

# REVISTA FORENSE CHILENA

---

SUMARIO.—Sucinta reseña histórica de la Constitución de la República de Chile, jurada y promulgada en 25 de mayo de 1833, por don Jorge Huneeus.—Comentario del Título preliminar y del Título I del Libro I del Código de Comercio (continuación), por don José Alfonso.—La abuela ilegítima ú otros parientes ilegítimos lejanos ¿tienen algún derecho en nuestra legislación? por don Ramón Chavarría Contardo.—Legislación civil boliviana (continuación), por don Melchor Terrazas.—Revista bibliográfica, por La Dirección.—Sumario general del tomo segundo.—Cuadro de los colaboradores del tomo segundo.—Erratas notables.

---

## SUCINTA RESEÑA HISTÓRICA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CHILE, JURADA Y PROMULGADA EL 25 DE MAYO DE 1833.

*Santiago, 14 de abril de 1887.*

Señor Ministro:

Tuve el día 9 del presente abril la honra de recibir el oficio que, en mi carácter de profesor de Derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad, se ha servido V. S. dirigirme con fecha 31 del próximo pasado marzo.

En su referido oficio me comunica V. S. haber recibido de nuestro Ministro Plenipotenciario y Enviado Extraordinario en Washington, otro fechado el 22 de diciembre último, del cual me acompaña V. S. copia autorizada, como también de la carta dirigida el 1.º de aquel mes y año á nuestro recordado Plenipotenciario, por don Alejandro Anderson, secretario del comité organizado para estimular la celebración del primer centenario de la Constitución vigente en los Estados Unidos de América y el cuarto centenario del descubrimiento de nuestro continente.

Añade V. S. que la lectura de ambas piezas me informará de que, con motivo de la celebración proyectada, el comité ya aludido ha con-

Verdad que el último conflicto, felizmente terminado ya, cuesta la vida de siete mil chilenos, y la ruína pública y privada en la nación; en una palabra, el remedio ha sido peor que la enfermedad. No obstante, reconozcamos con una lealtad y una sinceridad de que no tienen derecho de desconfiar los que han conocido nuestras opiniones, que el triunfo de los revolucionarios es á la vez un triunfo de nuestras instituciones legales. En efecto, la reforma que de nuestra Constitución casi había consumado el llamado Congreso Constituyente importaba la Dictadura del Poder Ejecutivo constituida en régimen de gobierno permanente, la anulación de las libertades públicas y el sometimiento más injustificable de los Poderes Legislativo y Judicial á la voluntad y arbitrariedades del Presidente de la República.

ENRIQUE C. LATORRE

---

## EL PARLAMENTARISMO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE

MEMORIA DE OPCION AL GRADO DE LICENCIADO EN LA  
FACULTAD DE LEYES Y CIENCIAS POLÍTICAS DE LA UNI-  
VERSIDAD DE CHILE.

La Comisión examinadora mandó publicar esta Memoria en los "Anales de la Universidad"

Utilidad de esta investigación. — Concepto del Parlamentarismo. — Preceptos constitucionales que caracterizan de *parlamentario* nuestro sistema de gobierno. — Instituciones que pugnan con la índole de nuestro Código Político. — Aplicaciones inconvenientes que se derivan de la filosofía y del carácter mixto de la Constitución de 1833. — Reforma Constitucional.

### CAPÍTULO PRIMERO (1)

#### Utilidad de esta investigación

Penetrados de que el Código Fundamental de la República descansa, tanto como los cuerpos de sus instituciones privadas, en una inspiración general que se transparenta con fidelidad

(1) Esta «Memoria» se publica tal como fué escrita en septiembre de 1890, sin la más leve alteración.

significativa en su mecanismo y en sus preceptos, juzgamos importante para nuestra ciencia política y de interés para el Derecho Público Positivo el sondear la teoría de la Constitución vigente y el apreciar las derivaciones prácticas de su contexto, en orden á la filiación presidencial ó parlamentaria del Gobierno que ella establece.

El desarrollo de ese programa podría arrastrarnos muy lejos: su tema es el palenque habitual de los polemistas del día. Nuestro objeto, más humilde pero más práctico, se circunscribe al estudio de la doctrina que á ese respecto prevalece en nuestra Carta, estudio que enderezamos á la investigación de una hermenéutica constitucional y á la proposición de las reformas que en esa materia imponen las conclusiones de la ciencia combinadas con las peculiaridades de nuestra sociedad política. Sólo incidentalmente y en cuanto la continuidad de nuestro plan lo exija examinaremos en tesis absoluta las formas presidencial y parlamentaria de gobierno.

La determinación de la mente constitucional inviste la más grave trascendencia para la creación de lo que pudiera llamarse el derecho derivado. En efecto, en todo linaje de instituciones la interpretación jurídica es necesaria, y seguirá siéndolo mientras no se invente cómo conjurar en las leyes la falibilidad y la deficiencia humanas. Pues bien, la de nuestra Ley Fundamental es indispensable sobre todas las demás atendido su laconismo, que obliga á un prolijo análisis interpretativo de sus preceptos, y atendido muy principalmente su carácter mixto de instituciones representativas y absolutas, de preeminencias parlamentarias y de potestades ejecutivas; todo lo cual se traduce en atributos de ejercicio ineficiente y, por lo tanto, en conflictos que, no teniendo desenlace preceptivo, sólo el contexto de la Carta puede resolver.

Un Código de esa índole no debió ser omiso. Pero ya que el nuestro falta á la explicitud que exigía imperiosamente el carácter promiscuo de sus poderes públicos, ya que él no consigna garantías textuales contra las ponderaciones á que ofrece tan fácil cauce, debe el estudio de su espíritu, inferido de los más acentuados rasgos de su cuerpo, suplir á sus inconsecuencias y á sus vacíos, componiendo una filosofía del Derecho Constitucio-

nal susceptible de aplicarse en defecto del derecho escrito. Hé ahí la utilidad de investigar qué carácter predomina en la Constitución, pues ese carácter, fielmente determinado, es la autoridad llamada á solucionar los conflictos constitucionales en ausencia de la Carta misma.

De ahí también la importancia de uniformar ese carácter á objeto de construir, tras el texto legal, un texto de reserva inaccesible á la mala fe y al sofisma, que consolide las instituciones y garantice su libre y regular funcionamiento.

No creemos que esa inteligencia envuelva una ampliación incongruente de aquel precepto civil que manda consultar el espíritu de la ley cuando su tenor no fuere expreso. Entendemos que ella importa la aplicación de un principio interpretativo fundado en la verdad absoluta, y común, por lo tanto, al Derecho Positivo Público y Privado. La intención de la ley fluctúa en sus artículos; y si ella es perceptible, ella debe iluminar los pasajes oscuros, caracterizar las instituciones ambiguas y resolver sus colisiones.

Ningún pasaje más expuesto á los artificios de la controversia que el límite divisorio de las atribuciones del Poder Ejecutivo y de las Cámaras; pocos puntos más indefinidos que la naturaleza y subordinación de relaciones de esos poderes; ningún conflicto más hondo y serio que el conflicto suscitado entre esas autoridades: él paraliza la administración, desprestigia á las autoridades, subvierte el orden y compromete la paz pública.

Tan pronto como el derecho vacila, principian los hechos su acción demoledora. Sinceramente creemos que tales emergencias no se salvan con las interpretaciones jurídicas más incontrastables. Pero, á falta de texto claro y aplicable, la interpretación legítima es útil para la opinión pública, á quien señala sus deberes, y es funesta para la autoridad trasgresora, cuya responsabilidad moral el derecho interpretativo pone á descubierto.

Nos proponemos estudiar esa interpretación, emanándola de las tendencias más caracterizadas de nuestro Código Político. Creemos que ese estudio interpretativo, referido á los puntos enunciados, ofrecería, además de las precedentes ventajas, veri-

ficado en condiciones que no nos asisten, el fundamento más científico y más conveniente para la modificación de la Carta en orden á la completa armonía de sus creaciones y de sus mandatos, instaurada la cual tendremos, no ya una autoridad irrecusable para las disidencias de los poderes constituídos, sino, lo que vale más, un sistema compacto y uniforme de Derecho Público Constitucional, cuya sola existencia habría de sustraernos á toda posibilidad de conflictos producidos al amparo de la Constitución misma.

## CAPÍTULO II

### Concepto del parlamentarismo

Propensión general y constante es la de extremar las evoluciones sociales más allá de los términos que, atendidas sus causas, las demarcan el buen sentido y el interés común. Esa tendencia, ley de los hombres y de las naciones, excita por contraproducencia los movimientos reaccionarios con que se entorpece el desenvolvimiento normal de las instituciones, cuyo progreso se posterga ó se consume al través de resistencias y de luchas. Los fenómenos históricos no se ofrecen como sucesión ascendente de progresos continuos y metódicos, adoptados sin coacción y sin renuncios; casi todo proceso de reforma presenta, por el contrario, una serie precursora de ensayos frustráneos y á las veces un séquito de violencias por cortejo. Es así como las ideas más liberales pueden ser despóticas, según consulten ellas ó nó las circunstancias propias del momento histórico en que se las aplica; y es así también cómo las evoluciones más nobles degeneran en revoluciones intempestivas: cuando la pasión de los hombres abusa de las ideas que son obra de los siglos y patriotismo de las sociedades, la misma libertad puede tornarse en tiranía; y cuando después de la convulsión se equilibra el orden de las fuerzas sociales y se nivelan sus elementos, la reacción es fatal y arrastra á un retroceso incomparable con el relativo progreso que hubiera significado una aplicación prudente de las ideas combatidas.

La experiencia de lo futuro es imposible: la previsión hu-

mana es impotente para calcular con fijeza el curso de los acontecimientos. Pero si ella no determina el porvenir, ella puede gobernarlo. Le basta educar las fuerzas sociales, siempre comprimidas, en la inteligencia de su desenvolvimiento político; comprendiendo y enseñando á comprender la formación y crecimiento espontáneo de los ideales políticos, á cuya influencia se cambian incesantemente el carácter y las necesidades públicas; se maneja el porvenir por cuanto las masas, preparadas para una transición gradual y completa hacia la realización de sus pensamientos, reflejan en los resultados finales el concepto y la conciencia con que se han prestado á las evoluciones preparatorias.

