. Se busca determinar el poder real del Presidente de la República, derivado no sólo del cumulo de atribuciones que le confiere la regulación jurídica del sistema presidencial, sino que de otros factores relevantes de poder. Se trata, también, de precisar sus limitaciones y, en suma, mostrar al Presidente de la República tal cual es, considerando múltiples factores de análisis.

Proyectada una imagen posible, descrita la regulación jurídica y examinando su poder real, el sufragante podrá concluir en definitiva sobre el valor del Presidente de la República en el sistema político y, a lo mejor, ratificar o enmendar su anterior síntesis del personaje, al comprobar la importancia que hoy tiene el "equipo" que acompaña al Presidente en el fiel y oportuno cumplimiento del programa. No creemos que haya Presidentes que preparen programas para no cumplirlos, pero sí la his

toria nos muestra que muchos han fracasado por no contar con medios para llegar a las metas propuestas, especialmente medios humanos. En definitiva, los gobiernos y los gobernantes son evaluados por el resultado de su gestión.

2.- La Imágen del Presidente de la República en la Evolución Constitucional Chilena (1814 - 1925).-

Muchas veces nos hemos preguntado sobre las reflexiones del elector al votar por un candidato a la Presidencia de la República: qué lo inclina a dar su preferencia a uno y no a otro. La respuesta viene de inmediato, en un medio politizado prevalece el aspecto partidario, ideológico. Sin embargo, examinada esta respuesta, desde un punto de vista científico, veremos que no es el motivo más importante.

Desde luego, las cifras dadas por los propios Partidos Políticos nos informan que el porcentaje de chilenos militantes de partidos políticos es muy bajo en relación con el cuerpo electoral y, por ende, el número de "independientes" muy alto; el estudio de los resultados electorales nos muestra que este sector de "independientes" tiene una gran movilidad en su comportamiento político; los científicos políticos afirman que las elecciones ideológicas se inician en Chile en 1964, a pesar de que ya en 1958, la Democracia Cristiana le dió este carácter.

Otros piensan que el elector se inclina por el programa antes que por la persona del candidato. Esta afirmación tiene, también, relativa validez para las elecciones del último medio siglo. La complejidad de los problemas del gobierno contemporáneo, especialmente los de carácter económico, permiten que un grupo muy reducido de electores pueda comprender los verdaderos programas. La simplificación que hacen los expertos en propaganda, traduciendo el programa a frases para el común de los electores, termina presentando a la opinión política grandes generalizaciones. No obstante, debemos reconocer la efectividad de esta propaganda para mostrar aspectos importantes y gruesos de las candidaturas, particularmente en sentido negativo (los anti), por ejemplo, el anti comunismo. También es receptiva la parte del programa de acción inmediata, como las 40 medidas de la Unidad Popular, los reajustes del 100 % del alza del costo de la vida, etc. (Sobre programas y principios de los Partidos Políticos ver estudio comparado efectuado por el Instituto de Ciencias Políticas y Administrativo de la Universidad de Chile, en 1970).

Nos parece que los factores ideológicos, partidarios y programáticos tienen una mediana importancia, acentuada en las últimas elecciones, pero que es definitoria la personalidad de los candidatos, sus condiciones y el papel que el elector le asigna al Presidente de la República. Fortalece esta conclusión la permanencia del sistema presidencial de gobierno que nos rige desde los primeros años de la República hasta la fecha, con un intervalo de parlamentarismo criollo (1891-1924) y dos anarquías (1826 y 1927) separadas por más de cien años y de escasa duración.

El sistema presidencial confiere al Presidente un tal número de atribuciones que exigen al candidato un cúmulo de condiciones que los electores han aprendido a apreciar.

Las más relevantes de estas condiciones que hemos encontrado en nuestra investigación histórica son: patriotismo, honestedad, integridad, talento, capacidad de dirección y de ponerse por sobre los intereses de los partidos o de las facciones de las clases dominantes o en pugna. En todas las épocas estas condiciones se repiten y son recordadas por la historia constitucional del país.

Superados los gobiernos de Ejecutivo colegiado, como los existentes en 1811, 1812 y 1813, ya en 1814 se consagra un Director Supremo, como expresión de "un gobierno fuerte, vigoroso, enérgico, provisto de las facultades absolutas que en la antigua Roma se daban a los dictadores en las grandes crisis de la República", al decir de José de Irizarri. Este Director Supremo estaría sujeto a residencia al término de su mandato. Grandes atribuciones, pero fuerte responsabilidad.

La Constitución Política de 1818, otorgada por don Bernardo O'Higgins y ratificada por suscripción popular, define en forma magistral, a nuestro juicio, las características que deberá reunir el Director Supremo: ser un chileno, de "verdadero patriotismo, integridad, talento, desinterés, opinión pública y buenas costumbres", como asimismo, el papel que le deberá corresponder en el sistema político: "tendría el Director especial cuidado de extinguir las divisiones intestinas, que arruinan los Estados, y fomentar la unión que los hace impenetrables y felices". Los Ministros de Estado, Hacienda y Guerra, deberán ejercer sus funciones "con aquella fidelidad, integridad y prudencia, que exige el bien de la sociedad y el honor del Director", y contar con la confianza del Director Supremo.

Estas condiciones se han mantenido vigentes desde entonces. Todas las Constituciones posteriores van a establecer que para ser elegido Presidente de la República se requerirá: la nacionalidad chilena y, las de 1833 y 1925, el nacimiento en territorio chileno. El verdadero patriotismo será condición que, en caso de trasgresión, se transformará en causal de acusación constitucional, sea al término del mandato o durante su ejercicio, dependiendo de las Constituciones, por "haber comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado".

La integridad y el desinterés los textos constitucionales los dan por descontados. Se considerará normal que los Presidentes de la República y sus colaboradores al término del período "salgan más pobres". Creemos que, por regla general así ha ocurrido, y que la función pública no ha sido motivo de lucro ilegítimo. Las buenas costumbres han hecho de los Presidentes de la República personas honorables y austeras.

En fin, respecto del talento, la ciudadanía se ha inclinado por Generales victoriosos, como Prieto y Bulnes, grandes estadis

tas, como Balmaceda, Aguirre Cerda y Frei, grandes políticos como Santa María y Alessandri Palma, intelectuales como Manuel Montt, hombres de negocios como Alessandri Rodríguez, etc., toda una gama de expresiones del talento.

El respaldo de la opinión pública es una condición que las Constituciones han materializado exigiendo para la elección del Presidente de la República la mayoría absoluta de los sufragios, sea en elección directa o indirecta y, paulatinamente, disminuyendo los requisitos para ser ciudadano con derecho a voto. (La participación política en las elecciones ha variado del 0,4% de la población en la elección de Manuel Bulnes a más del 30% en la elección de Salvador Allende).

El papel del Presidente de la República ha cambiado, de acuerdo con sus atribuciones, pero ya desde 1818, como hemos visto anteriormente, se le ha asignado la tarea de unir a los chilenos, de estar por sobre los intereses de partidos y facciones, en suma "ser el Presidente de todos los chilenos", arbitrando los conflictos dentro de la clase dominante o entre los grupos o clases en pugna. Este principio se ha cumplido casi absolutamente. Sea por convicción o porque las circunstancias se lo han impuesto los Presidentes han debido actuar por sobre las exigencias de sus partidarios. Sólo en el gobierno de Allende se advierte una estrategia distinta al respecto, pues se habla de "compañeros", "adversarios" y "enemigos". La estructuración de los CUP (Comités de Unidad Popular) ha contribuido a cumplir esta estrategia, originando algunas desviaciones sectarias, como la autocrítica ha reconocido. Tal vez, este principio se vaya modificando por la mayor incidencia de las elecciones de tipo ideológico: el Presidente de la República es el "Presidente de todos los chilenos", pero para cumplir su programa de transformación social dentro de las reglas constitucionales y legales, garantizando el derecho a discrepar a quienes no son sus partidarios.

Es también en la Constitución de 1818 donde se empiezan a delinear las atribuciones que van a caracterizar al Presidente de la República en el régimen político chileno: "mando y organización de los ejércitos, armada y milicias, el sosiego público" (orden público interior); manejo de las relaciones exteriores, como nombramiento y aceptación de Embajadores y Cónsules, negociaciones preliminares sobre tratados; nombramientos administrativos a propuestas de los respectivos Jefes del Cuerpo, excluyéndose cualquier privilegio; provisión de empleos judiciales, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones; suspender las ejecuciones capitales ordenadas y el perdón o conmutación de la pena; recaudación de impuestos e inversión de las rentas públicas; patronato de la Iglesia, etc.

Sin embargo, es en la Constitución de 1833 donde el cargo ya de Presidente de la República (1826) va a adquirir su definitivo carácter. No hay duda que al respecto el pensamiento político de don Diego Portales tiene especial significación. En carta escrita a su socio don José Manuel Cea, en 1822, dice: "A mi las cosas políticas no me interesan, pero como buen ciudadano puedo opinar con toda libertad y aún censurar los actos del gobierno. La Democracia, que tanto pregonan los ilu-

sos, es un absurdo en los países como los americanos, llenos de vicios y donde los ciudadanos carecen de toda virtud, como es necesario para establecer una verdadera República. La Monarquía no es tampoco el ideal americano: salimos de una terrible para volver a otra y ¿qué ganamos?. La República es el sistema que hay que adoptar; pero ¿sabe cómo yo la entiendo para estos países?. Un Gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el Gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos". Era pues don Diego Portales partidario de un Gobierno fuerte, centralizado y, además, impersonal. Este Gobierno, así concebido, lo radica en el Presidente de la República.

La Constitución de 1833 recoge el pensamiento de Portales; sus dos principales inspiradores, don Mariano Egaña y don Manuel José Gandarillas no van a discrepar en la naturaleza del gobierno: fuerte, eficiente, con atribuciones bastantes para imponer el orden y enmarcar la vida colectiva en lo jurídico, sino que van adisentir en la manera de lograrlo. Gandarillas, creía más en el hombre; Egaña, en el derecho. De esta pugna surge como síntesis un Ejecutivo vigoroso, dotado de importantes atribuciones como el veto absoluto y las facultades extraordinarias, y de larga duración (la posibilidad de reelección inmediata del Presidente de la República significó que en la práctica, el período de duración del Presidente fuera de 10 años, hasta la modificación de la Constitución en 1871) y responsable sólo al término de su mandato.

La Constitución de 1833 da al Presidente de la República el carácter de órgano supremo del sistema político. Decía su artículo 59: "Un ciudadano con el título de Presidente de la República de Chile administra el Estado y es el Jefe Supremo de la Nación". Don José Guillermo Guerra comenta al respecto, que la adaptación de esta fórmula por los constituyentes viene a demostrar muy a las claras el espíritu republicano en la forma y monárquico en la substancia, que los movió a dotar a su patria de una sólida organización constitucional destinada a servir de soporte a un gobierno fuerte y eficiente. Don Alcibiades Roldán agrega que el darle este calificativo, nuestra Constitución quiso realzar la autoridad del Presidente, sobre la cual iba a hacer descansar el mantenimiento del orden público y, puede agregarse, de todo el régimen político.

En doctrina se ha criticado duramente el carácter de órgano supremo que se ha dado al Presidente de la República, tanto en la Constitución de 1833 como en la de 1925; tal ocurre con las opiniones de José Victorino Lastarria, Alcibiades Roldán, Manuel Carrasco Albano y otros, pero la verdad es que por las atribuciones que se le ha conferido el Presidente tiene ese carácter y las reformas posteriores a 1925 lo han acentuado. Esta misma circunstancia ha hecho que algunos tratadistas extranjeros, como Georges Burdeau, hayan calificado nuestro régimen de cesarismo legal.

Hemos comprobado cómo a partir de la Constitución de 1833, el papel del Presidente de la República es el de rector del sistema político. La vigencia de la Constitución originaria de 1833 significó que el Presidente de la República fuera siempre reelegido (Decenios de Prieto, Bulnes, Montt y Pérez) y que gobernara sin contrapeso.

Las reformas constitucionales efectuadas a partir de 1871 que prohibieron la reelección del Presidente para el período siguiente y trataron de democratizar el régimen de gobierno, disminuyendo las facultades del Presidente de la República, no le hicieron perder su poder. Mediante la intervención electoral en la práctica impusieron a sus sucesores y obtuvieron mayoría en el Congreso.

El poder del Presidente se ejerce sin problemas hasta el conflicto entre Balmaceda y las Cámaras. La derrota de Balmaceda en la Revolución de 1891 es en el fondo, la derrota del sistema presidencial. La Constitución de 1833, quizás a despecho de sus autores, dejó una puerta abierta: las leyes periódicas (presupuestos, cobro de contribuciones, fuerzas armadas), que el Parlamento empleará para presionar al Presidente exigiéndole cambios ministeriales. Adviene en Chile un período de parlamentarismo criollo que, por la multiplicidad de los partidos políticos y la falta de la atribución del Presidente para disolver las Cámaras provocará una constante rotativa de Ministerios, que culminará con el desgobierno y la revolución (5 de septiembre de 1924).

La amarga experiencia de la República Parlamentaria terminará con estructurar en la Constitución de 1925, un nuevo sistema presidencial que dará también un poder superior al Presidente de la República sobre el Congreso Nacional. Así lo consagró el plebiscito de 30 de agosto de 1925.

Este suscito recorrido por la evolución constitucional de Chile nos muestra al Presidente de la República en una imagen que refleja: patriotismo, honestidad talento, integridad y respaldo en la opinión pública, para ser el Jefe Supremo de la Nación, manteniendo la unidad de todos los chilenos e investido de un cúmulo de atribuciones que le permitan ser el verdadero rector del régimen político. Así pensamos que lo ven los electores.

3.- El Presidente de la República en el Sistema Jurídico Chileno (1925)

El segundo golpe militar de 23 de enero de 1925 restableció en el poder a don Arturo Alessandri Palma, que aceptó regresar a Chile bajo dos condiciones: que los militares volvieran a sus cuarteles y que se reformara la Constitución de 1833 para que reflejara las aspiraciones de la mayoría ciudadana.

El plebiscito de 30 de agosto de 1925, que sancionó

la reforma constitucional, no constituyó un pronunciamiento sobre un cambio de valores de la sociedad chilena, sino sobre qué sistema de gobierno, el presidencial o el parlamentario, iba a continuar protegiendo los valores incorporados en la Constitución de 1833. Triunfó la tesis del Presidente de la República que abogaba por un régimen presidencial de Ejecutivo vigorizado, ante la abstención de los Partidos Conservador y Radical que, junto con el Partido Comunista, sostenían la conveniencia de implantar un parlamentarismo reglamentado.

Surge, pues, una nueva etapa en que el Presidente de la República recupera su carácter de órgano supremo del régimen político. Las reformas de la Constitución posteriores a 1925 irán aumentando más su poder en desmembramiento del Congreso.

Reitera la Constitución Política de 1925 la imagen del Presidente trazada con rasgos precisos en las etapas anteriores. Para ser elegido Presidente de la República se exige ser chileno por nacimiento en el territorio de Chile, tener treinta años de edad, a lo menos, y no haber sido condenado jamás por delito que merezca pena aflictiva. Fuerte vínculo de nacionalidad, edad madura y buenas costumbres.

La importancia del cargo reclama amplio respaldo de opinión pública, manifestado en elecciones libres y sinceras. El Presidente de la República es elegido en votación directa por todos los ciudadanos chilenos, hombres y mujeres, inscritos en los Registros Electorales. La base electoral ha sido ampliada paulatinamente y hoy vota en las elecciones de Presidente más del 30% de la población. Mañana votarán más al incorporarse a la ciudadanía a los mayores de 18 años y a los analfabetos.