El criterio político nunca será uniforme ni unánime; pero la propaganda científica debe trabajar en difundir y temperar un criterio, á fin de extirpar las influencias perniciosas del ofuscamiento y de la pasión. La educación política tan sólo puede alzar las luchas populares á un objeto intelectual, desinteresadas de los hombres que toman las ideas por asalto, y entregar la solución del porvenir á la cátedra, y al libro y á la prensa.

Dominante el sistema representativo de gobierno en casi todo el mundo civilizado, amenaza su permanencia y su prestigio uno de esos problemas que se juegan durante muchas generaciones, y cuyo desenlace debe la meditación preparar desde luego á objeto de prevenir la superveniencia de soluciones violentas ó retrógradas que importarían gran pérdida de fuerzas y de tiempo. Hé ahí por qué es de la más alta importancia definir los términos del problema, tanto más cuanto que él rueda en parte principal sobre los regímenes ó maneras de gobierno que dividen el sistema representativo.

Conviene ante todo fijar el concepto de este sistema y el de sus derivaciones cardinales.

La idea de representación se contrapone en el tecnicismo del vulgo y en el de la ciencia, á la idea de autoridades absolutas, sin que sea posible determinar taxativamente las condiciones precisas de una y otra entidad, pues el derecho positivo de las naciones, base fundamental del derecho general, ofrece combinaciones muy variadas y numerosas, pero tal vez ningún tipo modelo y acabado. Puede asegurarse por eso, en latísimo sen-

tido, que ante la ideología, por lo menos, todos los gobiernos son mixtos.

No obstante, en la comparación de los gobiernos representativos descuellan ciertos rasgos esenciales que fundan precisamente la clasificación con que se les distingue y denomina. La existencia de poderes electivos, temporales, independientes y responsables es el ideal del gobierno de representación; ninguno de esos elementos asume, sin embargo, una realidad uniforme. La electividad y la temporalidad de las funciones públicas no existen en las monarquías constitucionales de Europa respecto del Poder Ejecutivo; y puede asegurarse que, en general, nadie las querría para el Poder Judicial, cuya generación es, casi en todas partes, indirecta; la responsabilidad es una institución condicionada también por limitaciones de toda especie, aparte de la irresponsabilidad legislativa que, como una ficción necesaria, se acepta sin discrepancia. Se aplica, sin embargo, el dictado representativo á todos aquellos regímenes en que la soberanía se ejerce originariamente por delegación popular, por más que la nación no elija ni renueve sino á uno solo de los poderes públicos, y aún en veces, á una sola de las Cámaras legislativas, y por más que no se responsabilice á ninguna de las autoridades características del Estado. La idea de la representación estriba, pues, más en reconocer al pueblo sus derechos que en entregarle su ejercicio; más que en deferirle su propio gobierno por medio de autoridades en quienes él lo delegara, en concederle la vigilancia de las que desempeñan ese gobierno, mediante la elección de un poder que fiscaliza y que legisla.

Tal es el concepto genérico de todos los sistemas representativos. Dentro de él, en calidad de especies, se recomiendan regímenes distintos; si de la contraposición de los elementos esenciales al sistema representativo resulta una distinción comprensiva del sistema entero y excluyente en sus dos miembros, se obtendrá una clasificación filosófica que responda á un pensamiento y no á la acepción arbitraria de una palabra. Donde la variedad divide el sistema representativo es en lo que respecta á la independencia recíproca de los poderes, pues en ésta la variedad no es ya multiforme como lo es en orden á los ca-

racteres de elegibilidad, temporalidad y responsabilidad, sino que es simplemente disyuntiva. Al respecto de la independencia la contraposición es filosófica, ya que es excluyente y es completa; en efecto, los poderes son independientes unos de otros ó no lo son en el uso de sus atribuciones comunes,—las de significación más característica,—sin término medio. Si esa independencia es imposible, como lo creemos, fundados en el testimonio de los hechos, el sistema se caracterizará precisamente por la autoridad que prevalece en las contiendas.

De ahí se sigue la clasificación del sistema representativo en sistema presidencial y parlamentario, según sea el jefe del Ejecutivo ó el Parlamento quien decide. Esa clasificación respeta la esencia del sistema representativo, pues si el Poder Legislativo prevalece, él es, en todo ó en parte, electivo, apto para trascender en la marcha política de la sociedad y de sus gobiernos, y apto para juzgar, colectiva ó individualmente, por leyes ó por juicios de responsabilidad, á los funcionarios del Estado; si el poder administrativo es el que prevalece, la representación, aunque más incompleta, también existe, porque, aun cuando ese poder no fuere temporal, habrá siempre una autoridad de origen popular, juzgadora y renovable, un Congreso, y ya hemos visto que esta composición política está comprendida en el concepto del régimen de representación: cualesquiera que sean las atribuciones y y aun la jerarquía de los poderes públicos, la representación popular se consulta y, aunque indirecta y parcialmente, se la cumple; y el sistema de gobierno, más ó menos mixto de absolutismo, es el sistema representativo.

Prescindiendo de la independencia meramente virtual de que los jueces disfrutan, ella reza principalmente con los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Conviene esclarecer en principio lo que por independencia recíproca se entiende.

La independencia es en sí misma la facultad de obrar según la propia voluntad, sin ajenas autoridad ni consejo; fácilmente se comprende que ella sólo se puede ejercer en asuntos de carácter privativo. Ahora bien, el interés público, á pesar de toda su complejidad, es uno solo. Los diferentes servicios están, sin embargo, naturalmente sometidos á entidades distintas cuya libertad de acción es indispensable proteger so pena de renun-

ciar al sistema representativo; pero no es menos preciso obviar sus divergencias, pues éstas comprometen la conveniencia social. La independencia de los poderes públicos no es, por lo tanto, ni debe ser absoluta; absoluta, sería anárquica; anulada, se entronizaría el gobierno absoluto.

No se infiere de esto que un poder haya de absorber al otro. Se infiere una distinción capitalísima: la independencia de las autoridades está consagrada en cuanto se refiere á lo que es de esencia y peculiaridad de cada una, en cuanto se refiere á la tarea constituyente propia de las Cámaras, y en cuanto se refiere á la obra genuinamente administrativa propia del Poder Ejecutivo. Á esos respectos, la independencia recíproca puede ser una realidad más ó menos amplia y conveniente. Pero, la disyuntiva se levanta cuando se trata de armonizar á esas autoridades en los gravísimos y numerosos asuntos de interés común que exigen su cooperación simultánea. La transacción dará muchas veces el desenlace. Pero ella no basta; es necesario instituir un sistema que afiance el concurso perenne de esas voluntades; y tal sistema tendrá que declarar, por la fuerza de las cosas, preeminente y superior á una de esas autoridades,—ya que nadie fuera de ellas podrá acordarlas,—en orden á los objetos que requieren acción copulativa.

Un código político ha de ser previsor y celoso en la división de los atributos que reclama la asistencia de un solo poder público, por ejemplo, en todo cuanto reza con las autoridades subalternas de la administración, y en lo relativo á las facultades constituyentes, objetos que conciernen de un modo casi exclusivo, ése al Ejecutivo y éste al Congreso; y ha de ser sabio en definir los asuntos que á ambos poderes interesan, tales como la formación de las leyes y principalmente el procedimiento y el designio políticos. Esto último no le es dado conseguirlo sino declarando la preeminencia de un poder sobre otro para la solución de sus controversias intestinas, y eso se instituye tácitamente, inspirando toda la ley constitucional en un solo y mismo sistema de derecho público en que se penetre con claridad la nota dominante, característica é interpretativa del régimen de gobierno.

Aquella tuición no importa una tutela; es una autoridad supe-

rior reservada, nó para imponer á otra en los ramos de su jurisdicción, sino solamente para fallar los problemas de jurisdicción común. Mas aún, esa autoridad, investida de tan elevado ministerio, debe, como la justicia misma, servir antes de preservativo contra toda escisión, que no de remedio para las consumadas: la misión que la concierne es extirpar las contiendas con el respeto de sus facultades, nó producirlas para supeditar á un poder autónomo dentro de las suyas.

El antagonismo es inevitable donde hay comunidad de derechos ó intereses de opción común. Esta ley que mantiene la paz europea sobre la garantía de las armas, también obra en el Derecho Público Interno de las naciones. Es opinión general que aquella inquietud no desaparecerá sino con el objeto de las discordias, ó más probablemente merced al entronizamiento de una autoridad moral ó material que imponga su fallo arbitrador. En el orden interno de los Estados ocurre fenómeno semejante: la paz de los poderes no se puede consolidar sino constituyendo un poder que imponga un fallo compulsivo en las discordias; se hace indispensable, á virtud de ese principio general de las sociedades más cultas, depositar una ley superior, reguladora del equilibrio y de la paz, en manos de una autoridad que prevalezca sobre las otras en la órbita de sus facultades comunes. En general, la guerra y la lucha, eventos desastrosos de toda sociedad, no se eluden sin una compensación: esta es el sacrificio de cierta suma de independencia en manos de una entidad conservadora.

Á no dudarlo, aquella investidura, algo semejante á la del poder moderador de la raza lusitana, presupone sólidas garantías en la autoridad suprema. Más adelante procuraremos, al aplicar y desenvolver este concepto, fundar las reformas orgánicas que cimentarían su implantación completa y franca, ya que, para nosotros, ese poder ha existido siempre en la Constitución de Chile, como era forzoso que existiera, bien que rudimentaria é imperfectamente.

No creemos necesario detenernos más en probar que la independencia absoluta de los poderes públicos es una quimera. Veamos en qué términos se plantean aquéllas de sus relaciones en que debe un poder subordinarse á otro.

La supremacía política puede ser deferida al pueblo mismo, al soberano, ó á uno de los poderes en quienes reside el ejercicio de la soberanía. El dilema se puede materializar así: ó se entrega al pueblo la solución de los conflictos, ó se deposita en uno de los poderes públicos la facultad de resolverlos. El primer temperamento es el que rige en Inglaterra, donde la Corona disuelve la Cámara de los Comunes y llama á nuevas elecciones que diriman el conflicto; y más genuinamente aun en Francia, donde esa disolución requiere el acuerdo de un Cuerpo electivo, cual es el Senado.