Para evitar la casi segura reelección del Presidente se le prohíbe ser candidato para el período siguiente: no puede pues presidir su propia reelección.

Sesenta días antes de aquel en que deba cesar en el cargo el Presidente en funciones, en día feriado, concurren los ciudadanos a elegir Presidente de la República. Desde la reforma electoral de 1958, término del gobierno del General Ibañez, los votantes usan en esta elección una cédula única oficial. Fue una de las medidas para desterrar el cohecho que ha sido eficaz.

El escrutinio general de la elección y la resolución de las reclamaciones electorales le corresponde practicarlas y resolverlas al Tribunal Calificador, organismo autónomo constitucional.

Hemos afirmado que el Presidente de la República debe tener amplio respaldo de opinión pública. Por esto la Constitución exige que para que un candidato resulte elegido por los ciudadanos debe obtener más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos. Si ninguno de los candidatos obtuviere esa mayoría, corresponde elegir Presidente al Congreso Pleno (reunión pública de los diputados y senadores), pero

no libremente, sino entre los candidatos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías relativas. El Congreso Pleno también debe elegir al Presidente por mayoría absoluta, en votación secreta. En caso de reiterados empates puede llegar a designar al Presidente de la República el Presidente del Senado.

El sistema de elección por el Congreso Pleno ha sido criticado, no obstante que se ha aplicado varias veces (1946, González Videla; 1952, Carlos Ibáñez; 1958, Jorge Alessandri, y 1970 Salvador Allende). Se sostiene, a nuestro juicio con fundamento, que el Congreso Pleno no representa debidamente la realidad política existente a la fecha de la elección. En efecto, al no coincidir las elecciones de parlamentarios con la de Presidente, se da en el Congreso Pleno una superposición de realidades políticas de épocas diferentes. (El Congreso Pleno lo constituyen los Diputados y Senadores cuya elección puede ser muy distante en el tiempo a la de Presidente. Si se agrega a este hecho la circunstancia de que el Senado se renueva por parcialidades cada cuatro años y que la Cámara de Diputados se elige sobre la base del Censo de 1930, podemos afirmar que no hay seria coincidencia entre la base de elección directa por los ciudadanos y el Congreso Pleno). Esta distorsión es muy peligrosa, porque si bien hasta ahora el Congreso Pleno ha elegido al candidato que ha obtenido la primera mayoría relativa, el candidato que obtuvo la segunda también ha recibido votos. Los precedentes en Derecho Público no obligan y mañana perfectamente, una mayoría del Congreso Pleno, no representativa, puede elegir al candidato de la segunda mayoría relativa. Por otro lado, puede ocurrir que las fuerzas políticas para votar por un candidato le exijan contraer compromisos. Es el caso de la elección de Salvador Allende, en que la Democracia Cristiana para darle sus votos en el Congreso Pleno, pidió la aprobación de un Estatuto de Garantías de carácter político. Sería preferible, para mantener la representatividad del Presidente que, o bien se realizaran las elecciones de parlamentarios conjuntamente con la del Presidente, o fueran los ciudadanos los que, en una segunda elección definieran entre los candidatos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías relativas.

Ordinariamente, sesenta días después de la votación, el Presidente electo, toma posesión del cargo, en presencia de ambas ramas del Congreso, prestando juramento o promesa, ante el Presidente del Senado, de desempeñar fielmente el cargo de Presidente de la República, conservar la integridad e independencia de la Nación, y guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes. Para cumplir este juramento o promesa la Constitución lo inviste de plenas atribuciones que examinaremos más adelante.

Durante seis años de mandato, para algunos muy extenso, pues aleja al Presidente de su base electoral por mucho tiempo, para otros no suficiente para cumplir un programa de gobierno, el Presidente ejercerá la dirección política y administrativa del País.

Reafirmando el carácter de Ejecutivo vigorizado, en

caso de ausencia o impedimento del Presidente de la República, lo subroga como Vicepresidente el Ministro de Estado que señala el orden de precedencia establecido por la ley. La ley, a su vez, autoriza al Presidente de la República para modificar el orden de precedencia al nombrar a los Ministros. En el fondo, entonces, es el propio Presidente el que de signa a su subrogante.

El Poder Ejecutivo está estructurado de manera que la autoridad del Presidente de la República se ejerce sin problemas. Sus Ministros, los Intendentes y Gobernadores, los Alcaldes de las ciudades más importantes, los Jefes de los Servicios Públicos, son de su exclusiva confianza o libre designación. Los Ministros, los Agentes del Gobierno Interior y la mayoría de los Jefes de Servicios pueden ser removidos por el Presidente sin expresar causa. Igual ocurre con los Embajadores y demás agentes diplomáticos. Más adelante estudiaremos el poder real que al respecto tiene el Presidente de la República.

Por ahora examinaremos, desde el punto de vista formal, sus atribuciones tan extensas, que a nuestro juicio, lo hacen estar por sobre los otros órganos del Estado, ratificando su condición de órgano supremo del sistema político.

En efecto, a pesar de ser el régimen de gobierno presidencial se aparta del modelo tradicional de la Constitución de Filadelfia, al conferírsele al Presidente de la República atribuciones legislativas que, a juicio de muchos, son superiores a las del propio Congreso Nacional. Su solo enunciado demostrará nuestra afirmación. El Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva sobre importantes materias. La Constitución originaria le otorgaba iniciativa exclusiva en relación con las leyes de presupuestos; las reformas constitucionales de 1943 y de 1970, aumentaron su iniciativa exclusiva extraordinariamente, a tal punto que el Presidente maneja todo el sistema de remuneraciones del sector público, la creación de cargos públicos y empleos rentados, la fijación de sueldos y salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, el establecimiento o modificación de los regímenes previsionales o de seguridad social, las exenciones tributarias, supresión de contribuciones, con donación de impuestos, etc.

El Presidente participa en los debates de la Cámara de Diputados y del Senado a través de sus Ministros, lo que tienen derecho preferente a voz y en la Cámara pueden pedir la clausura del debate. Es, además, el único que puede declarar la urgencia en la tramitación de un proyecto de ley en cualquiera o todos sus trámites. Tiene derecho a ve to suspensivo, tan amplio, como si se tratara de una Cámara revisora. Puede, por ende, vetar totalmente el proyecto aprobado por las Cámaras o adi cionarlo, sustituirlo o suprimir alguna de sus partes. Las Cámaras para insistir en su primitivo proyecto necesitan el voto favorable de los dos tercios de sus miembros presente en la sesión respectiva. Luego, al Presidente de la República le basta contar con un tercio más uno de los Diputados o Senadores para imponer su voluntad en el procesos de formación de

la ley, con excepción, naturalmente, del veto aditivo en que requiere mayoría de ambas Cámaras. El Presidente promulga y ordena la publicación de la ley.

En relación con el funcionamiento del Congreso tiene el Presidente también poderosas atribuciones. Así, es el único que puede prorrogar la legislatura ordinaria. No lo hace porque no le conviene, ya que puede convocar al Congreso a legislatura extraordinaria y, en tal caso, el Congreso sólo puede conocer de los negocios legislativos que el Presidente incluya en la convocatoria. En consecuencia, el Presidente controla las sesiones del Congreso durante ocho meses en el año. (La legislatura ordinaria dura del 21 de Mayo al 18 de Septiembre y, aunque la Constitución permita al Congreso autoconvocarse a legislatura extraordinaria, el Presidente de la República lo antecede siempre).

Es más, desde la vigencia de la Constitución de 1925, el Congreso Nacional ha periódicamente delegado en el Presidente de la República sus funciones legislativas, particularmente, en materias económicas y administrativas. La mayoría de las instituciones jurídicas, económicas y administrativas se rigen por Decretos con Fuerza de Ley dictados por el Presidente de la República. Esta práctica constitucional de delegar funciones legislativas en el Presidente de la República se ha incorporado expresamente mediante la Reforma de 1970.

Como contrapartida de este cúmulo de atribuciones legislativas del Presidente, el Congreso Nacional tiene, a través de la Cámara de Diputados, la posibilidad de fiscalizar los actos del gobierno. Pero esta fiscalización no tiene sanción directa ni afecta la responsabilidad política de los Ministros. Por otra parte, la acusación constitucional que puede intentar la Cámara de Diputados ante el Senado que compromete al Presidente o sus Ministros, tiene por fin hacer efectiva su responsabilidad penal por delitos o abusos de poder y no su responsabilidad política. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (creado en la Reforma de 1970) ha venido a fortalecer el poder del Presidente de la República, al reconocerle el derecho de poder designar Ministro de otra cartera a un Ministro suspendido por la Cámara de Diputados.

En relación con el Poder Judicial el Presidente de la República nombra a los Ministros y Fiscales de la Corte Suprema, a propuesta en quina de la propia Corte, a los Ministros y Fiscales de las Cortes de Apelaciones, a propuesta en terna de la Corte Suprema y a los Jueces Letrados, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones respectiva. Refuerza el poder del Presidente de la República, además, el hecho de que son de su iniciativa exclusiva las leyes que fijan o aumentan las remuneraciones de los miembros del Poder Judicial. Aún más, es atribución especial del Presidente de la República velar por la conducta ministerial de los Jueces y demás empleados del Poder Judicial y requerir, con tal objeto a la Corte Suprema para que si procede declare su mal comportamiento o al Ministerio Público, para que reclame medidas disciplinarias del Tribunal competente.

A su vez, el Presidente de la República tiene atribuciones jurisdiccionales como conceder jubilaciones, retiros y goce de montepío y conceder personalidades jurídicas a las Corporaciones privadas y otorgar y cancelar cartas de nacionalización a extranjeros. Una gracia puede dar también el Presidente, como los antiguos monarcas, conceder indultos particulares.

Le corresponde, asimismo, el manejo de las relaciones exteriores. Es facultad privativa del Presidente determinar con qué potencias extranjeras Chile mantendrá relaciones diplomáticas; nombra a los Embajadores y Agentes Diplomáticos, con acuerdo del Senado; concede el agreement y el exequatu a Embajadores y Cónsules extranjeros, conduce las negociaciones, hace las estipulaciones preliminares, concluye y firma todos los tratados. Los tratados antes de su ratificación deben ser aprobados por el Congreso, el cual no puede modificarlos.

El Presidente de la República dispone de las fuerzas de mar, tierra y aire, las organiza y las distribuye. Es el generalísimo de las Fuerzas Armadas; no tiene el mando efectivo normalmente, pero es el superior. Los militares son de la exclusiva confianza del Presidente de la República, cualquiera que sea su grado o función: puede llamarlos a retiro en conformidad a los Reglamentos. Los nombra, pero los grados de coroneles, capitanes de navío y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Aviación los confiere con acuerdo del Senado.

Después de este agobiador enunciado de atribuciones debemos agregar las propias de Jefe del Poder Ejecutivo: le corresponde "la administración y gobierno del Estado, y su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes". Para cumplir estas finalidades es el Jefe Superior de la Administración Pública y de él: dependen la Fuerza Pública, Carabineros e Investigaciones; asimismo, dicta los decretos, reglamentos e instrucciones para la aplicación de las leyes; cuida de la recaudación e inversión de las rentas pública y, en general, tiene, a través de los Servicios Públicos y Empresas, el manejo de la intervención del Estado en la economía chilena.

Para comprender la magnitud del poder del Presidente de la República basta, a mi juicio, con resumir los nombramientos que entre otros efectúa:

1. Magistrados y Jueces del Poder Judicial.
2. Tres miembros del Tribunal Constitucional, con acuerdo del Senado
3. Contralor General de la República, con acuerdo del Senado.
4. Director del Registro Electoral, con acuerdo del Senado.
5. Embajadores y Agentes Diplomáticos, con acuerdo del Senado
6. Generales, Coroneles de Ejército y Aviación y Almirantes y Capitanes de Navío, con acuerdo del Senado.
7. Director Nacional de Salud, con acuerdo del Senado
8. Ministros de Estado, por su sola voluntad.

9. Subsecretarios, por su sola voluntad.
10. Intendentes y Gobernadores, de su confianza.
11. Vicepresidentes Ejecutivos y Jefes de Servicios, por su sola voluntad.
12. Los empleos civiles y militares, en conformidad a los Estatutos

¿Cuántas personas? Miles, muchas de ellas destinadas a cumplir funciones importantísimas en el régimen político chileno.

La legislación complementaria de la Constitución ha multiplicado por cien las atribuciones que dispone el Presidente de la República, baste señalar por ejemplo las concedidas por leyes genéricas de expropiación, intervención, requisamiento; otorgamiento de concesiones de radiodifusión, ingreso y permanencia de extranjeros, reuniones públicas, etc.

En tiempos de anormalidad en la vida del Estado la Constitución ha previsto situaciones que otorgan amplias facultades al Presidente de la República para afrontarla. Tal ocurre en caso de agresión exterior o conmoción interna en que, declarado en estado de sitio una o más provincias, el Presidente puede arrestar a los habitantes en sus casas o lugares no habituales de detención de reos comunes, o trasladarlos de un Departamento a otro. Leyes excepcionales pueden autorizarlo para restringir la libertad personal o de imprenta y restringir o suspender el derecho de reunión. Aumentó sus atribuciones en esta materia la Ley de Seguridad del Estado Nº 12.927, que le permite declarar el estado de emergencia y, en caso de sabotaje contra la seguridad nacional, la Ley 7.200 lo autoriza, previo informe del Consejo Superior de Defensa Nacional, declarar zonas de emergencia.

Por último, tratándose de una emergencia financiera, la Reforma Constitucional de 1943, lo autoriza a ordenar pagos no contemplados en la ley, en caso de necesidades impostergables derivadas de agresión exterior, conmoción interior, calamidad pública o agotamiento de recursos de servicios que no puedan paralizarse sin grave daño para el País, y hasta el 2% del Presupuesto de Gastos de la Nación. (2% constitucional).

Después de este exhaustivo enunciado de las atribuciones formales del Presidente de la República creemos comprobado su carácter de órgano supremo del régimen político y, al mismo tiempo, formulamos dos reflexiones. ¿Puede un hombre controlar el ejercicio de tal cúmulo de atribuciones? De no ser posible, cobrarían singular importancia los hombres que los acompañan en el Gobierno, sus colaboradores inmediatos y, luego, el elector deberá no sólo ponderar al candidato, sino a su equipo humano. La otra reflexión se refiere a la responsabilidad del Presidente. A tantas atribuciones debiera corresponder una estricta responsabilidad.

Sin embargo, como veremos, el Presidente y sus Ministros tienen sólo responsabilidad penal y civil muy excepcional.

Desde luego, siendo el régimen presidencial de ejecutivo vigorizando, ni el Presidente ni sus Ministros tienen responsabilidad política directa ante los ciudadanos ni ante el Parlamento. Como se ha expresado anteriormente la fiscalización de los actos del Gobierno por la Cámara de Diputados no tiene sanción y no lleva aparejada, por expresa declaración constitucional, responsabilidad política de los Ministros. Agregaremos que esta fiscalización no alcanza a destacados Jefes de Servicios de la Administración Pública con importantes atribuciones.

La acusación constitucional contra el Presidente de la República y sus Ministros tiene por objeto hacer efectiva su responsabilidad penal por los delitos o abusos de poder que cometan en el ejercicio de sus funciones y, puede dar lugar a una responsabilidad civil subsidiaria. Pero, examinando con cuidado el sistema establecido por el Constituyente, veremos que se confirma nuestra tesis señalada precedentemente.