El carácter parlamentario de esos gobiernos es incontestable, pues la inspección suprema, signo esencial del sistema representativo, está cometida al pueblo en la persona de la nueva Cámara. Nos parece fuera de duda que la facultad de pronunciar la última palabra en las disidencias sociales y políticas pertenece de derecho al pueblo; el régimen democrático de gobierno dimana de esa doctrina, ya que su ideal es el gobierno del pueblo por el pueblo. Pero nos parece también evidente que esa atribución popular presupone una cultura política desarrollada y uniforme, toda vez que los cargos populares, y el sufragio mismo, descansan en condiciones de capacidad, de inteligencia y de albedrío; aceptado que el sufragio mismo es un cargo condicionado por esos requisitos, queda fuera de vacilación que el sufragio extraordinario que en solución de las disidencias políticas ejercería el pueblo, sufragio que supondría hasta cierto punto un mandato imperativo, es acreedor á restricciones por lo menos tan prolijas como aquéllas. Nuestra sociabilidad es de todos conocida, y sin mayor examen autoriza el juicio de que tal facultad sería peligrosa y probablemente fatal en manos de nuestros cuerpos electores. Partidarios decididos de la restricción del sufragio, nos permitimos pronunciarnos en sentido adverso á la ampliación de sus objetos, por lo menos mientras no se prestigie y recomiende por pruebas históricas que disipen la justísima cuanto pesada impopularidad que hoy lo oprime.

No adoptaríamos, pues, este elemento del dilema; aunque en él vemos el sistema definitivo que se adoptará en los grados superiores de nuestro progreso político, creemos que las pési-

mas condiciones de nuestro sufragio impiden adoptarlo y lo impedirán durante larga é indefinida serie de años.

Además de eso, el malgasto de fuerzas, de tiempo y de dinero, y las agitaciones y trastornos consiguientes al ejercicio del sufragio, por una parte; y por otra, la perpetuación de los conflictos durante el tiempo que durarían las nuevas elecciones, condenan el pensamiento de entregar al pueblo, desgraciado las más veces en la elección de sus representantes, la facultad de dirimir, eligiendo Cámaras nuevas, situaciones que envuelven dificultades de gran complejidad, inaccesibles al cabal discernimiento de la masa sufragante. No sería racional anticiparnos á nuestra incipiente educación política; ella no satisface ni podrá satisfacer antes de mucho tiempo á las condiciones de inteligencia, de rectitud y de buenos hábitos, indispensables para el acertado manejo de los negocios sociales.

Eliminada la delación popular de las disidencias constitucionales, examinemos el segundo término del dilema. ¿Quién prevalece: el Ejecutivo ó el Congreso, sea este último por conducto directo y firme de Ministros de Estado responsables y censurables, sea por acción inmediata sobre un Presidente de la República, también responsable y nulo sin Gabinete?

En las contiendas políticas el interés social prefiere el triunfo de la autoridad menos fuerte, porque es también menor la exacerbación de autoridad que siempre sigue á la lucha si la reacción se hace por la autoridad menos poderosa. Hé ahí en gran parte el secreto de la natural resonancia que toda oposición despierta en la opinión independiente; ésta ayuda por instinto de conservación al poder más débil.

Tomemos la idea de poder ó autoridad en su faz objetiva. La ampliación del poder público está en relación inversa con el individualismo. No es dudoso para nosotros que el ideal político execra la estatolatría; y si para muchos pudiera serlo, no es este el momento de defender aquel postulado. Fundados en él creemos que la tutela del Estado debe ejercitarse preferentemente, en cuanto sea posible, por la vía que encuentra en el individuo menos resistencias, acceso más fácil.

Ahora bien, la acción ejecutiva provoca por naturaleza la resistencia particular. La acción legislativa, por el contrario, excita

menos las susceptibilidades públicas. Veamos por qué. Las materias legislativas son de carácter general, son impersonales por lo tanto; ellas dictaminan y dan la ley en absoluto. Los actos ejecutivos son, por la inversa, reglamentarios y proveen á la inmediata aplicación de la ley; es su índole personal por esencia. La acción ejecutiva hiere por eso directamente al individuo, bien que á las veces con armas que el Parlamento le manda emplear. Pero el individuo que paga una exacción, que sufre una pesquisa ó que presta un servicio, protesta contra el funcionario administrativo y contra su jerarquía entera; solamente las capas superiores remontan su pensamiento á la autoridad originaria de la medida que las violenta. La impopularidad de la administración es, en consecuencia, casi fatal, aun prescindiendo de que su servicio, difícilmente correcto, contribuye á reagravar esa impopularidad. Y esto es sin contar con que buen número de las medidas opresivas del pueblo suele proceder exclusivamente de la reglamentación acordada por el poder administrador. La impopularidad del Ejecutivo degenera así en ocasiones en verdadera y más ó menos justificada antipatía. Su situación en la atmósfera social es, comparada con la de los Congresos, la que tienen las contribuciones directas respecto de las indirectas.

Un axioma político pide que las instituciones consulten la naturaleza de las sociedades que van á regir. Aquellas reflexiones inducen lógicamente á la conclusión de que las atribuciones dirimientes de que nos ocupamos tendrán la simpatía pública entregadas al Poder Legislativo y no la tendrán en el caso inverso, porque ese inviste mayor afinidad popular. No discutimos el fundamento absoluto de esas preferencias sociales: sentamos el hecho, porque el hecho por sí sólo es una razón.

Establecida esa consideración de mera política, abordemos francamente la disyuntiva: ¿quién dice la última palabra, el Ejecutivo ó el Congreso?

No olvidemos que, ante todo, tenemos un enemigo común, el cesarismo; y que debemos respeto al sistema representativo, es decir, nó al gobierno del pueblo, pero sí á la inspección eficaz y genuína del gobierno por el pueblo. Por lo tanto, no se estime como gobierno popular, libre, aquel en que la nación no usa de

su libertad sino para abdicarla, por libremente que la abdique. La última palabra debe decirla, en consecuencia, dentro de la doctrina de representación, la autoridad que mejor simbolice las aspiraciones públicas.

Aceptadas esas premisas, la cuestión se aclara mucho.

Los órganos constitutivos del Gobierno son de creación espontánea. La naturaleza de sus funciones generales arroja, pues, un criterio para su caracterización respectiva. Los Parlamentos legislan, inspeccionan y responsabilizan; crean las instituciones, por lo tanto. El Ejecutivo administra, es decir, aplica y reglamenta; en consecuencia, obedece á las instituciones y las hace obedecer. Hasta aquí la separación de esos poderes es perfecta en el orden ideológico; su independencia es también un hecho practicable á esos respectos. Tal es el carácter genuino de ambas autoridades. ¿Cuál de esos caracteres lleva inherente la facultad de interpretar y definir el espíritu público, cuál envuelve la jurisdicción política, el Legislativo ó el Administrativo, el que crea ó el que obedece? Donde la separación de los poderes es imposible ¿cuál decide? El que representa mejor la soberanía popular.

Si atendemos á los hechos, los Congresos representan esencial y universalmente esa soberanía en las naciones constitucionales, pues en todas ellas hay una, cuando no dos, Cámaras electivas; por la inversa, el Poder Ejecutivo es en muchas partes de designación impersonal, y es un poder en cuya provisión no interviene, y el Ejecutivo entonces no lo representa; quien lo representa es el Parlamento. Hé ahí los hechos, que no se desvirtúan por la observación local de que las Constituciones monárquicas se fundan en la actitud popular, y la actitud popular pide la sucesión hereditaria: ya lo hemos dicho, no defendemos el derecho de renunciar la libertad, sino el derecho de usarla.

Si atendemos al criterio científico de las instituciones derivado de su carácter espontáneo y uniforme, es forzoso reconocer que allí donde reside la facultad de legislar debe residir la de calificar y definir las necesidades y las aspiraciones sociales; puede asegurarse que éstas son en todo gobierno popular la inspiración de las leyes. Ahora bien, la interpretación y mane-

jo de esas necesidades y aspiraciones es lo que se denomina política. ¿Cómo separar entonces la facultad de dar la ley y la de gobernar la política? Quien tiene el poder de obrar necesita precisamente el de pronunciar la razón de su obra, y el de poner libremente, en nombre y en derecho de la propia jurisdicción, su conducta, sus leyes, en acuerdo con sus juicios de la sociedad para que legisla. ¿Cómo se comprende que una Cámara pueda consignar en sus leyes la libertad del sufragio, y no pueda, mientras tanto, derrocar al Ministerio que á su juicio conculca esa libertad? No se puede privar al Parlamento de la facultad de legislar; tampoco se le puede privar de la facultad de velar por el cumplimiento de sus leyes. Ya sabemos que los Ministerios censurados niegan la intervención electoral y dicen que cumplen la ley. La cuestión se reduce á una interpretación de la voluntad soberana: ¿á quién cumple interpretarla? ¿Á quien la dicta ó á quien la ejecuta? A quien la dicta, porque sin eso la ley sería traicionada impunemente y dejaría de ser ley: de hecho legislaría entonces el Gabinete presidencial, nó el Parlamento. El único derecho de los Ministros que no tienen la confianza de los Congresos es apelar á los Congresos venideros, porque ellos, como designados, pueden dimitir; las Cámaras, como elegidas, tienen el deber de llenar su mandato y todos la obligación de respetarlas. Si esos Ministros son sinceros, combatirán en las urnas por el triunfo de sus ideas; y si han tenido razón, el pueblo se la dará eligiendo un Congreso que confíe en esos Ministros cuando renueve su representación parlamentaria.

Se ha dicho que el parlamentarismo envuelve la demencia del Presidente. Con verdadera razón se puede afirmar que el presidencialismo vale tanto como decretar la demencia de los Parlamentos y también la de los pueblos.