En efecto, el Presidente de la República puede ser acusado por la mayoría en ejercicio de los Diputados ante el Senado sólo por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Las causales exigen comprometer gravemente o infringir abiertamente, calificativos difíciles de apreciar, que la prudencia inclina a interpretar restrictivamente. Pero, además, para que prospere la acusación y el Senado declare culpable al Presidente de la República se requiere el voto conforme de las dos terceras partes de los Senadores en ejercicio. Burdamente podríamos decir que al Presidente de la República le bastará contar con un tercio más uno de los Senadores para gobernar al margen de la Constitución, sin ser sancionado legalmente.

Respecto de los Ministros de Estado las causales son más específicas y el quórum para aceptar su culpabilidad la mayoría de los Senadores en ejercicio, más, como hemos señalado anteriormente, la Jurisprudencia permite al Presidente nombrar en otro cargo de Ministro al que ha sido suspendido por la Cámara o condenado por el Senado, a menos que en este último caso haya sido condenado por los Tribunales a pena aflictiva.

Agrava la situación descrita la falta de concordancia entre las causales de acusación constitucional de la Constitución de 1925 y los delitos tipificados por el Código Penal de 1874, que deja impune a la mayoría de los acusados.

Justo es señalar que la Constitución exige que para los actos del Presidente de la República tengan valor deben llevar la firma del Ministro correspondiente, y que los Ministros tienen una amplia responsabilidad civil por los daños que caucen injustamente en el ejercicio de sus cargos, responsabilidad que se hace efectiva previa declaración de culpabilidad del Senado.

Por último, en cuanto a la fiscalización de los actos del Presidente de la República, debemos agregar a la fiscalización de la

Cámara de Diputados, la que corresponde a la Contraloría General de la República respecto de los Decretos Supremos.

Mediante la toma de razón de los Decretos Supremos la Contraloría examina su constitucionalidad y legalidad. Si estima que algún Decreto Supremo infringe la Constitución o la ley, lo representa. Pero, una vez más, el sistema coloca al Presidente de la República sobre otro órgano del Estado, al facultarlo para que con la firma de todos los Ministros de Estado pueda dictar un decreto de insistencia. Este decreto ordena a la Contraloría General tomar razón del decreto representado y, junto con hacerlo, la Contraloría debe remitir los antecedentes a la Cámara de Diputados. No opera el decreto de insistencia en los casos de emergencia financiera ya descritos, en que los que ordenan pagos fuera de los casos previstos por la Constitución responden del delito de malversación de caudales públicos y solidariamente del reintegro de la cantidad ilícitamente pagada.

Fuera del control preventivo de la Contraloría General de la República no hay vigente otro. ¿Cómo se encuentra el ciudadano frente a este extenso poder que el sistema confiere al Presidente de la República? Prácticamente indefenso. Es verdad que excepcionalmente se le permite recurrir a alguna otra autoridad, como por ejemplo a la Corte Suprema en el caso de cancelación arbitraria de la carta de nacionalización, o a las Cortes de Apelaciones, por medio del recurso de amparo, en resguardo de su libertad personal. Sin embargo, la falta de dictación de la ley orgánica de los Tribunales Administrativos, establecida hace más de 45 años atrás, deja al ciudadano indefenso frente a los actos arbitrarios de las autoridades políticas y administrativas. ¿A quién favorece esta grave omisión? Fortalece a nuestro juicio al Poder Ejecutivo, constituyendo un serio quebranto del Estado Social de Derecho.

En suma, el sistema jurídico chileno nos muestra al Presidente de la República elegido democráticamente, con amplio apoyo de opinión pública, órgano supremo dentro del régimen político, capaz de imponer su voluntad en el proceso legislativo con un tercio más uno de los Diputados o de los Senadores, capaz de gobernar al margen de la Constitución con un tercio más uno de los Senadores, dotado de atribuciones que requieren de un gran número de colaboradores para ejercerlas, y con una muy leve responsabilidad jurídica de sus actos. Frente a él el ciudadano, prácticamente indefenso, sólo con su voto para elegir al mejor.

4.- EL PODER REAL DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

El poder formal del Presidente descrito en el apartado anterior sufre en su ejercicio práctico modificaciones que lo acrecentan o lo limitan. Del análisis conjunto de esos más y menos resultará la medida de su poder real.

Desde luego, el poder del Presidente de la República es sólo una parte del poder del Estado; hay otros órganos que ejercen poder, como las Cámaras, los Tribunales, etc., con las restricciones y ponderaciones que hicimos anteriormente. Por otra parte, el poder del Estado no es el único dentro de la comunidad política, hay instituciones que también detentan poder, como los Partidos Políticos, y los sindicatos, las organizaciones empresariales, las organizaciones comunitarias, las Iglesias, las Universidades, los Militares, etc. A continuación examinaremos la relación de poder entre estas organizaciones y el Presidente de la República más otros aspectos que ilustran sobre el poder real del Presidente.

El Presidente de la República ve acrecentado su poder con la información centralizada que le proporciona el manejo de las relaciones exteriores. Los Embajadores y demás Agentes Diplomáticos están constantemente remitiendo al Ministerio de Relaciones Exteriores la oportuna información de todos los problemas, resoluciones o políticas que afectan a los demás países, en especial de los del área de influencia de los Estados Unidos de Norteamérica, de América Latina, y de algunos países socialistas. El Ministerio procesa esta información y sus análisis los recibe el Presidente de la República.

El conocimiento de toda la problemática internacional el Presidente la usa como fuente de sus propias resoluciones, pero, al mismo tiempo le sirve para aumentar su poder interno. En efecto, esta información la entrega dosificada a los demás órganos del Estado; son escasas las sesiones del Congreso, preferentemente del Senado, en que se tratan problemas internacionales, a las cuales concurre el Ministro del ramo a proporcionar su versión e interpretación de los hechos; es más frecuente que el Presidente de la República, para vencer resistencias de sus partidarios o adversarios frente a una determinada política o petición use ese conocimiento como instrumento de presión. Es corriente escuchar a los Presidentes de la República el argumento de que "los demás" sólo tienen la información interna y no la internacional y, que tienen, en consecuencia, una visión parcial. La reserva con que se trasmite la información internacional, le excusa de tener que revelar los hechos o la fuente, de manera que hay que hacer fe en sus palabras y aceptar su decisión. Es obvio que ésta es una ventaja frente a los otros Poderes y a los Partidos Políticos.

Facilita en gran medida la oportunidad de la información que recibe el Presidente de la República la residencia en Santiago de un número importante de Organismos Internacionales, establecidos principalmente por la estabilidad institucional de nuestro país.

Las Fuerzas Armadas en Chile han demostrado por mucho tiempo dedicación a sus funciones profesionales y con justicia tienen la gratitud y el reconocimiento de todos (Se recuerda que este trabajo es tá referido al contexto existente al año 1970) con excepción del golpe militar de 1973 y después algunas pequeñas intervenciones, han sido garantía del libre desenvolvimiento de las instituciones democráticas. Sin embar-

go, el carácter descrito no les resta ser un grupo de presión que debemos analizar en este trabajo, aunque sea someramente.

Hemos dicho que el Presidente de la República es el generalísimo de las Fuerzas Armadas y, aunque no tiene mando efectivo, es el superior. Más, su poder radica en ser el intermediario entre ellas y el gobierno civil; el Presidente es el que mejor le puede tomar "el pulso" a las Fuerzas Armadas; es el que tiene la información de sus aspiraciones, de sus objetivos, de su potencial, etc.

Las Fuerzas Armadas presionan legítimamente para ser consideradas dentro de las prioridades de inversión del Estado. El equilibrio armamentista debe ser mantenido como razón de subsistencia del territorio e independencia de la República. Chile ha sido un defensor de las limitaciones de armamentos en los países de América Latina, pero otros gobiernos hacen fuertes gastos que obligan a nuestro Ejército, Marina y Aviación a requerir del Presidente de la República especial preocupación. Nos parece que el Presidente de la República muchas veces pierde el sueño cuando se informa por la prensa u otros canales que un país vecino va a adquirir un portaaviones o una flota de aviones Mirage o proyectiles tele-dirigidos, tanques poderosos, etc. Nuestras Fuerzas Armadas de alta eficiencia técnica, necesitan de armamento moderno para mantener esa calidad y presionan con tal fin.

Existe también el problema económico de los miembros de las Fuerzas Armadas y, como tales, hacen llegar sus peticiones al Presidente. En más de alguna oportunidad su no atención oportuna ha traído graves consecuencias (Tacnaso).

La Constitución Política nos señala que las Fuerzas Armadas son instituciones jerarquizadas, disciplinadas, esencialmente obedientes y nos agrega que, como institución, no pueden deliberar, pero existe la "presencia" de las Fuerzas Armadas, por una parte, y, por la otra los Oficiales tienen la plenitud de sus derechos políticos.

Las limitaciones que puede sufrir el poder del Presidente de la República frente al grupo de presión que examinamos, se convierten en fuerza de poder interno del Presidente ante los otros Poderes y Partidos Políticos. En efecto, la información del estado y "pulso" de las Fuerzas Armadas puede permitir a un Presidente lograr muchos fines de índole política frente a partidarios y adversarios. La situación es muy parecida a lo que ocurre con la información internacional: hay que hacer fe de su palabra.

Una reflexión más exige la situación descrita en el apartado anterior y en lo que va de éste. ¿Cómo teniendo tanto poder el Presidente de la República, los Presidentes de los últimos períodos en sus Mensajes al Congreso Pleno y en declaraciones a la prensa, se quejan de que no han podido gobernar? Culpan al Congreso Nacional o a la política.

La verdad es que hay dos factores que gravitan limitando el extenso poder del Presidente de la República: la multiplicidad de Partidos Políticos y la estructura del Congreso.

Un Presidente de la República que quiera mantener la situación social existente en Chile y no efectuar cambios tiene a su favor el sistema de gobierno creado por la Constitución Política de 1925, y con un tercio más uno de los Diputados o de los Senadores, usando el veto suspensivo, puede manejar cualquier intento de transformación de las estructuras sociales.

Pero, un Presidente de la República que desee efectuar la sustitución total o parcial del sistema social existente encontrará serios problemas si no cuenta con un apoyo parlamentario amplio y, por ende, con una base de Partidos Políticos con fuerte representación en el Congreso.

La realidad chilena de los últimos 40 años ha obligado a los Presidentes de la República a buscar apoyo en coaliciones o alianzas de Partidos Políticos, de las más curiosas combinaciones o matices, con excepción del gobierno del Presidente Frei que descansó en la Democracia Cristiana (su aliado el PADENA representaba un porcentaje bajo de la votación nacional).

Así, el Presidente Pedro Aguirre Cerda basó su gobierno en el Partido Radical, en combinación con los Partidos Socialistas y Comunistas, formando el Frente Popular. El Presidente Gabriel González Videla inició también su gobierno con una combinación de Partidos, en la que se contaba el Partido Radical y el Partido Comunista; a poco andar el Partido Comunista salió del gobierno y fue puesto fuera de la ley, formándose una combinación del Partido Radical con Partidos de derecha. El Presidente Ibáñez inició su gobierno con el apoyo del Partido Agrario Laborista y el Socialista Popular y una serie de movimientos; en las elecciones de Parlamentarios de 1953 hubo más de 20 partidos políticos con derecho a elegir.

El Presidente Jorge Alessandri Rodríguez comenzó su gobierno con los Partidos Conservador y Liberal, a los cuales se sumaron más tarde los Radicales. El Presidente Allende fue el candidato de una coalición de Partidos marxistas y democráticos (Partidos Comunistas, Socialista, Radical y Socialdemócrata, y MAPU y API) a los cuales se ha agregado una fracción del Partido Demócrata Cristiano; la Izquierda Cristiana, y una fracción del Partido Radical, la Izquierda Radical; sin embargo, esta coalición no le da mayoría en las Cámaras. ¿Qué sucede?

El Presidente Allende fue elegido por la votación de un tercio de los electores y la mayoría del Congreso Pleno. En las elecciones de Regidores de 1971 los Partidos que lo apoyan obtuvieron cerca del 50% de los sufragios. De mantenerse esta cifra podría haber logrado mayoría en la Cámara de Diputados, pero no en el Senado. El Presidente Frei resultó elegido por los ciudadanos con más del 50% de los sufragios

válidamente emitidos. Al año siguiente, 1965, la Democracia Cristiana logró en el Congreso 82 Diputados y una fuerte representación en el Senado, pero no alcanzó la mayoría.

El problema radica en la diferente duración del mandato del Presidente de la República, de los Diputados y los Senadores, en la renovación parcial del Senado, y en la falsa representación de la Cámara de Diputados.

En efecto, al durar el Presidente seis años en sus funciones, la Cámara de Diputados renovarse totalmente cada cuatro años, los Senadores tener un mandato de ocho años y el Senado renovarse por parcialidades, resulta que cada uno refleja una realidad política distinta. No existiendo coincidencia o proximidad en la renovación de las aludidas autoridades es muy difícil que el Presidente de la República, aún apoyado por coaliciones de partidos, logre mayoría en ambas Cámaras.

Agrava la situación el hecho de que el Senado se renueve por parcialidades, porque subsisten en él Senadores que representan la realidad política de cuatro años atrás; la multiplicidad de Partidos Políticos, la movilidad de los independientes y las divisiones de los Partidos, prácticamente impiden que los Partidos que apoyaran al Presidente tengan mayoría en el Senado. Los técnicos y algunos políticos chilenos justifican la realidad descrita aduciendo que es conveniente que las transformaciones sociales cuenten con un amplio apoyo ciudadano y, de lo contrario, se efectúen por una lenta evolución. En el fondo se trata que el Presidente y sus partidarios prueben su idoneidad para gobernar, pero el sistema no se los permite fácilmente. Si no pueden hacer las transformaciones que han prometido, ¿cómo pueden probar su capacidad?

A todo esto debemos agregar la representación distorsionada de la Cámara de Diputados que se elige por departamentos o agrupaciones de departamentos y sobre una base de población del Censo de 1930, por no haberse aprobado legalmente los censos posteriores. Esta realidad significa que muchos departamentos están eligiendo más de los Diputados que les corresponde y otros, como el 3er. distrito de Santiago un número inferior a 3 veces lo que debía elegir si se tomara en cuenta el Censo de 1960.

La situación del Presidente Allende es algo distinta, pues la Reforma Constitucional de 1970, lo dotó de un instrumento que, si efectivamente tiene el apoyo de la mayoría de los chilenos, puede permitirle hacer las reformas de estructura. Este instrumento es la consulta plebiscitaria en el caso que la mayoría del Congreso le rechace un proyecto de reforma constitucional. Los anteriores Presidentes no pudieron usar el plebiscito, pues el procedimiento de reforma constitucional dejaba, en la práctica, en manos del Congreso Nacional la posibilidad de plebiscito. En efecto, al Congreso le bastaba con rechazar los vetos del Presidente y no insistir en el proyecto de reforma constitucional para que el Presidente no pudiera usar el plebiscito.

Así, los anteriores Presidentes tuvieron que limitar su poder formando coaliciones de Partidos que los apoyaran, aunque no tuvieran una ideología común, o, como el caso del Presidente Frei, obteniendo apoyo de un Partido u otro, fuera de izquierda o de derecha, para proyectos de ley específicos. Evidentemente que no tuvo apoyo de los Partidos ni de izquierda ni de derecha para proyectos importantes, como reestructuración administrativa, promoción popular, etc.