Se dirá que así se hace fuerza al Ejecutivo en el uso de sus facultades propias y exclusivas, en la de nombrar, por ejemplo, al personal de funcionarios políticos de la administración. Pero se olvida que esa facultad no es arbitraria, que está condicionada por la voluntad popular que el Parlamento interpreta en sus leyes, y que sería monstruoso para ampliar el ejercicio de atribuciones adjetivas de la administración que no deben hacer

la política sino traducirla y muy fielmente, sería monstruoso preterir en obsequio á esas facultades las facultades legisladoras del Congreso; si la voluntad de éste no se consulta en la designación de Ministros, de Intendentes, Gobernadores y otros agentes, es porque alucinaciones y mirajes impiden al Ejecutivo recordar que las Cámaras atropelladas pueden acusar á esos Intendentes, repudiar á esos Ministros y Gobernadores, exigir al Presidente el estricto cumplimiento de las leyes tales como ellas las comprenden, y circunscribirle, al efecto, á su sabor los círculos políticos donde debe buscarse á los hombres encargados de ejecutar dichas leyes.

El manejo de la política interior es inherente á la facultad de legislar, ya que ésta entraña esencialmente la mayor de todas las potestades políticas: la de organizar los poderes públicos y dividir sus atribuciones en la Constitución del Estado con prescindencia absoluta del Ejecutivo. Éste administra, ejecuta. Las Cámaras gobiernan cuando el gobierno es verdaderamente representativo, porque de lo contrario, la facultad de legislar, falta de la única sanción eficaz,—la de no sólo fiscalizar sino aun dictar una política conforme á la ley, tal como las Cámaras la entienden,—sería una facultad ilusoria, y el Parlamento un cuerpo mutilado.

En el respecto político legislar es dar la forma del gobierno; la política es precisamente la entidad indivisible, necesariamente armónica y uniforme, como todo plan de acción inteligente, á que más atrás nos referíamos. Ó gobierna la política el Parlamento ó la gobierna el Ejecutivo con todos los peligros del cesarismo; pero no pueden ambos inspirar simultáneamente una política; el Ejecutivo, dentro de la armonía, coopera á producirla,—y en tal sentido el Presidente gobierna la República en unión con sus Ministros,—sin que le sea lícito desconocer ni burlar las resoluciones del Parlamento cada vez que éste, en uso de las facultades que legítimamente le corresponde, regule ó dictamine en sus relaciones con él, porque los derechos preeminentes del Parlamento son, como todos los derechos políticos, deberes perfectos cuyas obligaciones correlativas son también perfectas.

La separación de los poderes es irrealizable en orden á la

acción política: la inspiración de ésta corresponde al Parlamento; su desempeño al Ejecutivo.

Este concepto del régimen parlamentario de gobierno suscitará las malas interpretaciones del individualismo si no se eliminara al propio tiempo la válida objeción con que se recibe esta doctrina: "vamos á la tiranía de los Parlamentos."

Distingamos: cosas muy distintas son endiosar una autoridad pública invistiéndola con una masa de atribuciones omnímodas que absorban los derechos particulares, y acumular á las naturales facultades de esa autoridad otras que garanticen la recíproca armonía de todos los poderes. Estamos conformes en repugnar el absolutismo y la dictadura; en protección y declaración de la actividad privada se debe trazar límites estrechos al poder de los Parlamentos; el individuo necesita, y más necesitará mientras más se progresa, de garantías contra las tendencias invasoras del Estado. Pero sostenemos que el dar al Parlamento las facultades arbitrales que indicamos no menoscaba en lo más mínimo ni la libertad ni la iniciativa individuales; esas facultades pasan del patrimonio común del Ejecutivo y de las Cámaras al exclusivo patrimonio de las Cámaras; el patrimonio individual permanece intacto. Las relaciones entre el individuo y el Estado son ajenas á este problema de las formas de gobierno; el problema se juega sólo entre dos entidades del Estado, entre dos poderes públicos, sin comprometer los límites de la acción del Estado.

### CAPÍTULO III

#### **Preceptos constitucionales que caracterizan de parlamentario nuestro sistema de gobierno**

Conquistada la independencia política de Chile en la batalla homérica de la revolución americana, hubo de ensayarse durante tres lustros la tarea de organizar la joven patria.

La libertad juega entonces su segunda lucha: esta vez no ya contra un soberano extranjero; se la libra contra las tradiciones coloniales. Hija del progreso, es un dón de los pueblos cultos, y Chile, llamado al uso de derechos que no podía comprender aún, se alzó refractario á una libertad que en sus manos

habría degenerado en demagogia. Venció la tradición en buena lid porque ella dominaba aún; anarquizada la opinión nacional, la misión del Gobierno era contrarrestar ese germen disolvente con el reactivo ficticio pero oportuno del orden conservador. Á pesar de las declamaciones de algunos ideólogos tan ilustrados como indiscretos, los hechos han dado la razón á los convencionales de 1833; y Chile, durante medio siglo de educación conservadora, ha aprendido en la escuela del orden la aspiración de la libertad. La Constitución orgánica del Estado tenía que ser liberticida, así como un padre tiene que ser tirano mientras sus hijos se forman una personalidad acreedora á la delación de sus derechos. Pero Chile, fuerte, culto y experimentado, ya puede reivindicar de las manos en que la tiene delegada la plenitud del albedrío que conquistó con su sangre, para usar de ese albedrío en cabeza de Parlamentos que lo respeten. Reconocido el país á la tutela disciplinaria que lo gobierna aún, la repudia ahora como depresiva, y exige más libertad, es decir, mejor representación, y menos absorberencia, es decir, una administración menos poderosa. Si se reconoce que Chile algo ha progresado durante cincuenta y siete años de vida constitucional, se le debe reconocer la derivación directa y precisa de su progreso: el progreso correlativo de sus instituciones. Chile ha probado hasta la saciedad tener la fortaleza del orden, y por el hecho mismo ha probado aptitud para una libertad, no absoluta, pero sí considerablemente mayor de la que goza. Si es necesario dar á los gobiernos elementos de gobierno, lo es también dar al pueblo elementos de vida proporcionados á su desarrollo y á sus hábitos; con esta diferencia, que cuando los gobiernos son desposeídos de sus facultades no les corresponde, por lo general, recuperarlas por sí propios; mientras que cuando á los pueblos se les desconocen sus derechos en la persona de los Congresos que los representan, los pueblos, ya por iniciativa, ya por resistencia, se los atribuyen, y el desarrollo de la libertad rompe los hábitos del orden. Un pueblo que declinó durante su menor edad en el Presidente de la República facultades enteramente ajenas al ministerio administrativo, tiene el derecho de reasumir esas facultades cuando le plazca, porque ellas son imprescriptibles de todo soberano.

Veamos con qué paliativos se ha pretendido satisfacer á los fundados anhelos de libertad política arraigados y extendidos en Chile durante un activo período de existencia independiente.

El movimiento constitucional operado sobre el texto de 1833 en lo que á estos respectos interesa, se puede compendiar así: se ha prohibido la reelección presidencial inmediata; se han reducido los *quorum* legislativos; se ha selectado el cuerpo legislativo aumentándose en dos ocasiones la proporción de ciudadanos que elige Senadores y Diputados, creándose nuevas causales de incompatibilidad parlamentaria, y cambiándose en directa la elección de Senadores, antes indirecta; se ha abolido la monstruosa atribución legislativa de autorizar al Presidente de la República para el uso de facultades extraordinarias y sustituidola por la de dictar en condiciones restrictivas leyes excepcionales y de duración transitoria; se ha consignado con alguna amplitud la responsabilidad del Ejecutivo, omiso en atender las representaciones de la Comisión Conservadora; se ha dado á esta Comisión la facultad ilusoria de solicitar la convocación del Congreso; se ha reducido á términos prudentes la tuición ministerial del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial; se ha reorganizado el Consejo de Estado, legitimándolo,—en lo posible,—con la representación legislativa; se ha privado á ese Consejo, para entregarla á la justicia ordinaria, de la facultad de juzgar en las disputas suscitadas entre el Gobierno y sus contratantes; se ha reducido considerablemente la trascendencia del estado de sitio y se ha suprimido el boleto de calificación en homenaje á la depuración electoral.

No desconocemos ni la sana inspiración ni los plausibles efectos de estas reformas tributadas, todas á libertades cuya necesidad no es, por lo tanto, imaginaria; pero se ha respetado la esencia de los fueros y prerrogativas presidenciales que más deprimen los derechos del Congreso, que más embarazan el ejercicio de sus atribuciones y que más hondamente contravienen al espíritu parlamentario en que, á pesar de todo, fué inspirada la Carta. Cuando examinemos la entidad y número de aquellas prerrogativas y fueros y recordemos algunas de sus aplicaciones más perniciosas, habremos de palpar patentemente que la Constitución de 1833, expresión del momento inicial de nuestra

existencia política, ha permanecido casi indiferente y estacionaria ante el movimiento social y legislativo producido en Chile en gigantesca progresión, como era regular que se produjera en un país que emprende una senda de progreso, abierta ya á su paso por numerosos precursores en la cultura intelectual, moral y política.

La Constitución de 1833 fué prohijada, como es sabido, por una política de reacción, la pelucona ó conservadora. Pero su autor principal fué un estadista ilustre que pudo admirar de cerca la organización inglesa é inspirar las bases remotas de nuestro sistema de gobierno en el régimen parlamentario á la sazón predominante en la política de Inglaterra y Francia é implantado ya francamente por esa fecha en este último país.

Obra compleja era la de conciliar en un mismo Código la prepotencia del Congreso y la autoridad del Ejecutivo, necesitado de prestigio, de facultades y de centralismo para poner á raya el cáncer de la revolución y de la turbulencia: el Gobierno se obligaba á proteger la seguridad y los derechos del individuo; pero hubo de lastimarlos para mirar ante todo por su propia permanencia.

Resultante de esa crisis singular fué la Constitución vigente; ella acusa todas las contradictorias circunstancias sociales de aquella época, y en detrimento de la unidad olvidada y de su rota armonía, provee á todo; de ahí las repetidas y graves desviaciones que cambian su doctrina, que deshacen su sistema y que la privan de base y unidad científicas.