También los anteriores Presidentes sufrieron de la lata tramitación legislativa de los proyectos de ley, como el caso del proyecto de Reforma Agraria en el Gobierno de Frei, que demoró cerca de dos años con la Reforma Constitucional al derecho de propiedad. Por lo menos, la Reforma Constitucional de 1970 da al Presidente Allende la eventual posibilidad de que se apliquen trámites más breves en sus proyectos y el destierro de las leyes "misceláneas" con los recursos al Tribunal Constitucional. Por último, dentro de las limitaciones al poder del Presidente de la República necesariamente debemos señalar el excesivo detalle de las leyes que, en la práctica, permiten que la mayoría se aplique sin necesidad de Reglamentos. Las leyes del siglo pasado y principios de este siglo eran verdaderas leyes, por su carácter general que dejaba al Presidente de la República con una amplia potestad reglamentaria. Las leyes posteriores a 1925 son extraordinariamente complejas y se llega hasta los menores detalles. En el fondo, los Partidos tratan de amarrar al Presidente en la ejecución de las leyes. Se dirá que la mayoría de las leyes importantes tienen su iniciativa en el Presidente. Es verdad, pero no hay que olvidar que el Presidente ha debido formar coaliciones de Partidos que lo apoyen en el parlamento, o bien las Cámaras al tratar los proyectos incorporan, por la vía de la indicación, normas destinadas a limitar o regular la acción ejecutiva del Presidente.

Sin embargo, el Presidente de la República tiene también algunos instrumentos para presionar a Parlamentarios y Partidos Políticos, como la iniciativa exclusiva de ciertos proyectos de ley en que, la ley anual de Presupuestos tiene singular valor, pues distribuye los gastos variables por Servicios y por áreas geográficas; los nombramientos de Ministros y demás funcionarios importantes (En muchos gobiernos se ha hablado del "cuoteo" en la distribución de "cargos claves"), la fijación de prioridades en la inversión de los fondos públicos, etc.

La Administración Pública, como grupo de presión, requiere también un examen más detenido. El Presidente de la República es el Jefe Superior y goza de toda la influencia que tal calidad le permite: nombramiento de funcionarios, distribución de recursos entre los Servicios, recepción de información oportuna, etc. Indudablemente que tiene poder el Presidente frente a los otros Organos del Estado por contar con la colaboración de la Administración Pública; la sola posesión de los bancos de datos y el monopolio de la computación pública le dan un más importante, pero también la Administración tiene poder frente al Presidente de la República.

En efecto, la Administración Pública constituye los ojos del Presidente de la República a través de todo el País, ve por ella y actúa por ella. El análisis de la información que recibe el Presidente lo hace ella. En el fondo el Presidente conoce la marcha del País de la manera que la Administración Pública se la presenta. Por mucho que el Presidente recorra el territorio sólo tendrá una visión superficial de la situación y muchas veces escenificada de antemano. Los Ministros y Jefes de Servicios tienen la humana tendencia de mostrar al Presidente el lado positivo de la acción de gobierno; es tal el cúmulo de atribuciones que tiene que ejercer el Presidente que le es imposible revisar todas las resoluciones, debe confiar en un grupo bastante numeroso de colaboradores. Los Presidentes se aíslan del contacto con los ciudadanos, muchas veces círculos de personas tienen influencia sobre él por confiar él más en ellas que en otras; otras veces los Ministros o Subsecretarios tienen fundado temor en informar a los Presidentes los aspectos negativos del gobierno. La prensa en que el Presidente confía le es, generalmente, incondicional. El poder de la Administración frente al Presidente queda comprobado cuando se trata de modificar o trasladar las atribuciones de un Ministerio o Servicio a otro. La resistencia es heroica. Nosotros hemos llegado a la conclusión de que para hacer una reforma administrativa sería y racional hay que intentarla en el primer año de gobierno, antes de que los Ministros y Jefes de Servicios comprueben el poder que tienen, después es muy difícil.

Cuando en el gobierno existen diversos Partidos Políticos que colaboran con el Presidente, la situación descrita se multiplica muchas veces porque cada Partido quiere demostrar o hacer creer al Presidente que los Ministerios, las prioridades a su cargo y sus Ministros y funcionarios son los más importantes, los más eficientes, etc.

A lo anterior debemos agregar que el mando efectivo del Presidente de la República y los Ministros en la Administración Pública se refieren principalmente a los Servicios Centralizados, pues los descentralizados no dependen, sino que se relacionan con el Presidente a través de algún Ministerio. Los Servicios descentralizados gozan de bastante autonomía, y si bien, los dirige un Vicepresidente o Director nombrado por el Presidente, las decisiones importantes le corresponden a los Consejos o Directorios en que el Presidente tiene algunos miembros de su libre designación.

En los últimos decenios, en cada Gobierno surgen nuevos servicios descentralizados que, a pesar de lo expresado, tienen a su cargo el cumplimiento de las prioridades de esos gobiernos. Es el caso, por ejemplo de CORFO y sus subsidiarios, de CORA, INDAP, SAG, CORVI, CORHABIT, CORMU, CODELCO, etc.

En más de alguna ocasión, los Consejos de Instituciones descentralizadas han acordado medidas ajenas o contrarias a la política de los gobiernos, demorando mucho tiempo su posibilidad de corrección.

No pretendemos criticar injustamente a la Administración Pública Chilena, sólo queremos destacar la necesidad de establecer bases constitucionales y hacer una reforma administrativa racional que acreciente su prestigio y le dé un carácter profesional, por una parte, y, por la otra comprobar su real poder que, sin duda, constituye limitación al poder del Presidente de la República.

Dentro de la comunidad política hay otras organizaciones que tienen poder además del Estado. Es muy importante para el ejercicio del gobierno que el Presidente de la República logre hacer que esas organizaciones concurren a apoyar la política que desarrolle o, a lo menos, obtenga su neutralización. Tal ocurre con los sindicatos, asociaciones de empresarios, Universidades, Juntas de Vecinos, Centros de Madres y otras organizaciones comunitarias.

Si el Presidente de la República, a través de los Partidos Políticos que lo apoyan, no está en condiciones de que los sindicatos acepten sus medidas de política económica, es imposible en la práctica que pueda cumplir programas de estabilización o luchar en contra de la inflación. Nada se obtiene con fijar por ley los aumentos de remuneraciones del sector público, si por un lado el sector privado, a través de sus sindicatos, usando la huelga como instrumento de presión, en las negociaciones colectivas logran aumentos sustancialmente mayores al alza del costo de la vida, sea directamente o usando el subterfugio de asignaciones especiales, bonificaciones, etc. Un Presidente de la República que no cuenta con verdadera solidaridad de los trabajadores tiene una tremenda limitación en su poder para cumplir su programa.

En verdad es difícil convencer a los empleados y obreros que en sus peticiones deben ajustarse a una determinada política, pero es casi imposible tal convencimiento cuando lo requieren los Partidos que estando en la oposición han estimulado una actitud diferente. La solidaridad no se produce por órdenes de autoridad o por medio de una propaganda falaz, sino que con el ejemplo, sin verbalismo, destruyendo la persecución sectaria e informando honestamente a los ciudadanos. Los hombres entienden que nada se construye en un día con cimientos sólidos y que muchas veces hay que sacrificar algo o mucho hoy para ser felices mañana, pero racionalmente exige abolición de privilegios, igualdad real, la "pobreza" de los que ejercen la autoridad y muchas limitaciones a los que deben prestar sus servicios a la comunidad.

Un Presidente de la República que desee afectar profundamente las estructuras sociales también se enfrentará con las Asociaciones de Empresarios, de Productores y con los Colegios Profesionales o Asociaciones Gremiales. Es importante la influencia que en ellos tengan los Partidos Políticos que apoyan al Presidente, pero nos parece que por sobre todo se logrará una actitud nacional frente al gobierno si éste muestra oportunamente las "reglas del juego" que afectarán a productores de bienes y servicios.

Junto con el tremendo desarrollo de la sindicación campesina, en el Gobierno del Presidente Frei, se estimularon y facilitaron la constitución de organizaciones comunitarias de diferente índole: Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Cooperativas diversas, Comités de pequeños productores, medieros, arrendatarios, etc., siguiendo la acertada política de que el servicio público llega mejor al pueblo organizado que al individuo aislado. Pero, no basta la organización, es menester además que el servicio llegue oportunamente. De lo contrario, estas organizaciones de fuerte base de apoyo al gobierno se transforman en un poderoso grupo de presión adversario del Presidente de la República y sus colaboradores. Si, además, la participación del pueblo organizado en las decisiones de la autoridad es meramente formal y no real, se desvirtuará un valioso instrumento para la subsistencia del régimen democrático.

Por último, en este largo recorrido debemos examinar el papel de las Iglesias y de las Universidades, Instituciones sociales de naturaleza especial por las funciones que cumplen.

La influencia de las Iglesias y, particularmente, la de la Iglesia Católica, Apostólica y Romana, en el gobierno se ha debilitado en los últimos decenios. Desde luego para esta última no es la misma la situación que gozaba bajo el imperio de la Constitución de 1833, en que era la religión oficial del Estado, que la separación con privilegios que se pactó en Roma en 1925 y concretó la Reforma Constitucional de ese año. No obstante, todos los gobiernos han mantenido buenas relaciones protocolares con la Iglesia Católica, respetando su participación en las Fiestas Oficiales. En la transmisión del mando al Presidente Salvador Allende hubo un Tedeum Ecuménico.

La religiosidad de los chilenos hace que todavía sea importante la opinión de las Iglesias respecto a los grandes problemas nacionales y los Presidentes buscan o su franco apoyo o su neutralidad.

Las Universidades cumplen una función importante en Chile y en la mayoría de los países de Latinoamérica: son los centros de educación superior y de casi exclusiva investigación científica y tecnológica. En los últimos años han recobrado su tarea de ser conciencia crítica del País y comprometerse más con la realidad chilena. Constituyen, por ende, un fuerte grupo de presión que auna a académicos, estudiantes y funcionarios. Los Presidentes de la República han demostrado especial preocupación por ellas y, no hay duda, que los gobiernos tienen buen cuidado de, respetando su autonomía, obtener su colaboración para el cumplimiento de sus metas. La solidaridad de los universitarios, expresada a través de sus específicas funciones, es realmente valiosa en muchas tareas de gobierno.

En síntesis, entonces, el poder real del Presidente de la República es el resultado de todos los aspectos que hemos señalado, con algunas disgresiones que consideramos útiles para ilustrar su contenido; al poder jurídico formal el Presidente suma la valiosa información

que posee de la realidad internacional, el conocimiento del "pulso" de las Fuerzas Armadas, el monopolio de los bancos de datos y computación públicos, el manejo de la Administración Pública, la fijación de prioridades, del gasto público, etc., limita su poder la estructura del Parlamento, la necesidad de apoyarse en coaliciones de Partidos Políticos, la obligación de confiar en un gran número de colaboradores, el poder de la Administración Pública, de los sindicatos, de las empresas de productores, de las organizaciones comunitarias, de las Iglesias, de las Universidades, etc.

Concluiremos destacando el valor de la persona del Presidente de la República en el régimen político chileno, pero, al mismo tiempo recordando que solo es muy poco lo que puede, revelando la importancia de los Partidos Políticos y del equipo gobernante.

El elector no debe buscar únicamente el prestigio, la honestidad, el patriotismo o el talento del candidato; sino examinar su programa y tratar de establecer quienes lo apoyan y con quienes cuenta. Sólo así conocerá su propio destino o futuro.

VII. EL LIDERAZGO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL REGIMEN POLITICO CHILENO.

Sin duda que el régimen democrático chileno, como se ha demostrado anteriormente, se sustenta en el liderazgo del Presidente de la República. ¿Es extraña la existencia de un líder en la democracia? ¿Es incompatible la democracia con un líder? Responder afirmativamente sería desconocer la existencialidad y la esencia democráticas, la diferencia entre la democracia y el autoritarismo no radica en la presencia o ausencia de un líder; la diferencia es que el líder en la democracia ha sido elegido por el pueblo, tiene un mandato definido y responde de sus actos. El jefe de los autoritarismos descansa su autoridad en la fuerza, por lo menos, en la primera época: no se sabe cuánto va a permanecer en el gobierno, y no responde de su gestión.

¿Cumple la institucionalidad chilena con el carácter que debe tener un líder en la democracia?

El líder en la democracia debe tener un amplio respaldo de opinión pública. Como hemos expresado, el sistema de elección del Presidente de la República, permite que un candidato que haya obtenido una mayoría relativa en la votación popular debe ser elegido Presidente de la República por el Congreso Pleno, Congreso Pleno que puede no representar debidamente la realidad política existente en el momento de elegir Presidente, por tener mandatos de diferente duración. Así pues, el Presidente de la República, líder de la democracia en Chile podía institucionalmente representar a una minoría y no el pensamiento de la mayoría legítimamente expresado.

¿Qué tiene que hacer un Presidente de la República que no representa a la mayoría del pueblo, elegido de manera tan singular? Gobernar mediante coaliciones políticas explícitas o implícitas, transigiendo su programa en busca de consenso. La técnica de la democracia es el diálogo y el compromiso. Así, lo hicieron los Presidentes de la República en los últimos 40 años, con excepción del Presidente Allende que trató de imponer un proyecto político que era minoritario.

Decíamos anteriormente que la situación del Presidente Allende era algo distinta, pues la Reforma Constitucional de 1970 lo dotó de un instrumento que, si efectivamente tenía el apoyo de la mayoría de los chilenos, podía permitirle hacer reformas de estructura. Este instrumento era la consulta plebiscitaria en el caso que la mayoría del Congreso la rechace un proyecto de reforma constitucional. En el momento crucial de la crisis el Presidente Allende no hizo uso del plebiscito.

El proyecto político que encabezaba el Presidente Allende, vía electoral hacia el Socialismo, o como se llamó: "vía chilena hacia el Socialismo", era un proyecto de minoría en su Partido Socialista. En efecto, el Congreso General de ese Partido, celebrado en Chillán los días 24, 25, y 26 de noviembre de 1967, había rechazado la vía democrática para alcanzar el poder y se había pronunciado definitivamente por la "lucha armada" como "la única vía que conduce a la toma del poder político y económico y a su ulterior defensa y fortalecimiento".

Allende, después que fue Secretario General de su colectividad en los años 1943-1944, siempre fue minoría en su partido y no integró el Comité Central; en ninguna elección obtuvo votos suficientes para formar parte de ese Comité Central. Su pre-candidatura presidencial fue impuesta por los representantes de Provincia y el Comité Central lo proclamó pre-candidato por 12 votos y 13 abstenciones. Todos recordamos lo difícil que fue para la Unidad Popular proclamar su candidato a la Presidencia de la República, aún después de haberse puesto de acuerdo en un Programa común.

El proyecto político de la Unidad Popular resultó minoritario en la votación de 1970. Su candidato, Salvador Allende obtuvo el 36,2% de los sufragios.

La coalición Unidad Popular no tenía mayoría en el Congreso Pleno, por lo que hubo de llegar a un acuerdo con el Partido Demócrata Cristiano. Este acuerdo, a diferencia de lo que había ocurrido en anteriores oportunidades, no significó transacción del Programa, ni ingreso del Partido que definía la elección al Gobierno. La Democracia Cristiana se limitó a exigir que se perfeccionaran las garantías constitucionales, de manera de asegurar la libertad ideológica, el pluripartidismo, la libertad de opinión e información, la movilidad política, la libertad de enseñanza, el derecho de participación, y el monopolio del uso de la fuerza en las Fuerzas Armadas.