Al través de esas condiciones es posible, no obstante, determinar su carácter más acentuado y más fiel: trataremos de inferirlo de un rápido examen de sus más significativos preceptos. Esa revista prueba que la filosofía, causa y fin de la Constitución de 1833 ha sido el Gobierno de Parlamento, y si la misma Constitución se desmiente á las veces, según más adelante lo notaremos, ya hemos dicho que ello se debe á las dificultades del momento en que nació.

No tenemos para qué detenernos en recordar ciertas facultades de jurisdicción privativa del Congreso que no dicen relación ambigua con el Ejecutivo, tales como la de conferir la ciudadanía, velar por las garantías individuales, prestar la apro-

bación senatorial para nombramientos y remociones de altos dignatarios, etc., etc., facultades que prestigian al Congreso, pero que no definen su condición política.

\* Enumeraremos las atribuciones por cuya extensión se caracteriza de parlamentario un sistema de gobierno.

• Como poder fiscalizador y judicial, el Poder Legislativo ejerce supervigilancia sobre todos los ramos de la administración pública; vela por la observancia de la Constitución y de las leyes; aprueba y reprueba anualmente las cuentas de inversión de los fondos públicos; concurre á los consejos de Gobierno por medio de seis miembros con que contribuye á componer el Consejo de Estado; autoriza la residencia del ejército permanente en el lugar de las sesiones del Congreso; concede amnistías y presta su acuerdo á ciertos indultos particulares; fija la residencia de la Representación Nacional; acusa y destituye á todos los funcionarios políticos de la administración; y concurre á la declaración del estado de sitio que, declarado sin su anuencia, no prevalece contra su voluntad. La irresponsabilidad temporal del Presidente de la República limita las atribuciones inspectivas del Congreso y á su tiempo veremos lo que esa institución significa y vale.

Prescindimos de la acción subalterna y meramente auxiliar del Ejecutivo en la formación de las leyes, ya que ella está absolutamente subordinada á la deliberación y acuerdo del Congreso, salvo la facultad del veto absoluto que asiste al Presidente de la República respecto de las leyes ordinarias, facultad que examinaremos también más adelante. Como poder legislador y político, al Congreso corresponde, además de legislar en los asuntos ordinarios é indiferentes por naturaleza al respecto político, de que trata el artículo 28, y además de sus atribuciones exclusivas referentes á la reforma de la Constitución: calificar, admitiéndola ó desechándola, la dimisión del Presidente de la República; declarar si el impedimento de éste lo excluye temporal ó definitivamente de la Presidencia; escutar y rectificar la elección del mismo Presidente y elegirlo en los casos de los artículos 61 y 63; fijar anualmente las fuerzas de mar y tierra y los gastos de la administración pública y decretar las contribuciones cada dieciocho meses.

De esa exposición, teniendo presente que según la Constitución de la República la forma de gobierno es popular representativa, se induce que la organización política de Chile no difiere sustancialmente de las democracias parlamentarias más caracterizadas del mundo constitucional (1). Principalmente las facultades legislativas de fijar anualmente los presupuestos, las fuerzas de mar y tierra y decretar cada dieciocho meses las contribuciones del Estado, facultades legislativas en sí mismas, pero que entrañan la esencia del poder fiscalizador, están atribuidas á nuestro Congreso en condiciones enteramente semejantes á las condiciones en cuya virtud los Parlamentos de Inglaterra, Francia, Suiza, España, Bélgica y Holanda, Estados Unidos del Norte y repúblicas sudamericanas imponen sus voluntades al Poder Ejecutivo. Más aún, esas leyes cuya duración limitada y renovación periódica son la garantía sobre que las Constituciones de las democracias extranjeras fundan el predominio legislativo, están conjuntamente consignadas en nuestro Código Político; mientras que los Códigos extranjeros sólo otorgan á sus Presidentes la facultad de renovar unas ú otras de esas leyes, salvo los de Inglaterra, España y Francia; y aún sujetan la renovación singular de esas leyes á condiciones menos extensas y absolutas que las deferidas á nuestros Congresos. Por manera que las ventajas de nuestro Congreso sobre los Congresos más poderosos del mundo están sólidamente implantadas en nuestra Constitución; y afianzado en ella, por lo tanto, el régimen parlamentario de gobierno en términos más explícitos, más eficaces y más amplios que en parte alguna, precisamente en todas aquellas que son el instrumento obligado de la presión de los Parlamentos sobre la política general, de su predominio sobre el Poder Ejecutivo y de su vigilancia sobre la administración pública.

Hé ahí la esencia del régimen parlamentario: conceder al Parlamento ocasión periódica de privar al Ejecutivo de los elementos más indispensables para la vida administrativa, cuales son las contribuciones, los presupuestos y la fuerza permanente,

(1) Vide sobre esta materia el § 8.º del capítulo V de los *Estudios sobre Derecho Constitucional Comparado* por don Jorge Huneeus.

entregándole, merced á eso, facultad de conminar al Ejecutivo con sanciones incontrastables, el cambio de su política y de sus hombres.

∩ No puede negarse que esas atribuciones, superiores por su magnitud intrínseca y absolutas por su transcendencia nacional y profunda, residen plenamente en nuestras Cámaras, cualesquiera que sean las limitaciones con que la prudencia entrabe *el ejercicio* de esas facultades y las inconsecuencias y omisiones, siempre secundarias, con que la Constitución permite entorpecer su aplicación rigurosa y pronta.

• Se puede aseverar sin mayor examen que la democracia parlamentaria existe en la Constitución de Chile: en mérito de esas facultades inmanentes de nuestros Congresos nada ni nadie puede lógicamente resistirse á la voluntad de las Cámaras; ejerciendo esas atribuciones coercitivas, el Congreso hiere directamente la seguridad y bienes de todos los habitantes de la República; la autoridad que puede en un momento determinado afectar la persona y los derechos de todos los ciudadanos inviste fijamente la suprema representación de la soberanía.

\* A ella cumple, en consecuencia, dirigir definitivamente, sin apelación ni contrapeso, la política interior de la República y resolver las competencias que obstaren al ejercicio de sus atributos en sus relaciones con las demás autoridades.

#### CAPÍTULO IV

##### **Instituciones que pugnan con la índole de nuestro Código Político**

• El Congreso de Chile no es omnipotente, ni sería la representación nuestra forma de gobierno si tal sucediera; pero es preponderante toda vez que con un aplazamiento ó una denegación de los impuestos, de los fondos para gastos ó de la fuerza armada, coloca al Ejecutivo más obcecado y audaz en la alternativa de ceder, de sacrificar,—y aun sólo temporalmente,—al país que no puede vivir sin esos elementos, ó de violar la Constitución y entronizarse en dictador. La segunda y la tercera disyuntivas envuelven una misma cosa: resistencia que sólo las armas posibilitan, pero que sale igualmente del Derecho violado desde el

momento mismo en que se atropella la voluntad popular, intimada por el Congreso; y la vida de resistencia á esa voluntad no es vida en un poder público, pues ella importa la muerte de la soberanía popular en que toda autoridad descansa: tal ocurriría, por ejemplo, con un Gabinete censurado por el Congreso y que, contando con esa gravísima presunción de impopularidad, no contara en cambio con el apoyo, calificado en proporción á las circunstancias, de la opinión pública.

Tal es la ingerencia que emana rigurosamente del sistema parlamentario que caracteriza á nuestra Carta.

Hay, sin embargo, quienes contrarrestan ese carácter y ese sistema y pretextan una solución contraria de la situación que imaginamos, amparados en instituciones constitucionales que, á su juicio, ó fundan el carácter y sistema presidenciales en nuestra Constitución, ó autorizan avances del Ejecutivo que no otra cosa significan.

La consecuencia de esta premisa es entregar al Ejecutivo en entredicho con el Congreso el poder de dirimir á su voluntad el conflicto, pues, según dicha proposición, el Ejecutivo representaría más fiel y autorizadamente la voluntad popular.

No discutiremos ese discurso, pues ello nos arrastraría muy cerca de la política militante que acaba de vacilar ante el dilema. Nuestro derecho y nuestro propósito se reduce á enunciar, por ahora, y á criticar más adelante, los fundamentos positivos de esa doctrina, ya que su fundamento científico lo hemos censurado como absolutamente inconciliable con el mejor régimen de representación.

Aquellos fundamentos significan ante los que hemos enunciado en abono de la preeminencia parlamentaria, otros tantos renuncios de nuestra legislación constitucional.

Así como al enunciar las facultades del Congreso nos limitamos á las características, prescindiremos de las facultades privativas, centralizadoras y aun decorativas de nuestro Poder Ejecutivo para concretarnos tan sólo á las que dan el lineamiento de sus relaciones con las Cámaras.

Estas últimas son tan solamente dos: la irresponsabilidad temporal del Presidente de la República y la extensión del veto presidencial. Omitimos su facultad de convocar y clausu-

rar el Congreso, porque éste funciona por derecho propio desde el 1.º de junio hasta el 1.º de septiembre, y porque es práctica inveterada de nuestras Cámaras el forzar al Ejecutivo ó convocarlas despreocupándose de los presupuestos durante el período ordinario de sus sesiones y obligando así al Ejecutivo, necesitado de ellos, á convocarlas posteriormente con ese objeto.

¿Pueden fundar aquellas dos instituciones una filiación científica de nuestro sistema de gobierno que prevalezca sobre la que hemos bosquejado?

¶ La irresponsabilidad temporal del Presidente de la República no lo escuda contra su responsabilización ulterior, que nuestra Carta autoriza por dos causales, y es una de ellas el haber infringido abiertamente la Constitución; y para nosotros no hay infracción más abierta ni más flagrante que la de arrostrar las resoluciones del Congreso al amparo de una inmunidad efímera.

Para quien tenga concepto inteligente de sus deberes, la mancomunidad indisoluble que entre el Presidente y los Ministros se establece en el artículo 77 de la Constitución extiende la inteligencia de la responsabilidad del Presidente por infracción constitucional, inteligencia que sólo el Parlamento puede pronunciar. Si el Congreso puede acusar, destituir, despojar de todos sus derechos y privar de subsidios á un Ministerio, el Presidente debe no sólo cambiar el nombre de sus secretarios, sino también mudar su conducta en obediencia á la conducta y á los hombres del Congreso, y el Presidente que hiciera irrisión de cosa tan grave desafiaría á un Congreso que, interpretando la Constitución según su mente, podría sin esfuerzo reflejar sobre el Presidente la responsabilidad del Ministerio y, probando á aquél su ningún respeto á la voluntad parlamentaria, probarle que ha violado la voluntad de la Constitución. Los Ministros, indispensables al Presidente, son la expresión y los ejecutores de la voluntad del Congreso; éste hace y deshace Ministerios á su albedrío; designa los Ministros, y el Presidente, si no ha sabido transigir, tendrá que abdicar ó nombrarlos. Los Ministros son el intermediario por donde llegan al Presidente irresistibles é insuperables las voluntades del Congreso. La irresponsabilidad presidencial no pasa de ser una garantía de

paz arbitrada en tiempos agitados, una ficción que desperfecciona con resistencias alucinadoras y quiméricas el libre proceso de la política legislativa; esa garantía es una prenda de inmunidad otorgada al hombre magistrado, pero de ninguna manera un medio de acción para el mandatario. La irresponsabilidad no puede ser otra cosa en Gobiernos que sobre ser parlamentarios lo son de Gabinete, pues habiendo aquella causal de responsabilidad ulterior, el poder juzgador y político puede fácilmente envolver al Presidente en la condenación política de sus Ministros.

Además de la facultad de observar los proyectos de ley que como colaborador del Congreso, tiene el Presidente de la República, inviste dicho funcionario la de desechar en un todo esos proyectos, que, en tal caso, no pueden ser propuestos en la sesión de aquel año; y si lo fueren y resultaren aprobados, puede segunda vez el Presidente desecharlos en el todo y no prevalece la voluntad del Congreso sino á virtud de una tercera aprobación acordada por las dos terceras partes de los miembros presentes á sus Cámaras. El Presidente puede, por lo tanto, paralizar hasta por el término de dos años la promulgación de una ley: no es posible disimularse, atendidos los trámites dilatorios y rigurosos que deben concurrir para la insistencia definitiva del Congreso, que ese veto, suspensivo en sí mismo, será las más veces en el hecho un veto absoluto. Este sistema, así como el de restringida y solamente ulterior responsabilidad del Presidente de la República, están en armonía casi singular en el Derecho Constitucional comparado. La refutación más contundente de este sistema absurdo, que no resiste al examen doctrinal, va envuelta en el hecho de que el veto absoluto de que dispone la Corona en Inglaterra esté en desuso desde hace siglo y medio, en el hecho de no habersele usado en Chile sino tres veces, dos de ellas en protección justificada de la Constitución misma; y finalmente, en el hecho de que las circunstancias que verosímilmente parecieren acompañar al tercer ejercicio del veto importan su condenación más decisiva para todo el que, parlamentarista ó presidencial, anteponga la conservación del orden público al afán inmoderado de burlar la destitución parlamentaria de un Gabinete y al de alarmar al pueblo, receloso con

todos los síntomas de una dictadura que pareció delinearse y en que tal vez ni se pensó siquiera. Esta vez el veto hubo de condenarse por los efectos de que se probó capaz como pasaremos á exponerlo.

## CAPÍTULO V

### **Aplicaciones inconvenientes que se derivan de la filosofía y del carácter mixto de la Constitución de 1833**

Generalizando sobre el objeto de las páginas precedentes, parece la conclusión que defendemos desprenderse tan claramente de los preceptos constitucionales enunciados, que no se justificaría acopio alguno de pruebas ni de razones en su abono, si los conflictos que á la sombra de esa polémica se han producido no fuesen de una gravedad tan alarmadora como su realidad misma; y esos conflictos reconocen por causa legal, por imposible que ello parezca, precisamente la doctrina que hemos imaginado.

Permítasenos exponer dos hechos cuya alta significación prueba mejor que todas las razones la necesidad de las reformas que luego indicaremos.

Del dominio social ha sido el conflicto que en julio de 1890 ha lanzado en entredicho funesto al Poder Ejecutivo y á las Cámaras de Chile. Con el propósito sincero de estudiar la causa doctrinal de ese choque á muerte, para fundar sobre ella la reforma que nuestras instituciones reclaman, referiremos aquel suceso consumado ya, con absoluta omisión del proceso político, administrativo y legislativo que hubo de promoverlo, pues todas las explicaciones que dentro de estos últimos órdenes se suministran, lejos de aquietar el ánimo, lo perturban con el fundado recelo de posibles reincidencias.

La evolución de 1890 y de años anteriores se solucionó en el acuerdo tomado por las Cámaras en la segunda quincena de junio, de aplazar la discusión de la ley que cada dieciocho meses renueva la autorización para cobrar las contribuciones, aplazamiento indefinido en que se persistiría hasta que se organizara un Gabinete «que diese garantía de respeto á las instituciones y que mereciera por ello la confianza del Congreso Nacional», según la frase parlamentaria.

No puede negarse sériamente que el Congreso procedió dentro de su derecho. Caducó, sin embargo, la ley de contribuciones vigente y el Ministerio, privado con antelación de todo subsidio, resistió la situación; á su resistencia contrapuso el Congreso la censura. Y tampoco bastó la censura, pues así como no hay en la Constitución una palabra definitiva que condene esos conflictos ni un contexto armónico y uniforme que los resuelva, no tuvo tampoco una base constitucional incontrovertible sobre que organizar en tan críticos momentos, como autoridad superior, el tribunal de la opinión pública. Faltaron coherencia y unidad en la Constitución, y faltó su imperio á la opinión. El texto incongruente de la Carta constitucional dió un amparo,—siquiera el de la fraseología,—á la supervivencia del Ministerio. Pero fué tan grande la fe de la opinión en la legitimidad de las resoluciones legislativas y asistió á las Cámaras tal conciencia de su derecho, que la palabra *acusación* vino á muchos labios, y la palabra *dictadura* fué aplicada á la conducta del Ejecutivo como un estigma.

El patriotismo impuso la transacción, pero cuando ya había transcurrido para el país una éra calamitosa y agravante, que puso á ruda prueba la paz social y el prestigio de los poderes constituídos.

Estimando siempre estos hechos históricos que interesan á nuestro objeto en su levantado carácter de aplicaciones constitucionales, y absolutamente en otro alguno, es deplorable que se sacrificara por mera negligencia el derecho de la nación á sus tributos: el Congreso pudo ejercer toda su legítima presión sobre el Ejecutivo y proveer al propio tiempo á la cobranza de los impuestos por medio de una lei interpretativa, por ejemplo, que préviamente hubiera esclarecido las dudas que asaltaron á la oposición acerca de los efectos del aplazamiento, en el sentido de que él circunscribía sus efectos á privar de fondos al Ejecutivo, á prohibirle el disponer de las contribuciones recaudadas; pero que él dejaba subsistente la obligación general de pagar los impuestos que, si el Ejecutivo no podía cobrar compulsivamente, las oficinas recaudadoras tenían el deber de percibir, ya en forma de fianza, ya en forma de pago retenido. La Constitución determina, según sus tratadistas más eminentes,

esos efectos; pero lo hace implícitamente; y el Congreso, en previsión de las calamidades y fraudes que se auguraban, debió quizá conjurar las consecuencias racionales de sus querellas con el Ejecutivo por medio de una ley que, aun vetada, habría tenido para el Congreso la ventaja de concentrar en el Ejecutivo toda la responsabilidad legal de la situación ulterior.

Los desastrosos efectos de ese conflicto pesaron sobre el país entero sin paliativo ni contrapeso. No dudamos de que una definición constitucional más feliz de nuestro régimen de gobierno, una congruencia mayor de nuestro Derecho Político, y por sí sola, la facultad de acusar en todo momento al Presidente de la República, habrían obviado de raíz esas emergencias perniciosas, desarrolladas sin que pudiera reprocharse al Ejecutivo, ya que el Congreso procedía dentro de su más riguroso derecho, una inconstitucionalidad incontrovertible que hubiera emanado, sino del texto, del espíritu de la Constitución.

El ejercicio del veto por motivos ajenos al respeto de la Constitución vino á reagravar la crisis: séanos permitido poner de realce sus perniciosos efectos en orden á la armonía de nuestra vida política con el relato de aquel hecho, en gracia de que el ejercicio del veto pudo burlar en ese caso todas las facultades del Congreso, no ya la de acordar una ley, y premunir por sí solo al Ejecutivo de cuantos elementos son necesarios para una dictadura, cuya posibilidad, no decimos probabilidad, llegó á ser inminente.

Se sabe que el Gobierno tenía depositados en los Bancos cuantiosas sumas de sobrante. Privado de contribuciones, el Ejecutivo, con una inoportunidad que puso en tortura á las imaginaciones más tranquilas, requirió de pago á esas instituciones, girando por gruesas cantidades y poniendo las restantes en condición de ser retiradas en cualquier momento. Alarmados la oposición y el Congreso por la súbita restricción que el retiro de esos depósitos infligía al crédito particular y sobre todo por la incertidumbre de la inversión que á esos fondos podía tentarse á dar el Ejecutivo, inversión que en todo caso habría sido ilegal, por manera que aquel retiro autorizaba las más graves suposiciones, creyó el Congreso salvar los intereses sociales y arrebató al Ejecutivo el instrumento de planes, supuestos en verdad, pero que

coincidencias extrañas validaban, remitiendo al Ejecutivo un proyecto de ley que restringía sus giros incontinentes sobre aquellos fondos, limitándolo con la condición de que fueran aplicados á las necesidades públicas. El Presidente de la República vetó el proyecto desechándolo en el todo. La inopuntidad de la medida fué deplorable: el amplio vaso de la prudencia nacional pareció colmado por el veto.

Tales fueron los hechos. El veto, prestigiado hasta ayer no más por el uso plausible que se le diera, vino á contrastar esta vez una medida que el Congreso tomaba en legitimación de tristísimas sospechas, en resguardo del orden interior seriamente amenazado,—á la simple vista y sin penetrar intenciones,—por un Ejecutivo á quien la Cámara privó de recursos y que se los procuraba por tan asombrosa manera.