El Gobierno del Presidente Allende era también minoritario en el Congreso Nacional y para efectuar las modificaciones de la Constitución y las leyes que exigía su Programa, necesitaba el consenso de los Partidos de Oposición. En consecuencia, sólo el diálogo democrático permitía la subsistencia de la democracia como vía institucional de solución del conflicto social.

En la parte del Programa de la Unidad Popular en que había consenso no hubo problemas con el Congreso Nacional, tal ocurrió con la nacionalización del cobre, la reforma tributaria, la redistribución del ingreso, etc. Pero en aquellos en que no había consenso, el Pre-

sidente Allende buscó y usó todos los medios para imponer su proyecto minoritario: trató de dividir al Partido Demócrata Cristiano, usó "los resquicios legales", abrió conversaciones con la Democracia Cristiana sin que hubiera posibilidades de acuerdo, e incorporó dos veces al Gobierno a las Fuerzas Armadas, colocándolas como árbitro de la situación política. El único recurso que no usó era el más legítimo en la vía democrática frente al conflicto: la consulta plebiscitaria que le permitía la Reforma Constitucional de 1970. (Ver "De la vía chilena a la vía insurreccional" Genaro Arriagada. Ed. del Pacífico).

Entre tanto, se habían ido creando poderes paralelos a los institucionales que en septiembre de 1972 ya tenían más fuerza e importancia. Los cordones industriales, las organizaciones paramilitares, las marchas, la Asamblea Popular de Concepción, las huelgas de transportistas, comerciantes, mineros, estudiantes y profesionales, representaban el camino de la insurgencia.

Cuando los hombres se arman es porque han perdido su fe en la democracia como sistema para institucionalizar el consenso. La ley de control de armas llegó tarde y, lo que es peor, fue aplicada con exagerada lentitud. El líder de la democracia debe medir la tensión que provocan sus reformas y no acumular conflictos, porque puede llegar el momento en que éstos lo superen y entre en crisis el sistema mismo.

VIII. EL CONGRESO NACIONAL. BICAMERALISMO. SUPERPOSICION DE REALIDADES POLITICAS. PAIS IRREAL.

El Congreso Nacional es bicameral desde 1822, lo forman la Cámara de Diputados y el Senado. El Constituyente justificó el bicameralismo en un Estado Unitario, como Chile en la necesidad de que la ley fuera la expresión de una Cámara Política, joven e imaginativa, y otra Cámara que represente la tradición legislativa, la razón y, de cuya acción conjunta, resultare una lenta evolución de las instituciones sociales, económicas y culturales. Nos parece que de la intención del Constituyente subsisten la finalidad, evolución lenta, y la diferenciación en la base de elección, la Cámara de Diputados representando a la población de los Departamentos, y el Senado a las regiones del País.

La Cámara de Diputados consta de 150 miembros, elegidos por departamentos o agrupaciones de departamentos. Se elige un Diputado por cada 30.000 habitantes y por una fracción que no baje de 15.000. En la actualidad la Cámara de Diputados ha perdido su representatividad. En efecto, la base de población en la elección de los Diputados se rige por el Censo de 1930, correspondiente a la realidad social de 40 años atrás. Está desvirtuada esa base. Los Diputados no representan cabalmente las actuales agrupaciones de la población y luego no proyectan con la intensidad necesaria los problemas que la afectan. Son Diputados de un País irreal. Si agregamos que tampoco se ha revisado la base territorial (Agrupación de Departamentos que están lejos de tener características comunes) podemos explicarnos la razón de muchas crisis. Señalaré algunos ejemplos ilustrativos sobre la materia:

| Provincia y Dptos. | Población Censo 1930 | Diputados Actuales | Población Censo 1960 | Diputados que debería elegir |
|--------------------|----------------------|--------------------|----------------------|------------------------------|
| Coquimbo | 198.336 | 7 | 308.991 | 10 |
| Valparaíso | 360.490 | 12 | 617.510 | 21 |

| Provincia y Departamentos | Población Censo 1930 | Diputados Actuales | Población Censo 1960 | Diputados que debiera elegir |
|---------------------------|----------------------|--------------------|----------------------|------------------------------|
| Santiago | | | | |
| 1er. Distrito | 542.432 | 18 | 647.513 | 22 |
| 2º Distrito | 140.322 | 5 | 594.607 | 19 |
| 3er. Distrito | 155.629 | 5 | 930.320 | 31 |
| 4º Distrito | 129.220 | 5 | 264.985 | 9 |
| O' Higgins | 170.536 | 6 | 259.470 | 9 |
| Concepción | 268.421 | 9 | 539.521 | 18 |
| Valdivia | 149.029 | 5 | 259.794 | 9 |

Los casos mencionados son tan elocuentes que ahorran comentarios. La situación del 3er. Distrito de Santiago es increíble: elige 5 Diputados; debiera elegir 31. Si agregamos que se han mezclado el Departamento Pedro Aguirre Cerda y el Departamento de Puente Alto con las Comunas de las Condes, Nuñoa, Providencia, La Reina, con características socio-económicas muy diversas, tenemos que los Departamentos de ese Distrito tienen una representación irreal.

Podría argumentarse que si se aplica el Censo de 1960 el número de Diputados aumentaría a 247, número que es inconveniente. Por cierto, pero nada impide que se aumente la base de población a 1 Diputado por cada 50.000 habitantes o se congele su número en proporción a la población. Veamos lo que ocurriría con estas soluciones.

| Provincias y Departamentos | Situación Actual | Sistema 150 Diputados | Sistema 1 Diputado por 50.000 habitantes. |
|----------------------------|------------------|-----------------------|---|
| Coquimbo | 7 | 6 | 6 |
| Valparaíso | 12 | 13 | 12 |
| Santiago | | | |
| 1er. Distrito | 18 | 14 | 13 |
| 2º Distrito | 5 | 13 | 12 |
| 3er. Distrito | 5 | 21 | 19 |
| 4º Distrito | 5 | 6 | 5 |
| Concepción | 9 | 12 | 11 |

Por su parte, el Senado está formado por 50 miembros que se eligen por circunscripciones que representan los intereses regionales. Los senadores duran 8 años y el Senado se renueva por parcialidades cada cuatro años. Esto hace, a nuestro juicio, que el Senado no represente la idea política mayoritaria imperante en el país, sino que es una superposición de realidades políticas diferentes. La mitad del Senado, 25 Senadores, se mantienen, en tanto que los otros 25 deben elegirse junto con la renovación total de la Cámara de Diputados, los que se quedan representan la realidad política de 4 años atrás, los elegidos la nueva realidad política. Esta superposición de realidades crea conflictos.

La generación de las candidaturas a Diputado y Senador se produce casi exclusivamente por los partidos políticos. A ellos protege la ley de elecciones y el sistema de representación proporcional. Las candidaturas independientes son escasas y frecuentemente no tienen éxito. En suma, una élite política nombra los candidatos, entre los que la ciudadanía ejerce su mero derecho de opción.

Respecto a las inhabilidades (prohibición para ser elegido) e incompatibilidades (prohibición de desempeño simultáneo) que afectan a los Diputados y Senadores debemos reconocer que se ajustan a un régimen democrático. No obstante, la creación de organismos descentralizados, funcional y territorialmente exigen una ampliación de esas prohibiciones en atención a la importancia que tienen esos organismos en el

proceso socio-económico chileno, por supuesto, con las correspondientes excepciones. Los efectos del sistema electoral de elección de los Diputados y Senadores los analizaremos más adelante en relación con la mayoría gobernante.

La Cámara de Diputados y el Senado, además de su participación en el proceso de formación de la ley, tienen atribuciones exclusivas, que representan su carácter de Cámara política y Cámara tradicional, respectivamente. A la Cámara de Diputados le corresponde la atribución de fiscalizar los actos del gobierno, pero, como se ha expresado anteriormente esta fiscalización no afecta la responsabilidad política de los gobernantes y es una fiscalización sin sanción jurídica. Además, no incluye directamente a la Administración Pública, por lo que es muy limitada. No obstante, tiene un valor político y moral. Es digno de recordar entre otros, el Acuerdo de la Cámara de Diputados sobre los actos del Gobierno del Presidente Allende, de 22 de Agosto de 1973, en que se le llamó a rectificar su actuación de gobernante.

El Senado tiene atribuciones jurisdiccionales para hacer efectiva la responsabilidad civil de los Ministros de Estado, la responsabilidad penal de Intendentes y Gobernadores, y resolver algunas contiendas de competencia y rehabilitaciones. Es, además, órgano consultivo del Presidente de la República y coadministrador en algunos nombramientos de funcionarios importantes. La mayoría de estas atribuciones exclusivas correspondían en la Constitución de 1833 al Viejo Consejo de Estado.

Para hacer efectiva la responsabilidad penal del Presidente de la República, Ministros de Estado, Magistrados de los Tribunales Superiores, Contralor General de la República, Intendentes y Gobernadores y Generales y Almirantes de las Fuerzas Armadas, se instituyó la Acusación Constitucional por la Cámara de Diputados ante el Senado, para juzgar los delitos o abusos de poder cometidos por estos gobernantes en el desempeño de sus cargos. A los comentarios que hemos hecho anteriormente, referidos a la acusación del Presidente de la República, debemos agregar que en muchas oportunidades, en especial, durante el gobierno del Presidente Allende, pretendió aplicarse este procedimiento no para juzgar delitos o abusos de poder, sino para hacer efectiva la responsabilidad política de los gobernantes, actitud contraria a un régimen Presidencial de gobierno. Sería más conveniente, si se modifica el sistema de designación de los jueces haciéndolo más independiente del Presidente de la República, que la Cámara de Diputados acusara ante un Tribunal mixto, integrado por jueces y políticos.

En cuanto al proceso de formación de las leyes ya hemos dado nuestra opinión, en el sentido de que con la Reforma Constitucional contenida en la Ley Nº 17.284, de 23 de Enero de 1970, se racionalizó

el procedimiento legislativo, al mismo tiempo que se aumentó la importancia del Presidente de la República.

La Cámara de Diputados y el Senado en Chile han sido un baluarte de la defensa de la libertad y de los derechos humanos, han realizado una labor legislativa de enorme importancia para el país, con satisfactoria técnica para una Nación subdesarrollada, especialmente el Senado en este último aspecto, y con una probidad excepcional en el mundo político de América Latina. Los Diputados y los Senadores no son responsables de que el sistema haya sido construido para el mantenimiento y progreso del orden social, es decir, para una lenta evolución de las instituciones y no para un proceso acelerado de cambios que demanda la sociedad actual.

Mi opinión personal es que el bicameralismo no se justifica en un Estado Unitario, pero hay también buenos argumentos para mantenerlo; evita el choque directo entre el Presidente y la Cámara Unica, permite un mejor estudio de las leyes, facilita la representación de todas las regiones, etc. Parece, no obstante, que siendo los Partidos Políticos los principales órganos de intermediación, la tensión entre los órganos del Estado no se evita con aumentar su número; existiendo una sola Cámara el legislador se preocupará más del estudio de las leyes y no se confiará como ahora, en lo que hará la otra Cámara; en fin, la justa representación es un problema de circunscripciones electorales y sistemas de elecciones más que de la existencia de dos Cámaras legislativas.

Examinando, pues, las relaciones entre los órganos políticos de gobierno podemos confirmar que nuestro régimen político ha sido presidencial de Ejecutivo vigorizado y que está construido para una lenta evolución, exigiendo un alto consenso para modificar el orden social.

IX. LA ORGANIZACION DE LA JUSTICIA, ADMINISTRACION DE JUSTICIA, PODER ECONOMICAMENTE DEPENDIENTE. ACCESO A LA JUSTICIA.

El tercer centro de poder existente en la institucionalidad jurídico-política chilena es el Poder Judicial. Es el único de los órganos del Estado que la Constitución Política denomina "Poder", para expresar la voluntad formal del Constituyente de que, junto con el Presidente de la República y el Congreso Nacional, son los delegatorios del ejercicio de la soberanía. La Constitución de 1833 llamaba al capítulo correspondiente "De la Administración de Justicia".

En mi opinión sólo existió la voluntad formal de constituir al Poder Judicial en un poder del Estado, porque se le dejó prácticamente reducido, por las atribuciones que respecto de él se le confieren al Presidente de la República y al Órgano Legislativo, a la simple función de "administrar" justicia.

En efecto, si bien el Artículo 80 de la Constitución reserva a los tribunales la facultad exclusiva de juzgar las causas civiles y criminales y el Artículo 86 de ese texto confiere a la Corte Suprema la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los Tribunales de la Nación, todo debe hacerse en conformidad a lo que el Poder Legislativo determine a través de la ley. Los Tribunales son establecidos por la ley; su organización y atribuciones también las fija la ley; las calidades que deben tener los jueces, y el número de años que deben haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas Ministros de Corte o Jueces Letrados, también los regula la ley; es la ley la que determina los casos y modos de hacer efectiva la responsabilidad de los jueces, la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los Tribunales que tiene la Corte Suprema debe ejercerla con arreglo a la ley que fija su organización y atribuciones, etc.

Por otra parte, el nombramiento de los jueces se efectúa por el Presidente de la República a propuesta del propio Poder Judicial, sistema mixto de generación que se ha criticado por la posible intromisión política en las designaciones. Corresponde, también al Presidente velar por la conducta ministerial de los jueces.

En suma, el Poder Judicial no tiene más independencia que un Servicio Público autónomo, tanto del Presidente de la República, como del Poder Legislativo. Este hecho es muy grave si se tiene presente que la existencia de Tribunales de Justicia verdaderamente independientes es un pilar del estado de derecho. A su vez los miembros del Poder Judicial poco han hecho para defender su carácter de poder y, un mal entendido concepto de política, los ha inclinado a aceptar la situación descri-

ta. Ellos mismos reconocen que su función es de meros administradores de justicia, limitando su acción a aplicar la ley a los hechos concretos.

A esta falta de real independencia estructural debe sumarse su dependencia económica del Poder Legislativo, que aprueba su presupuesto, fija sus remuneraciones, determina la inversión de equipamiento, etc. Durante mucho tiempo, la falta de una remuneración adecuada, el régimen tributario, la falta de viviendas, el funcionamiento en Oficinas y Locales inhóspitos, han significado desinterés de los Abogados para ingresar al Poder Judicial y una vida poco digna para los que han tenido el valor y la vocación para hacerlo. En otros países llegar a ser Juez es la culminación de una carrera brillante de Abogado, llena de honores y prerrogativas. En Chile, salvo excepciones, al Poder Judicial ingresan Abogados inexpertos, más por problemas ocupacionales que por verdaderas aptitudes y vocación.

Por último, en este análisis general, debemos señalar que todo el sistema de ejecución material de las sentencias dictadas por los Tribunales, normalmente se hace a través del Poder Ejecutivo. La policía depende de ese Poder, al igual que el régimen penitenciario, lo que en circunstancias de agudo conflicto social, como el ocurrido en el Gobierno del Presidente Allende, puede significar que se dejen sin ejecución las sentencias judiciales.

En particular especificaremos algunos aspectos relacionados con la autonomía financiera, el nombramiento de los jueces, con la superintendencia de la Corte Suprema, el acceso a la justicia y la creación de los Tribunales Administrativos. De paso formularemos algunas reflexiones sobre los procedimientos judiciales.

En verdad existe una independencia funcional del Organismo Judicial, ya que puede ejercer las atribuciones que le confiere la ley libremente, es decir, exento de presión externa y sin la coacción e interferencia de los otros Poderes del Estado. La Constitución prohíbe al Presidente de la República y al Congreso Nacional ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes y hacer revivir procesos fenecidos.

Esta autonomía funcional debe ser reforzada con una reconocida independencia económica. Podría aplicarse el mismo régimen que se ha otorgado a la Contraloría General de la República, es decir, asignarle un porcentaje del Presupuesto Nacional, al Poder Judicial, de suerte, que sea el propio Poder Judicial el que decida sobre su distribución, remuneraciones, etc. En algunos casos, como es la fijación

de sueldos, podría hacerlo dentro de límites generales que aprueben los tres Poderes del Estado.

El nombramiento de los Jueces se efectúa actualmente por un sistema mixto en que el propio Poder Judicial propone ternas o cincoenas y el Presidente de la República elige entre los propuestos. Este sistema parece ser el más apropiado pues el natural que sería la elección por votación popular, induce al Juez a la lucha política y se corre el riesgo de que, tratándose de un cargo profesional o técnico, se elija a los menos idóneos, pero más audaces o populares. Tampoco es aceptable la designación por otro Poder, porque dejaría al Juez en posición dependiente, ni la autogeneración o cooptación, pues se podría formar una casta judicial. Sin embargo, el sistema actual tiene inconvenientes, porque la participación del Poder Ejecutivo obliga a los que aspiran a una promoción en su carrera, o a los que desean ingresar a ella, muchas veces a recurrir a las influencias políticas lo que atenta en contra de la dignidad y la independencia de los peticionarios.

Nos parece que podrían solucionarse los inconvenientes anotados si el ingreso a la carrera judicial fuere por medio de concursos públicos resueltos por Comisiones integradas por Miembros del Poder Judicial, el Ministro de Justicia y los Decanos de las Facultades de Derecho, por ejemplo; y que en la designación de los Ministros de la Corte Suprema se mantuviera el sistema actual, con la variante de suprimir los lugares de la cincoena que se ocupan por antigüedad, y de establecer el nombramiento automático del Ministro de Corte de Apelaciones que haya figurado en tres cincoenas. Los demás cargos se ocuparían por ascenso, calificaciones y mérito, previo concurso interno.

La superintendencia directiva, correccional y económica debe ejercerla la Corte Suprema sobre todos los Tribunales de la Nación, excepto los que gozan de autonomía por mandato de la propia Constitución. Sin embargo, parece necesario ampliar esa superintendencia en el sentido de que sea la propia Corte Suprema la que determine la organización del Poder Judicial sobre la base de las normas que la Constitución establezca. Asimismo, se hace indispensable que la Corte Suprema tenga atribuciones para proponer proyectos de ley sobre innovación en las atribuciones de los Tribunales, en los procedimientos judiciales y en la legislación que le corresponde aplicar.

En relación con una evaluación de la función judicial y del acceso a la justicia, recuerdo las palabras del eminente abogado, Profesor Raúl Varela (7): "La vida jurídica es más rica y compleja a medida que una sociedad se desarrolla". El crecimiento de nuestra población, el aumento de nuestro comercio e industria, la variada legislación surgida en los últimos años, el advenimiento a la vida del Derecho de

grandes masas de población, que antes permanecieron casi ajenas a ella, son hechos que multiplican las causas de conflictos de intereses regidos por el Derecho que deben decidir los Jueces y Tribunales establecidos a ese fin, y crean en los pretorios plétora de litigios que recargan la tarea de los magistrados y no alcanzan siempre oportuna solución. Este es un hecho de nuestra realidad que no podríamos negar. Las causas de este mal no radican en los hombres encargados de la función judicial. Quienes por nuestro oficio de Abogados hemos vivido por largos años en el ambiente judicial y seguimos en él, podemos dar testimonio del noble y generoso esfuerzo que nuestros Jueces hacen para cumplir su misión. Pero el número de los Tribunales no es adecuado al de los litigios, éstos se desarrollan en un procedimiento lento por su propia naturaleza e inductivo a la multiplicación de cuestiones previas que provocan inútiles dilaciones.

A estas agudas observaciones agregaremos por nuestra parte que, a pesar de que muchas veces la autoridad política dicta leyes especiales destinadas al desarrollo económico y social, especialmente, en materias laborales, agrarias, industriales y mineras, sin embargo, estas leyes se ven disminuidas en sus alcances por su deficiente aplicación. Los mayores obstáculos que se observan al respecto son: interpretación de la ley con arreglo a las normas del derecho común dictadas generalmente con mucha anterioridad a las leyes especiales (Código Civil de 1855) y aplicación supletoria de la ley común inspirada en otros valores o principios (Código del siglo pasado).

Se ha hablado de que los Tribunales son clasistas. Hay opiniones contrapuestas. Creo indispensable hacer una investigación seria sobre la materia y no sólo del número de juicios fallados contra los obreros, sino que examinar el contenido de las sentencias y la calidad de las defensas de los Abogados.

Lo que sí parece es que la confianza en los Tribunales de dispensar justicia es variable según las épocas y grupos sociales. Así por ejemplo, en una investigación sobre "Sociedad y sistema legal", efectuada por el Profesor Edmundo Fuenzalida (8), en una muestra de la VII región, pudo determinar que las causas civiles de Mayor Cuantía entre 1945 y 1969 habían tenido el siguiente ritmo: 1945 a 1952 lento ascenso; 1952 a 1955 lento descenso; 1955 a 1962 apresurado ascenso y 1962 a 1969, lento descenso.

Por su parte, el CIDU (9) hizo un estudio sobre la percepción por parte de los pobladores de la justicia vigente, mediante una encuesta realizada en octubre de 1971 en trece unidades poblacionales del Gran Santiago. Los pobladores perciben a la administración de justicia tradicional como injusta y favoreciendo a los poderosos. La mayoría de los encuestados subraya la necesidad de riqueza e influencia

para conseguir justicia. Para muchos pobladores la administración de justicia es un mundo extraño que pertenece a una esfera fuera de su alcance. Los agentes de la justicia no escapan a la crítica de los pobladores. Para más de la mitad de los encuestados los abogados son "negociantes que actúan por lucro", sin consideración a lo justo; respecto de los carabineros e Investigaciones "hay buenos y malos". En relación con el sistema sancionatorio un 60% de los encuestados afirman que las cárceles son escuelas de delincuencia y proponen "cárceles reformatorios". Los pobladores aceptan los Tribunales vecinales como una solución de su acceso a la justicia y al mismo tiempo aspiran a una legislación sustantiva que les regule sus problemas individuales y sociales. No desean que continúe una situación que gráficamente expresan, "el código civil para los poderosos, el código penal para los pobres."

Todo pueblo civilizado tiene incorporados a su tradición jurídica penal garantías para el acusado: el carácter público del juicio penal; la asistencia de un abogado de su elección y la libre comunicación entre defensor y defendido; la defensa debe conocer oportunamente los hechos que invocará el Ministerio Público y las pruebas que presentará; la prueba debe ser pública y controlada por las partes. En general, nuestro procedimiento penal se ajusta a lo exigido. Sin embargo, como lo expresó el Profesor Varela en la inauguración del 3er. Congreso Nacional de Abogados, algunas exigencias no se encuentran satisfechas. "El sumario es secreto, el juicio plenario carece de realidad, la prueba del sumario se produce sin el contralor del acusado, el procedimiento es escrito, y por lo tanto, inaccesible al control de la ciudad, el Ministerio Público no existe y sus funciones se acumulan con las del Juez, que lo es de instrucción y sentencia simultáneamente."

Por último, especial consideración requiere la justicia administrativa. El aumento constante de la intervención del Estado en la economía, la frondosidad de la legislación administrativa, es causa constante de conflicto entre la Administración y los ciudadanos. El Constituyente de 1925 previó la necesidad de la existencia de Tribunales especiales que conocieran de los actos arbitrarios de las autoridades políticas y administrativas.

Sin embargo, la falta de ley que las organice y algunas actuaciones de los Tribunales ordinarios excusando su competencia en esas materias, han significado que los administrados queden sin tutela jurisdiccional o la tengan de manera insatisfactoria.

Más de 40 años ha discutido la doctrina chilena si los Tribunales Administrativos deben pertenecer al orden judicial sujetos a la superintendencia de la Corte Suprema, o deben ser autónomos, cuál ha de ser su composición, su competencia y sus procedimientos, sin

que tales debates u opiniones se hayan concretado en una ley. Entretanto, en algunas oportunidades la Corte Suprema ha reconocido, a nuestro juicio la doctrina correcta, de que los Tribunales ordinarios son competentes para conocer lo contencioso administrativo, y en algunos períodos ha negado tal competencia. Nos parece que esta debilidad de la Corte Suprema y la negligencia del legislador ha permitido fortalecer, aún más, el poder del Presidente de la República y ser una de las causas inmediatas de las crisis de las instituciones jurídico-políticas chilenas. Si en los momentos cruciales los Tribunales hubieren asumido su carácter de Poder y no a última hora, es probable que se hubiere evitado la crisis. Los confundió la pasividad de "administrar" justicia.

X. LOS DERECHOS POLITICOS. AMPLIA PARTICIPACION ELECTORAL. PARTIDOS POLITICOS. SISTEMA ELECTORAL. MULTIPARTIDISMO.

El Código Penal determina que los derechos políticos son el derecho a elegir, el derecho a ser elegido, y el derecho a participar en los Jurados. Este último sólo rigió bajo el imperio de la Ley de Imprenta de 1872.

En cuanto al derecho a elegir, la participación del pueblo ha variado sustancialmente con el tiempo. Desde la Primera Junta de Gobierno elegida en el Cabildo Abierto el 18 de Septiembre de 1810, cuyos miembros fueron convocados por esquila hasta la elección del Presidente Allende en que participó el 36,2% de la población de Chile, hubo un constante aumento del número de electores. El cuadro que presentamos es ilustrativo al respecto. Las causas de las variaciones más importantes las indicamos al margen de las cifras.

| <u>Año</u> | <u>% Inscritos sobre la población total.</u> |
|------------|--|
| 1840 | 0,4 % sufragio censitario |
| 1862 | 1,0 % |
| 1870 | 2,2 % |
| 1892 | 4,9 % Ley interpretativa de 1874, Sufragio amplio. |
| 1915 | 5,4 % |
| 1920 | 9,9 % |
| 1932 | 9,5 % |
| 1942 | 11,1 % |

| | |
|------|--|
| 1952 | 17,6 % Ley sufragio femenino de 1949. Sufragio universal |
| 1961 | 23,4 % Ley que establece la necesidad de inscripción para efectuar ciertos actos |
| 1964 | 34,8 % |
| 1970 | 36,2 % Sufragio a analfabetos y mayores de 18 años |
| 1973 | 46,7 % Sufragio universal |

Si a este último dato agregamos que el 49,4 % de la población chilena, tiene menos de 20 años, podemos verificar que en el año 1973, todos los chilenos mayores de 18 años estaban en condiciones de participar en las elecciones, con excepción de los suboficiales y tropa de las Fuerzas Armadas y Carabineros, a los que por razones no convincentes se les marginaba de los derechos políticos.

¿Cómo es posible, entonces, que con una participación electoral del pueblo tan alta, haya hecho crisis la democracia en Chile?

Reiteramos nuestra hipótesis: las instituciones jurídico-políticas chilenas no permitían que esa participación del pueblo tuviera una real significación en las decisiones fundamentales.

En lo que respecta al derecho a ser elegido, las normas de la Constitución de 1925 eran concordantes con las exigencias de una democracia contemporánea, pues no excluyen arbitrariamente ni exigen más allá de los mínimos comunes en las legislaciones (edad, cultura, nacionalidad y honorabilidad).

La participación en los jurados no tiene vigencia al haberse sustituido la Ley de Imprenta de 1872, mucho más democrática que la actual, pues consideraba las infracciones como abusos y no como delitos, sancionaba esos abusos con multa y no con penas privativas o restrictivas de la libertad y entregaba el juzgamiento a Jurados y no a los Tribunales Ordinarios.

En Chile había elecciones unipersonales, como las de Presidente de la República y las complementarias para reemplazar a algún Diputado, Senador o Regidor y elecciones pluripersonales. Al es-

tudiar al Presidente de la República nos hemos referido a las primeras. En esta oportunidad examinaremos los sistemas electorales aplicables a las elecciones pluripersonales, es decir, aquellas en que se eligen varias personas simultáneamente (Senadores, Diputados y Regidores). Chile ha experimentado en su historia todos los sistemas electorales.

La Constitución política de 1925, en su Art. 25, dispuso que en las elecciones de Diputados y Senadores se emplearía un procedimiento que diera por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos. El legislador escogió entre los sistemas proporcionales que dan representación a mayorías y minorías, el ideado por Víctor D'Hondt. No es del caso explicar el sistema D'Hondt, pero sí reviste interés conocer sus bondades y defectos y las posibles correcciones que pueden introducirsele.

Entre los aspectos positivos del sistema D'Hondt se mencionan la igualdad democrática, en la medida que toda opinión logra una influencia concordante con su magnitud en la representación de los cargos que se van a llenar. Esta situación estimula la participación de los ciudadanos en las elecciones y evita en gran medida el abstencionismo.

Otro aspecto favorable que se reconoce por los tratadistas es que el sistema D'Hondt contribuye a la disciplina de los Partidos Políticos. Al mismo tiempo, se dice que evita los cambios bruscos en la dirección de la cosa pública.

Entre los aspectos negativos, además de las dificultades técnicas de aplicación, es frecuente que el resultado de la elección no refleje la verdadera opinión del ciudadano y éste no perciba la importancia de su voto. La confección de las listas, los derrames de votos, los pactos de combinación hacen que, verdaderamente el elector no pueda predecir a quién va a favorecer su preferencia en definitiva. Es obvio que, por otra parte, la libertad electoral del sufragante se encuentra restringida, pues normalmente las listas las confeccionan los Partidos Políticos y, excepcionalmente, hay candidaturas independientes,

Sin embargo, nos parece que el aspecto más negativo del sistema D'Hondt en la perspectiva de la crisis de las instituciones políticas chilenas, es el de favorecer el multipartidismo, por regla general. Este multipartidismo que, normalmente, no es producto de concepciones programáticas diferentes, impide la formación de mayorías gubernativas y parlamentarias estables. En tal circunstancia, la

labor de los Congresos se hace menos eficiente; los gobiernos se basan en coaliciones inestables, en suma, hay desgobierno.

El caso de Chile es un ejemplo clarificador. Desde la aplicación del sistema D'Hondt se favorece al multipartidismo, ya en 1932 había más de 22 Partidos Políticos; en 1941 había 17, en 1953, 24 y en 1961, pese a las nuevas exigencias para inscribir un Partido Político, introducidas con la Reforma Electoral de 1958 (10) subsisten 16 Partidos. No obstante, en los últimos años el número de Partidos se ha estabilizado entre 6 y 10. Este hecho se agrava porque ninguno de los Partidos, excepto el Demócrata Cristiano en 1965, que obtiene 82 Diputados, logra tener una mayoría suficiente para hacer gobierno por sí mismo (11). Así, el Partido Radical obtiene en su mejor época, en 1941, 42 Diputados de 144, los Partidos Liberal y Conservador 35 Diputados cada uno en 1937, el Partido Socialista 20 Diputados en 1953 y el Partido Comunista 16 Diputados en 1941.

La situación descrita exige a los Presidentes de la República, como se ha mencionado precedentemente, que gobiernen sobre la base de coaliciones o realicen lo que en la práctica política se conoce como "gobierno de administración", en los que se mantiene el "statu quo" y no se efectúan cambios importantes.