¿No es verdad que el veto no iba en ese caso contra una ley, buena ó mala, sino que barrenaba todo un plan político del Congreso? ¿No es verdad también que no es lícito á ningún poder público contraponer al uso de un arma legítima como fué la privación de subsidios, el recurso ambiguo de una colección de fondos bien colocados hasta entonces y á que en esos instantes no se podía dar ninguna otra aplicación que la compra de elementos y de voluntades para subvertir el orden constitucional?

En cambio, si es verdad que el Ejecutivo puede vetar una ley, no lo es menos que no puede desvirtuar por el uso abusivo de facultades meramente administrativas, como era la de girar sobre sus depósitos bancarios, el uso, justo ó injusto, pero siempre constitucional, de la denegación de contribuciones. Contra la Constitución no puede ni debe prevalecer el ejercicio artificioso de un atributo administrativo, máxime cuando ese ejercicio va enderezado á truncar la voluntad del Congreso en un país regido por una Constitución parlamentaria.

El veto se hizo reo de un avance tan audaz como siniestro de la Constitución en la persona del Congreso; y así como él amenazó una vez el de la mas reiterada voluntad legislativa, él puede provocar en otras ciento vulneración igual.

Durante cuarenta días se conmovió el país en la zozobra de una guerra civil de sus autoridades; guerra, nó de armas, pero

sí de atribuciones. Se hace indispensable quitar á una de esas autoridades, á la que abusó de las suyas, los elementos de tan funesta lucha. Si no se quiere tentar á la flaqueza humana, estimulada ahora por el precedente, debe ponerse mano firmísima en la causa constitucional de aquellos males; borrarse, al efecto, como se intenta hacerlo, la monstruosa facultad del veto, escarnio de nuestros Congresos y de nuestro régimen político, y extender á causales más explícitas y numerosas los motivos siempre valederos de responsabilidad del Presidente de la República á fin de que este funcionario nunca tenga el mal pensamiento de desafiar la doctrina constitucional asilado en omisiones de la ley política, omisiones que eran simple homenaje al decoro de nuestras leyes y de nuestros gobiernos y que han pasado á ser una amenaza constante para la Constitución misma. Hé ahí las dos causas constitucionales que son la abjuración de las facultades predominantes del Congreso.

Por ahora las dejamos denunciadas como fautores de los peligros corridos, y nos reservamos para fundar en el siguiente capítulo la reforma de los preceptos en que esas causas consisten y de otros varios que pugnan con la teoría constitucional y que comprometen y hasta desvirtúan lo que, después de las garantías individuales, tiene la Constitución de más sagrado: las atribuciones preeminentes del Congreso.

## CAPÍTULO VI

### **Reforma constitucional**

En resumen y conclusión de estos pensamientos, la estabilidad de las instituciones y la evolución pacífica de las mismas exigen la garantía de un poder autorizado para velar eficazmente por su observancia y desarrollo. Esa facultad de inspección suprema debe estar consignada en todos y cada uno de los preceptos constitucionales, y debe presidir al mecanismo político tan fiel é inequívocamente, que ella invista aplicación compulsiva á virtud del solo contexto de la organización y atribuciones generales, ya que el prestigio moral de las instituciones y de los poderes no consienten otra cosa; esa necesi-

dad consulta el cuerpo de reformas constitucionales que vamos á insinuar. Aquella facultad se circunscribe á conservar el régimen fundamental y á regular su correcto y libre funcionamiento; ella no limita, por lo tanto, ni los derechos ni la acción individuales ni amenaza la independencia de los demás poderes que ejercen libremente sus jurisdicciones particulares. El poder político regulador y dirimente, poder único, distinto del poder conservador que inviste cada autoridad para protegerse contra los avances de las otras, debe residir en el Parlamento porque sólo el poder liberal puede conservar el orden de las relaciones públicas sin herir la libertad de las autoridades y de los hombres, toda vez que los Parlamentos son el más genuíno elemento de vida popular y son, en consecuencia, la línea de menor resistencia para el desenvolvimiento espontáneo, fiel y completo de las libertades sociales: en las naciones sujetas al sistema representativo de gobierno la causa de los Parlamentos es la causa del porvenir.

Veamos qué sistema de reforma constitucional puede satisfacer á esos propósitos, subsanar las contradicciones de la teoría constitucional y extirpar la dualidad perturbadora de sus interpretaciones.

Para despejar el camino que nos conducirá á la reforma constitucional que consolide la preeminencia política del Congreso, indicaremos previamente qué innovaciones sociales y qué modificaciones legislativas presuponen aquellas reformas y, en seguida, qué limitaciones garantizarán contra todo conato de omnipotencia.

Tratándose de reformar la Ley Fundamental en su parte referente á la organización y atributos de un poder electivo, nos vemos lógicamente llevados al pensamiento de reconstituir, ante todo, sobre una base de seriedad, de corrección y de pureza el mismo poder originario de las autoridades electivas: el poder electoral.

No es esta la oportunidad de probar que el funcionamiento de ese poder adolece entre nosotros de vicios que han llegado á ser proverbiales. Nos permitiremos solamente sentar el hecho histórico de una confabulación perpetua entre gobernantes y gobernados, á virtud de la cual aquéllos adulteran, falsifican y

violentan el sufragio y coadyuvan éstos á tan perniciosa corriente enajenando sus votos, suplantando personas y usurpando nombres.

Siendo imposible á la mayoría de la opinión, que reivindica en movimientos públicos tan repetidos como enérgicos la libertad electoral, cambiar en plena garantía de esa libertad el personal de los hombres que la han vejado y que serán su amenaza perenne, ya que esa mayoría real está supeditada por otra mayoría ficticia perpetuada merced al indiferentismo y á la impotencia de la nación, el pueblo gobernado no puede ya resolver la contienda del sufragio libre por esfuerzo propio con que sacudiera su inercia tradicional é impulsiera hombres de su voluntad por sobre los hombres del no menos tradicional Gobierno de intervención. El pueblo no sabrá iniciar el movimiento, pero creemos que lo conservaría si se le diera el estímulo vigoroso de instituciones nuevas especialmente adaptadas á combatir su postración actual. Á la ley cumple poner en manos de la mayoría ilustrada del país los elementos conducentes á la reacción.

Debido á su juventud, ofrece Chile muy acentuado el fenómeno de la desproporción en la cultura general. Puede aseverarse que la clase deliberante es en Chile sumamente reducida; su clase política más numerosa consta de masas inconscientes, objeto obligado del mercantilismo y del fraude electoral: creemos firmemente que mientras no se prive á estas masas del acceso á las urnas que hoy disputan las luchas eleccionarias podrá ser artículo de feria que ganará el mejor postor, el que con audacia mayor conculque la libertad moral y la física de los sufragantes; y la penalidad más rigurosa no sería remedio bastante para esa enfermedad crónica, porque la clase ignorante y avariciosa no dejaría de vender su voto porque nadie la incitara; habituada á ese lucro vil, ella buscaría quien comprara el sufragio: que tal es el imperio de las costumbres viciosas.

El remedio del mal reside, nó en contemporizaciones prudentes de acción paulatina y que en último resultado no prevalecerían contra la fuerza de la tradición intervencionista ni contra la abdicación consuetudinaria de la libertad electoral, sino en medidas interesadas á producir una vez siquiera elecciones hon-

radas, á fin de que, sentado una vez siquiera el precedente, cortada la cadena de los malos hábitos, el pueblo, consciente de sus derechos por haberlos usado, no los renunciara ya sistemáticamente.

Es verdad que el objetivo de una ó más elecciones libres, alcanzado por extremos artificiales, no satisface en absoluto, ya que se trata de dar independencia al sufragio, nó de condicionarlo. Pero, la libertad eleccionaria cuando el sufragio es universal, ó punto menos, es el patrimonio de pueblos muy cultos, de civilización uniforme, y no es esa la situación de Chile.

Sólo la restricción del sufragio puede darnos su libertad, porque sólo ella puede excluir de las elecciones esos elementos perniciosos que las relajan y burlan; porque sólo ella puede, eliminando la ocasión misma de la corrupción electoral, matar en su raíz el abuso del sufragio, y porque ella puede también, mejor que recurso alguno, restaurar nuestra pésima educación política produciendo lo que ha de ser el motor de nuestra futura independencia eleccionaria: la tradición de algunas elecciones enteramente correctas.

Prescindiendo del derecho de reducir el sufragio que asiste á la sociedad, ya que ésta compromete en él su vitalidad misma, nos permitimos creer que vale la pena procurar ese precedente precioso, eficacísimo para el porvenir, artificial y retrógrado si se quiere, porque él destruiría un pasado de vergüenza, un mal tan inveterado en Chile que no se le contrarresta con los recursos ordinarios de una educación política progresiva. Mas aun, la consideración primordialísima de esa misma educación se consulta en el sufragio restringido toda vez que éste daría el ejemplo de la innovación hacia la pureza, y ese ejemplo sería la mejor enseñanza de las generaciones venideras; y daría tiempo para propender por la vía gradual y científica hacia la general cultura del pueblo elector. Es necesario pensar que las generaciones presentes están invadidas por el germen de la corrupción; y parece justo sacrificar estas generaciones excluyendo del sufragio á sus clases más dañadas, en obsequio de las generaciones jóvenes que, iniciándose en el uso del voto bajo auspicios de rectitud política, habrán de acelerar el instante de ampliar definitivamente el cargo electoral. Penetrados de esta

creencia, hemos visto con sentimiento,—ya que parece consagrada por el uso la práctica inconstitucional de condicionar legítimamente el sufragio,—que la ley electoral de 20 de agosto del presente año no consigna otras exclusiones que las mismas de 1884.