Muchos correctivos se han introducido al sistema D'Hondt para corregir los aspectos negativos que hemos decrito. Por ejemplo, el sistema del doble voto, las listas semirígidas, los pactos de combinación, las federaciones y confederaciones de Partidos, etc. Este último se aplicó en Chile en las elecciones parlamentarias de 1973 con relativo éxito y habrá que tenerlo presente en el futuro. Igualmente la tendencia contemporánea se inclina a combinar sistemas de circunscripciones con colegios nacionales y, al mismo tiempo, se aplican simultáneamente sistemas electorales mayoritarios con sistemas proporcionales. En fin, se busca conciliar la necesidad de un gobierno con mayoría estable con la participación de los grupos minoritarios.

Ya nos referimos al fortalecimiento de los Partidos Políticos en la reforma electoral de 1958, que excluyó a otras organizaciones sociales del derecho de presentar candidatos en las elecciones de Diputados y Senadores. La importancia de esas organizaciones sociales hacen necesario revisar esta exclusión, como asimismo, deben revisarse las agrupaciones y circunscripciones electorales.

Chile ha contado desde el siglo pasado con Partidos Políticos fuertes, naturales intermediarios de la ciudadanía, base de sustentación de la Democracia Representativa. En nuestro País,

la libertad coincide con el régimen de Partidos. Un régimen sin Partidos asegura la permanencia de las élites dirigentes legitimadas por el nacimiento, el dinero o la función. Sin los Partidos Políticos la democracia sería una ficción; es poco imaginable en la actualidad un sistema auténticamente democrático sin Partidos Políticos. Si es peligroso el partidismo exagerado, una sociedad en que sólo quedaren los gremios, se dividiría por egoísmos particulares de grupos. Los partidos políticos faltos de doctrina caen en el oportunismo y surgen los grupos personalistas que sólo responden al provecho o a la ambición. El sistema de Partido Único es la antítesis del gobierno democrático y sólo vive en las Dictaduras, cuando no en los totalitarismos que lo convierten en una de las piezas fundamentales que aseguran el complejo control ejercido por el régimen imperante. La organización actual de los Partidos no está de acuerdo con la ortodoxia democrática. La democracia no está amenazada por el régimen de Partidos, sino por la orientación contemporánea de sus estructuras interiores. Sólo una vigilante oposición, un severo control y un alto nivel moral hacen posible evitar que la actividad política se corrompa y puedan predominar en ella los más bajos apetitos.

Las proposiciones anteriormente enunciadas corresponden a las tesis planteadas en la Memoria de Prueba "Pactos o alianzas entre Partidos Políticos", de que es autor Juan Patricio Rojas Prado (12). Comparto plenamente esas proposiciones como la conclusión de que los defectos que han caracterizado a los Partidos Políticos chilenos son: el proselitismo excluyente, la subestimación de los valores técnicos en el Gobierno, la intervención exagerada en la marcha administrativa del país y la agitación y la actividad constantes.

Por mi parte, agregaría la organización autocrática de la mayoría de los Partidos Políticos chilenos y la falta de autodisciplina democrática de sus líderes, la que muchas veces se manifiesta en actos irresponsables que ponen en peligro la sustentación del régimen democrático.

En el período anterior a la crisis política del 11 de septiembre de 1973 puede observarse desinterés o indiferencia de los ciudadanos respecto de los Partidos Políticos, a pesar de la pasión con que se sigue la vida pública nacional. Esta situación se explica por algunos especialistas (13) porque el deseo del ciudadano de participar choca con las oligarquías políticas que controlan el acceso a los centros de poder. La mejor demostración de esta afirmación la constituyen las respuestas a las preguntas. ¿Cómo pueden actuar en los Partidos Políticos quienes tienen responsabilidades gremiales, profesionales, intelectuales, los campesinos, las mujeres, los estudiantes, en la generación de las autoridades de los Partidos y de las candidaturas a los cargos de representación popular? ¿En qué medida pueden o están llamados a in-

fluir en las decisiones que los afectan directamente? Examinando, los Estatutos de los Partidos Políticos chilenos podemos responder a esas interrogantes: las fuerzas sociales deciden muy poco, su destino está en manos de oligarquías dirigentes, la participación es mítica. ¡Cómo se puede predicar la participación en la sociedad global, si no se da el ejemplo en el Partido!

La tendencia de los líderes y de los dirigentes políticos es suponer que el juego de las directivas es seguido y aceptado por la masa. De hecho estos juegos provocan una sensación de desagrado en la masa que siente que otros y a veces en forma irresponsable se arrogan su representación indebidamente. El oportunismo, la falta de sinceridad, las actitudes artificiales, la mediocridad de los líderes son factores que alejan al ciudadano de los Partidos.

A su vez, las doctrinas, ideologías y programas se añejan sin renovarse. No hay Congresos en que los militantes de los Partidos se reúnan a examinar, estudiar y aprobar modificaciones a doctrinas y programas. Los Partidos no son capaces de interpretar correctamente el presente y el futuro de las aspiraciones sociales y, son abandonados, excedidos por los movimientos sociales. Ya en octubre de 1972 no eran en Chile los Partidos Políticos los que adoptaban las grandes decisiones. Los gremios, asociaciones, confederaciones, Frentes, cordones industriales, movimientos en general, eran la sede del debate y del acuerdo o desacuerdo. Los líderes políticos perdieron la brújula y el proceso se les escapó de sus manos. Los líderes políticos que no creían en la democracia actuaban en consecuencia; los líderes de los Partidos democráticos reaccionaron tarde, por decirlo más favorable.

En cuanto, a las normas jurídicas que han regido a los Partidos Políticos chilenos, en general, han sido muy escasas, dejando una amplia libertad para su organización. Hasta la Reforma Constitucional de 1971 (14) la Constitución mencionaba de pasada a los Partidos con ocasión del sistema electoral para elegir Diputados y Senadores. La ley, por su parte, para inscribir un Partido Político exige solamente un Acta Constitutiva, los Estatutos y el nombre de los componentes de la Mesa Directiva Central. Debe acompañarse, asimismo, una nómina de por lo menos 10.000 adherentes. La Mesa Directiva Central estará compuesta de tres personas, a lo menos.

La Reforma Constitucional de 1971, mencionada, mantuvo la amplia libertad de los Partidos Políticos para darse la organización interna que estimen conveniente, para definir y modificar sus declaraciones de principios y programas y sus acuerdos sobre política concreta, para presentar candidatos a las elecciones populares y

para desarrollar sus actividades propias.

Una nueva institucionalidad exige repensar la organización interna de los Partidos Políticos.

XI. DERECHOS INDIVIDUALES Y SOCIALES. GARANTIAS CONSTITUCIONALES. REGIMENES DE EMERGENCIA.

La mejor forma para establecer los valores sociales recogidos por el Ordenamiento jurídico es examinar los derechos individuales y sociales asegurados por las Constituciones. Otra fuente es considerar las penas asignadas a los delitos. Este método permite establecer el orden de prelación de esos valores y hasta se puede llegar a caracterizar el régimen político.

¿Cuáles son los valores contenidos en la Constitución de 1925 y su prelación?

La Constitución de 1925 no altera sustancialmente los valores de la Constitución Política de 1833, reformada en especial en 1874; lo que definió el pueblo en el plebiscito de 30 de agosto de 1925 no fue el cambio del orden social existente, sino cuál sistema de gobierno, presidencial o parlamentario, debía mantener la vigencia de esos valores. En efecto, el Presidente de la República de entonces, don Arturo Alessandri Palma, en la primera reunión de la Subcomisión de Reforma Constitucional (18 de abril de 1925) usa la palabra señalando "que las materias fundamentales sobre las cuales debe versar el estudio de la Comisión son: 1º la organización del Gobierno, o sea las facultades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; 2º descentralización administrativa y política y 3º el problema religioso". En la práctica se dedicaron los mayores esfuerzos para discutir y tratar de llegar a acuerdo sobre el sistema de gobierno, sin éxito, pues hubo de someter a plebiscito dos proposiciones: la del Presidente y la de los disidentes (Partidos Conservador, Radical y Comunista). La fórmula disidente se refiere exclusivamente al régimen parlamentario reglamentado. También se debatió extensamente sobre el derecho de propiedad y la libertad de cultos.

Los valores consagrados por la Constitución originaria de 1925, según su importancia, a nuestro juicio son los siguientes: 1º Independencia y seguridad exteriores, junto a paz y orden público interiores. Estos valores se encuentran doblemente protegidos. Por una parte, el gobierno y administración del Estado tienen por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República y, por la otra, los únicos casos de emergencia

regulados por la Constitución originaria, que permite la restricción de la libertad personal, el derecho de reunión y la libertad de imprenta, esto es, el estado de sitio y las leyes excepcionales, en su caso, están destinadas a preservar estos valores.

2º Propiedad. Régimen especial para la propiedad privada. La Constitución originaria garantiza "la inviolabilidad de todas las propiedades sin distinción alguna". Consagra la excepción clásica de expropiación por causa de utilidad pública, previo pago al dueño de una indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente. La jurisprudencia estableció que la indemnización debía pagarse en dinero y antes de la toma de posesión material del bien expropiado.

La Reforma Constitucional de 1967 (15) amplió los casos de posibilidad de pagar la indemnización parte al contado y parte a plazo modalidad que había sido introducida durante el Gobierno de Alessandri (16) y la toma de posesión material anticipada del bien expropiado; mantuvo el derecho del propietario de recibir siempre una indemnización equitativa, y entregó el resto de la regulación a la ley, equiparando la propiedad a la libertad personal, el derecho a la vida y las libertades espirituales.

3º Libertades espirituales. La Constitución asegura la libertad de opinión, sin censura previa, la libertad de conciencia y cultos y la libertad de enseñanza.

La Reforma Constitucional de 1971 (17) reforzó la libertad de opinión, consagró el derecho de respuesta y el derecho a la información y garantizó la autonomía académica, económica y administrativa de las Universidades.

4º Libertad de trabajo, industria, comercio y de ejercicio de profesiones, a menos que se opongan a las buenas costumbres, a la seguridad o salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así. La Reforma Constitucional de 1971 agregó el derecho al trabajo, a la sindicación, a la seguridad social y el derecho de huelga.

5º Igualdad jurídica, libertad personal, inviolabilidad del hogar y de la correspondencia, derecho de asociación. La Constitución las reconoce, pero deja su regulación a la ley. La garantía consiste en que son materia de ley. La Reforma de 1971 reconoció la inviolabilidad de las comunicaciones telefónicas.

6º Derecho de reunión en lugares de uso público y derecho de locomoción. La Constitución originaria se refería a ellas, pero entregaba su regulación a las disposiciones generales de policía, esto es, al Presidente de la República. Ya no es ni siquiera la ley la garantía. En la práctica se entrega a la voluntad de los agentes del Ejecutivo la realización de desfiles y reuniones públicas. Es verdad que en lugares privados se pueden reunir las personas sin permiso previo, pero sin armas. La Reforma Constitucional de 1971 entregó a la ley la regulación de ambos derechos, pero la no dictación de la ley hace aplicable por disposición constitucional los Reglamentos vigentes al mes de octubre de 1970.

¿Y el derecho a la vida? La Constitución no lo menciona expresamente. Se dice que está implícito en todas las libertades individuales y en los derechos sociales. Por ser la ley la norma de clausura de nuestro ordenamiento jurídico, es decir, la que debe regular lo que la Constitución no entrega a otras autoridades o actos, concluimos que a ella corresponde regir la vida de los habitantes de Chile. Esto significa que el legislador puede tipificar una conducta social como ilegítima y sancionarla con la pena de muerte.

Nuestras anteriores reflexiones nos han llevado a afirmar que en la Constitución originaria de 1925 se plasmaron con singular maestría los valores del liberalismo individualista. Reafirma esta proposición el hecho de que la dictación de la Constitución de 1925 no obligó a modificar la legislación vigente, con excepción de las normas sobre elecciones. Así se mantuvieron el actual Código Civil (1855), el Código Penal (1874), etc. Si examinamos las figuras delictivas castigadas en ese Código Penal y las ordenamos por su gravedad, de acuerdo con la pena impuesta, veremos que altas penas tienen los delitos contra la seguridad exterior e interior del Estado; que los delitos contra la propiedad tienen mayor pena que los delitos contra la salud; que el robo de animales o vehículos puede tener igual penalidad que el homicidio común; que la fe pública tiene mayor valor que la privación arbitraria de la libertad, etc. Por su parte, el Código Civil mantiene sus principios básicos de libertad de contratación, de la autonomía de la voluntad, de la ley del contrato, de la interpretación literal, de la protección de la propiedad inmueble, la distinción entre hijos legítimos, naturales e ilegítimos, etc.

Justo es reconocer que las Reformas Constitucionales de la década del sesenta y las efectuadas en los años 1970 y 1971, modernizaron la Constitución en estas materias y que las leyes especiales como las laborales, agrarias, de arrendamientos urbanos, etc. innovaron en los principios del Derecho Civil, pero ya se ha dicho las dificultades de interpretación y aplicación que les afecta por tener que remitirse al viejo Código.

Para situaciones de anormalidad en la vida del país, el ordenamiento jurídico contaba al 11 de septiembre de 1973, con los siguientes medios:

1º Estado de sitio. En caso de agresión exterior lo declaraba el Presidente de la República. Si es por conmoción interior le correspondía la declaración al Congreso Nacional, pero si ésta estaba en receso podía hacerlo el Presidente de la República por tiempo determinado. Permite el estado de sitio al Presidente de la República únicamente trasladar a las personas de un departamento a otro y arrestarlas en sus propias casas o lugares que no son cárceles ni otros que estén destinados a la detención de los reos comunes. Las medidas no podían violar las garantías constitucionales otorgadas a los Diputados y Senadores;

2º Leyes excepcionales. En virtud de una ley y cuando lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior, y sólo por períodos que no podían exceder de seis meses, podía restringirse la libertad personal y la de imprenta, o suspenderse o restringirse el ejercicio del derecho de reunión.

3º Con fines parecidos la Constitución consagra el estado de asamblea y la ley 12.927 el estado de emergencia.

Fuera de los casos señalados, ninguna ley podía dictarse para suspender o restringir las libertades o derechos que la Constitución asegura.

Haciendo una evaluación de la forma en que la Constitución Política de 1925 vigente al 11 de septiembre de 1973, garantizaba los Derechos individuales y sociales podemos afirmar que, después de la Reforma Constitucional de 1971, Estatuto de Garantías, esa legislación constitucional a pasado a ser en general, moderna y satisfactoria. Sin embargo, dentro de una democracia contemporánea deberían contemplarse las siguientes adiciones:

a) el derecho a la vida. Como vimos anteriormente en Chile se ha dejado a la regulación de la ley este derecho fundamental. Por convicciones religiosas me inclino por la abolición de la pena de muerte. Asimismo, parece necesario dictar normas de protección del que está por nacer y permitir sólo el aborto terapéutico;

b) el derecho a la salud, Hoy se hace indispensable elevar al carácter constitucional la conservación de los recursos ecológicos, y

c) los derechos de la familia. Hace falta consagrar la igualdad de los hijos, la igualdad del hombre y de la mujer, dictar normas sobre la protección de la madre, consagrar sólo la esterilización proli­fáctica y terapéutica, y reconocer el derecho a la pareja humana para determinar libre y responsablemente el número de hijos y la obligación del Estado para proporcionarle los medios para ejercer esos derechos.

En cuanto a las modificaciones de lo existente en materia de Derechos individuales y sociales proponemos:

a) Consagrar el derecho a la información. Regular el uso por las Universidades de los Bancos de Datos del Estado y de las Empresas Públicas, como asimismo, el acceso a la información de los Bancos de Datos de las Empresas Privadas.

b) En el Derecho de petición, establecer la obligatoriedad de la autoridad de responder dentro de ciertos plazos, permitiendo a la ley regular el silencio de la autoridad.

En el derecho de propiedad, habría que agregar normas que establezcan las bases fundamentales de la economía (Reforma Constitucional de las tres áreas), regular las nacionalizaciones si se mantiene la diferencia entre expropiación y nacionalización. Me parece importante reservar al Estado el dominio del fondo del mar territorial.

c) Perfeccionar la inviolabilidad del hogar y de la correspondencia, englobándolos en un derecho más general, el derecho a la intimidad ("privacidad"), dejando las excepciones a la ley.

d) En la libertad de trabajo, establecer la prohibición de discriminación del trabajador inmigrante respecto a las condiciones de trabajo.

En cuanto a las garantías constitucionales, que son la protección de los derechos fundamentales, me parece indispensable que se reconozca la obligación del Estado de crear un Servicio de Asistencia Jurídica que haga reales las igualdades, facilitando el ejercicio de sus derechos para quienes no pueden hacerlo por sí mismo, por razones económico-sociales, físicas o culturales.

Para resguardar debidamente las libertades y derechos es preciso consagrar un recurso de amparo de carácter general, de conocimiento de las Cortes de Apelaciones, que permita restablecer los derechos o libertades trasgredidas o proteger a sus beneficiarios.

Por último, me parece indispensable la regulación explícita de las situaciones de emergencia que afectan las libertades y derechos en la propia constitución, prohibiendo crear nuevas regulaciones por ley sobre la materia,

XII. CONCLUSIONES. DEMOCRACIA CHILENA FORMAL Y REALMENTE IMPERFECTA. CRISIS DE LAS INSTITUCIONES. CRISIS DE LIDERAZGO POLITICO.

Después de la descripción y comparación que hemos hecho en las páginas anteriores de los principios de la democracia, las instituciones formales y el proceso político chileno, descripción matizada con algunas aspiraciones, aspectos normativos que debieran haber formado parte de la próxima investigación, pero que por mucho que uno desee excluirlas para mantener el carácter científico del trabajo, tiene más fuerza el deseo de que las cosas sean o hubieren sido mejores, nos parece que en esta investigación exploratoria podemos presentar algunas conclusiones:

1º Desde el punto de vista jurídico-político (Derecho Político), la democracia es un sistema de gobierno, caracterizado por ser ejercido directamente por el pueblo (ciudadano), o por mandatarios en representación de la mayoría del pueblo, responsables directa o indirectamente ante él, que ejercen la autoridad en conformidad a la ley, respetando los derechos humanos y las autonomías sociales y todo garantizado por un Poder Judicial independiente.

2º Sobre la base de este concepto jurídico-político de democracia, podemos afirmar que la democracia chilena, imperante hasta el 11 de septiembre de 1973, era formal y realmente imperfecta, porque:

a) Sólo permitía la intervención directa del pueblo en el caso de conflicto entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional con ocasión de un proyecto de reforma constitucional, pudiendo este Poder Constituyente derivado disminuir los derechos del pueblo, aumentar las funciones de las autoridades, prorrogar sus mandatos, etc., sin intervención de los ciudadanos. Mayor gravedad reviste la situación con anterioridad a la Reforma Constitucional de 1970, ya que, aún en el caso del conflicto mencionado, dejaba entregada a la voluntad del Congreso Nacional la posibilidad de plebiscito, puesto que al Congreso Nacional le bastaba rechazar el veto del Presidente de la República y no insistir por los dos tercios de cada Cámara para que no hubiese plebiscito y no hubiere reforma constitucional. Así, antes de la aludida reforma constitucional, la mayoría de una sola Cámara podía enervar un proyecto de cambio social que requiriera una reforma de la Constitución, aunque fuere una aspiración de la mayoría del pueblo;

b) porque el Presidente de la República, líder de la democracia chilena podía no representar a la mayoría del pueblo, sino a una minoría, ya que el sistema de elección permitía en el evento que ninguno de los candidatos hubiere obtenido más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, que el Congreso Pleno, constituido por Senadores y Diputados elegidos en otras épocas, eligieran de entre los candidatos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías relativas;

c) porque el Congreso Nacional y el Congreso Pleno representaban realidades políticas de diferentes épocas, al renovarse en su totalidad la Cámara de Diputados cada cuatro años y parcialmente el Senado;

d) porque el Senado representaba realidades políticas superpuestas, puesto que cada cuatro años se renovaba la mitad de los Senadores, subsistiendo por otros cuatro años la otra mitad, cuya elección correspondía a las aspiraciones y realidades políticas anteriores;

e) porque la Cámara de Diputados representaba una base de población que correspondía a la realidad chilena de 1930, al aplicarse el Censo de población de ese año y mantenerlo vigente en todas las elecciones posteriores, incluso la de marzo de 1973, y por tanto, representar una mayoría mítica del pueblo (País irreal);

f) porque, si bien el Presidente de la República, Jefe Supremo de la Nación, tenía responsabilidad penal, que se hacía efectiva ante el Senado por acusación constitucional de la Cámara de Diputados, le era suficiente contar con un tercio más uno de los Senadores, para quedar sin sanción y continuar en su cargo, aunque hubiese infringido abiertamente la Constitución o hubiere atentado gravemente contra la seguridad del Estado;

g) porque, a pesar de garantizarse en la Constitución los derechos individuales y sociales algunos de los valores que ellos representaban, su prelación y su protección no correspondían a las aspiraciones y necesidades de la mayoría del pueblo y existía una deficiencia entre la forma como la Constitución consagraba esos derechos y la manera en que la ley los desarrollaba y la aplicación por los Tribunales de Justicia, debido a la no actualización de la legislación codificada en el siglo pasado, a la falta de oportuna dictación de las leyes complementarias, a la limitación de los recursos procesales, a las anticuadas normas de interpretación de las leyes.

h) porque el legislador no respetó a las principales autonomías sociales y Asambleas Provinciales distintas del gobierno central, como las Municipalidades, al no cumplir con las normas constitucionales sobre descentra-

lización administrativa y, por el contrario, trasgredirlas creando servicios centralizados o dependientes del gobierno, paralelos a los servicios municipales;

i) porque el Poder Judicial tenía una limitada e insuficiente independencia y acción al carecer de autonomía financiera, al estar regulada toda su actuación por el legislador, debiendo únicamente "administrar justicia", y no establecer la justicia, al depender el nombramiento de todos los jueces letrados en parte importante del Presidente de la República, al no ejercerse un adecuado control de los actos contenciosos administrativos y a la falta de acceso a la justicia de los sectores más pobres de la población; y

j) porque los Partidos Políticos no permitían una intermediación genuina entre el pueblo y la autoridad, por su organización interna no democrática, por la generación autocrática de las candidaturas a elecciones populares, por la limitada militancia en relación con los ciudadanos, por la excesiva movilidad de los independientes y por la indisciplina de los gobernantes.

39 El régimen político chileno se caracterizó por ser un gobierno republicano, democrático representativo, no parlamentario, con un Poder Ejecutivo vigorizado, en que el Presidente de la República era el Jefe Supremo de la Nación y el líder de la democracia, como lo prueba el cúmulo de atribuciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales de que lo dotaron la Constitución y las leyes.

40 Las instituciones jurídico-políticas chilenas fueron establecidas para el mantenimiento y el lento progreso evolutivo del orden social, pero no para que por la vía institucional se efectuara un cambio profundo en ese orden social o se les sustituyera por otro. Sólo a partir de la Reforma Constitucional de 1970, un Presidente de la República que contara con el apoyo de la mayoría del pueblo podía haber efectuado tales cambios por la vía institucional, usando de la Reforma de la Constitución y, en caso de conflicto con el Congreso Nacional, recurriendo al plebiscito. En efecto:

a) Antes de la Reforma Constitucional de 1970, un proyecto político de cambio social que requiriera para su realización una reforma de la Constitución Política del Estado, necesitaba contar con la voluntad del Presidente de la República, de la mayoría de los Diputados en ejercicio y de la mayoría de los Senadores en ejercicio, o con la voluntad de los dos tercios de los Diputados y de los dos tercios de los Senadores y de la mayoría de los ciudadanos (plebiscito) aunque el Presidente de la República, en este último caso, lo rechazara. Si tenemos en cuenta lo ya

concluido sobre la organización de la Cámara de Diputados y del Senado, podremos ver lo difícil que era la aprobación de un proyecto de Reforma Constitucional que incluyera un cambio social significativo de valores y estructuras. Sólo los proyectos de alto consenso, como las reformas al derecho de propiedad (1963 y 1967), el estatuto de garantías (1971) y la nacionalización del cobre (1971), pudieron lograr aprobación;

b) Después de la Reforma Constitucional de 1970, el Presidente de la República, podía o debía ante el rechazo de un proyecto de reforma constitucional por el Congreso Nacional, consultar a los ciudadanos a través del plebiscito, o sea, la voluntad del Presidente de la República y de la mayoría de los ciudadanos permitía una reforma constitucional, que llevara aparejada un cambio profundo;

c) Después de la Reforma Constitucional de 1970, un proyecto de Reforma Constitucional que no contara con la aprobación del Presidente de la República, requería aunar la voluntad de la mayoría de los Diputados y la mayoría de los Senadores en ejercicio y la voluntad de la mayoría de los ciudadanos (plebiscito). El caso concreto que podría haber demostrado esta afirmación habría sido el Proyecto de Reforma Constitucional de los Senadores Hamilton y Fuentealba, sobre áreas de la economía, si el Presidente Allende hubiera convocado a plebiscito; y

d) un proyecto de cambio social que para su ejecución requiriera de una reforma legal necesitaba contar con la voluntad del Presidente de la República y de la mayoría de los Diputados y de los Senadores presentes en las sesiones correspondientes, o con la voluntad del Presidente de la República y la de los dos tercios de los miembros de alguna Cámara. Para imponer un proyecto de ley contra la voluntad del Presidente de la República se necesitaba el voto conforme de los dos tercios de los Diputados y de los dos tercios de los Senadores. Al Presidente de la República le era suficiente su voluntad y la de un tercio más uno de los Diputados o de los Senadores para bloquear cualquier iniciativa de cambio legislativo. Proyectos de alto consenso, como la Reforma Agraria (Ley 15.020 y 16.640) los reajustes de sueldos y salarios, la sindicación campesina logran su aprobación. Se rechazan reformas administrativas y promoción popular (Gobierno de Frei), Cámara Unica, y Tribunales Vecinales (Gobierno de Allende).

59 Durante el Gobierno del Presidente Eduardo Frei, la crisis de las instituciones jurídico-políticas chilenas se manifiesta en que, no obstante que el Presidente Frei es elegido por la mayoría del pueblo y su partido el Demócrata Cristiano obtiene la mayoría en la Cámara de Diputados, la renovación parcial del Senado le impide lograr mayoría en el Senado con lo que no tiene los medios para cumplir integralmente el programa ofrecido al pueblo. Se le rechazan o "tramitan" proyectos tan importantes como la Re-

forma Constitucional de 1965, la reforma administrativa, la promoción popular, etc. Sin embargo, la crisis de las instituciones no produce mayores consecuencias para la democracia chilena, porque el Presidente Frei, líder de esa democracia, que cree en ella, con visión de estadista, usa el diálogo y el compromiso para lograr la aprobación de aspectos importantes que crean tensión en el sistema político (reforma agraria), renuncia a otros proyectos que provocarían una acumulación de conflictos, como la reforma bancaria, y dota a su sucesor de un instrumento (Reforma Constitucional de 1970) que le permitirá impulsar una reforma social que cuente con la voluntad de la mayoría del pueblo chileno.

6º En el Gobierno del Presidente Allende la crisis de las instituciones jurídico-políticas chilenas se manifiesta en que:

- a) es elegido Presidente de la República un candidato que no representa a la mayoría del pueblo, pues obtiene sólo el 36% de los votos;
- b) no obstante, no contar con mayoría suficiente en ambas ramas del Congreso Nacional, el Presidente de la República presenta proyectos que son minoritarios y rechazados por el Congreso Nacional (no hay diálogo fructífero ni compromiso). Hay una acumulación de conflictos (Tres áreas de la economía, ENU, Asamblea del Pueblo, Tribunales Populares).
- c) Habiendo, a juicio de la mayoría del Congreso Nacional, el Presidente de la República infringido abiertamente la Constitución, no es posible destituirlo por tener en el Senado más de un tercio de los Senadores en ejercicio.

Sin duda, como conclusión final, podemos sostener que en la crisis de las instituciones chilenas hay factores jurídico-institucionales que intervinieron y factores de liderazgo político que, junto con otros de carácter internacional, económico, social y cultural determinaron el movimiento militar del 11 de septiembre de 1973.

NOTAS

1. Consultar "Constitución de 1925, hoy crisis de las instituciones políticas chilenas". Revista Cuadernos de la Realidad Nacional, Nº 5, septiembre de 1970; "El aparato constitucional del Estado", Revista Cuadernos de la Realidad Nacional Nº 15, diciembre de 1972; "Los poderes políticos en una sociedad de participación". IDAP. 1973.
2. Ciclo de conferencias organizadas por el Departamento de Derecho del Estado y de los Organismos Públicos, en el año 1974, publicadas en "Conferencias de Derecho Público 1974". Ediciones Revista de Derecho Público.
3. Ver artículo sobre concepto de Democracia, Mario Verdugo, publicado en "Conferencias de Derecho Público 1974. Ediciones Revista de Derecho Público.
4. Caso citado en la obra "Recopilación y crítica de los informes emitidos en materia constitucional por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados. Pedro Fernández. Ed. Universitaria.
5. Corte Suprema, 23 de abril de 1937, G., 1937, Ier. sem. Nº 67, pág. 283.
6. Esta parte del trabajo se efectuó en 1970, poco después de la elección del Presidente Salvador Allende.
7. Discurso pronunciado en la inauguración del Tercer Congreso Nacional de Abogados el 3 de noviembre de 1959 y cuyas ponencias y conclusiones se publicaron en "La Administración de Justicia en Chile". Imprenta Chile.
8. La investigación del Profesor Fuenzalida está publicada a mimeógrafo y sólo para comentarios.
9. Centro de Investigación de Desarrollo Urbano de la Universidad Católica, investigación publicada por CEREN. Ediciones Universitarias de Valparaíso.

10. La reforma electoral de 1958, efectuada por la Ley Nº 12.891 exigió para inscribir un Partido Político una nómina de 3.000 electores.

11. A pesar de que el Partido Demócrata Cristiano obtuvo en la elección de 1965, mayoría en la Cámara de Diputados, por la renovación parcial del Senado, quedó en minoría en el Senado.

12. "Pactos o alianzas entre Partidos Políticos" Memoria de Prueba de Juan Patricio Rojas Prado. Facultad de Ciencias Jurídicas, Administrativas y Sociales de la Universidad de Chile.

13. Elecciones Parlamentarias de 1969. Oscar Domínguez. Mimeógrafo.

14. Reforma Constitucional contenida en la Ley Nº 17.398, de 1971.

15. Reforma Constitucional que lleva número de Ley 16.615, de 1967.

16. La Reforma Constitucional efectuada durante el Gobierno de Jorge Alessandri tiene número de Ley 15.295, de 1963.

17. Reforma Constitucional que tiene número de Ley 17.398, de 1971.