Por más que ello lastime nuestro amor propio, debemos recordar que el fin selectivo que el sistema de representación persigue no se alcanza sino á través de evoluciones que, aunque retrógradas en apariencias, aproximan en realidad el ideal de representación legítima; así como en las sociedades más atrasadas los negocios comunes se manejan por asambleas generales que tras de la selección de los gobiernos se van tornando en cuerpos legislativos poco numerosos, así también el poder electoral debe reconstituirse, obedeciendo á la idea representativa en que reposa, en una forma selectiva que lo depure, que lo prestigie y que lo acerque con gradual firmeza al fin ulterior que ese poder pretende: su organización verdaderamente popular en el sufragio más ó menos amplio. Y no es una paradoja el proponer un sufragio semi-oligárquico en preparación del sufragio universal, porque el dominio del orden ha sido siempre el voto precursor de libertades nuevas.

Restringido el sufragio, la administración pública se encargaría de difundir la cultura en las masas excluidas,—principalísimamente por la generalización ó por la imposición de la enseñanza,—y de abreviar así en la medida de su carácter y de sus recursos el período de transición á una democracia más genuína. No dudamos de que la reciente ley municipal, calculada por desgracia para comprometer los intereses administrativos de la nación en el juego eleccionario de los partidos, habrá de contribuir á la educación política del pueblo en cuanto modifica nuestro régimen tributario en el sentido constitucional de localizar algunas rentas municipales, pues, sufriendo la masa electoral de un modo directo parte de los gravámenes afectos á su propio servicio, concebirá más claramente lo que esos gravámenes y las atribuciones legislativas pesan, y aprenderá á ser más escrupulosa y menos inconsciente siquiera en el ejercicio del sufragio, ya que no parece probable que aprenda sin gravísimos inconvenientes á interesarse en el manejo de sus negocios administrativos.

En nuestro anhelo de propender á la organización correcta de nuestros poderes electivos restituyendo el funcionamiento del poder electoral á su verdadero carácter, hemos llegado á pensar en la conveniencia de proporcionar debidamente la influencia de los variados elementos electorales según su cultura respectiva: en el sistema de voto plural que estudia el célebre publicista Stuart Mill en su *Gobierno Representativo*, al cual nos remitimos en abono y fundamento de esta idea. Nos limitaremos á insinuar las principales ventajas que reportará esta medida esencialmente conveniente, dada nuestra actual educación política. Ella subsanará en buena parte el gran desnivel moral de nuestras clases electoras, compensando el influjo que la clase inculta, la más numerosa, asume en la dirección de los negocios sociales, con el influjo mayor que se concedería á la clase deliberante, la más reducida, otorgando á cada uno de sus miembros, según sus garantías de inteligencia y de virtud, un número graduado y plural de votos. Esa distribución, que reconocerá á cada clase y aun á cada círculo de electores, una participación proporcionada á su capacidad en la dirección de los intereses generales, traerá el benéfico resultado de circunscribir á un mayor número de sufragios la influencia á que las clases más altas tienen derecho; y al legitimar así una propensión ventajosa y justa de las clases superiores, improbaría enérgicamente, á lo menos en el orden moral, la inmixción avasalladora que esas mismas clases ejercen hoy, á título de más competentes y poderosas, sobre las jerarquías inferiores de las masas electorales.

No es esta la ocasión de estudiar el procedimiento electoral, asunto de tan grave trascendencia en el ejercicio del sufragio, ya que no tratamos la cuestión electoral sino en cuanto ella afecta á la composición más ó menos legítima de los Congresos; pero séanos permitido establecer que la división jerárquica que el voto plural instituirá, no buscaría su base en la riqueza ni en elemento alguno que verdaderamente no patentizase la capacidad y la independencia moral del votante. El legislador apreciaría esos elementos de opción á número más ó menos grande de sufragios, con la misma imparcialidad y prudencia con que deben nuestros jueces preferir en ocasiones el testimo-

nio autorizado de los menos sobre el testimonio sospechoso de los más.

Las anteriores ideas propenden, como ya lo hemos dicho, á garantizar la fidelidad y libertad en la designación de la representación nacional. Combinaríamos aun la aplicación de esas ideas con la de otras enderezadas de un modo directo á constituir los cuerpos legislativos sobre la base de una selección prudente que se conseguiría por medio de tres factores: el voto acumulativo aplicado á todas las elecciones, el número moderado de representantes y un sistema eficaz pero mitigado de incompatibilidades parlamentarias.

El voto acumulativo acaba de ser felizmente extendido á todos los actos electorales por la ley de 20 de agosto del presente año (art. 60); esa reforma que consulta fijamente una mayor representación proporcional de las minorías políticas, abre, por el hecho mismo, las puertas del Congreso á un núcleo más amplio de hombres escogidos.

La determinación del número de representantes es materia constitucional; la tratamos, sin embargo, juntamente con otras que lo son de ley ordinaria, por cuanto ella es institución orgánica del Congreso y afecta, por lo tanto, á este objeto de nuestro estudio. El número de congresales está en relación con su mayor capacidad; esta proposición la fundaremos al tratar de las incompatibilidades; de ella emana precisamente en países que tienen un cuerpo abundante de hombres aptos para las tareas legislativas, la conveniencia de reducir el número de Diputados y de Senadores en beneficio de su mayor competencia, del mejor desempeño de tan graves deberes y en obsequio al prestigio de las Cámaras. Por ley de reforma constitucional de 10 de agosto de 1888 se ha estrechado ese número elevándose á treinta y á fracción de quince mil el *mínimum* de habitantes que cada Diputado represente. Esta reforma no es quizás definitiva, pues el movimiento de la población no siempre corre parejas con la difusión de la cultura, como lo prueba el hecho de ser esa la segunda ley promulgada al efecto en el decurso de dieciséis años.

El principio especulativo de las incompatibilidades, materia constitucional que tratamos en esta parte por la misma razón

que la anterior, descansa en la necesidad de separar los Poderes Públicos, en la de especializar las funciones, diversificando su respectivo personal, y en la de proteger la independencia y libertad de los funcionarios, sustrayendo, por ejemplo, á los del orden judicial de las amenazas de renovación y de las promesas de ascenso con que un Ejecutivo intervencionista podría deprimirlos si ellos tuviesen un asiento en el Congreso. El primero y el tercer objetos inciden en un mismo propósito: garantizar la independencia moral de los funcionarios; el segundo contempla, y de un modo inmediato, el buen servicio administrativo, entregando sus ramos á plantas de empleados especiales para cada servicio.

Veamos qué vale el propósito de independencia moral y de separación de poderes á que la incompatibilidad propende. Ya hemos dicho que la independencia de los Poderes sólo se puede ejercitar en asuntos de carácter privativo, y que siendo uno sólo el interés público, que está, sin embargo, sometido en sus diferentes servicios á autoridades distintas, cuya libertad es necesario proteger en resguardo contra el cesarismo, es indispensable obviar la acción divergente de las autoridades, ya que ello comprometería gravemente la general conveniencia. Es razón concluir, por lo tanto, en que hay necesidad de constituir la supervigilancia y la preeminencia compulsivas de un Poder sobre todos los demás en los asuntos que requieren asistencia simultánea de dos ó más autoridades; y en que los Poderes, distintos é independientes en cuanto reza con sus atribuciones peculiares, no son separados ni libres en orden á los restantes,—que afectan al interés social,—sino dentro del respeto y de la armonía que deben á la política y al pensamiento que la autoridad preponderante trazare como inspiración general de la acción del Estado. Al desempeño de ese programa cooperan todas las autoridades, pero lo define una sola. Así, por ejemplo, el Ejecutivo es independiente en el nombramiento de los funcionarios subalternos de la administración; el Congreso no lo es menos en la reforma de la Constitución Política; y también lo son los jueces en la sustanciación y ritualidad de las contenciones. Pero el Ejecutivo no lo es en el nombramiento de Ministros de Estado, pues si él los nombra, es el Congreso quien los designa;

ni lo es éste, como debiera serlo, en la formación de las leyes ordinarias, pues el Presidente puede vetarlas; ni lo es el Poder Judicial en la administración de justicia, pues aun invade sus atribuciones el resabio cesariano de la jurisdicción administrativo-contenciosa. Si los dos últimos hechos son deplorables, el primero no lo es, ya que nadie querría permaneciese el Congreso ajeno á la solución de las crisis ministeriales que él mismo provoca, ni al nombramiento de Ministros diplomáticos, ni á la renovación de empleados superiores, atribuciones todas que pertenecen, no obstante, al Poder Ejecutivo. La fiscalización parlamentaria impone en estas ocurrencias, como en otras muchas, la acción simultánea de dos poderes públicos. De donde resulta que en caso de conflicto uno tiene que prevalecer sobre los demás, en menoscabo de su recíproca separación y libertad. Éstas son, pues, en absoluto, quimeras irrealizables, como lo revela el significativo precedente de que en todos los regímenes políticos, los Ministros de Estado, salvo los secretarios de la Confederación Norteamericana, son de ordinario miembros del Congreso.

Estas consideraciones prueban que la incompatibilidad endeerezada á separar los poderes públicos y á procurar su independencia no debe ir tan lejos que los divorcie.

Como medio de premunir á un orden de funcionarios contra las presiones ilegítimas de autoridades extrañas, en homenaje al buen servicio de los cargos públicos, la incompatibilidad está subordinada á las conveniencias sociales. Ello se prueba por sí sólo materializando nuestro pensamiento con la relación de un hecho. Á 12 de diciembre de 1888 se ha promulgado una ley que excluye de las funciones legislativas á todos los que desempeñen empleo, comisión ó función públicos retribuidos. El alcance de esa ley se puede calificar de monstruoso, aun prescindiendo de su inconstitucionalidad más que probable, pues ella genera el Poder Legislativo por el Poder Legislativo, cuando la Constitución se ha ocupado de las incompatibilidades parlamentarias con el propósito notorio de que las exclusiones del Congreso sean obra del Poder Constituyente. En efecto, pocos países presentan más acentuadamente que Chile el fenómeno general de la acumulación espontánea de funciones; nuestros hombres cultos tienen las

más veces que servir al país al propio tiempo en un cargo legislativo, en la enseñanza, en el libro y en las comisiones legisladoras, y aún que servir á sí mismos en alguna carrera profesional. Este hecho, de todos conocido, denuncia un gran enraizamiento en el núcleo de los hombres que por su ilustración y por su carácter pueden servir á la nación en las tareas legislativas, en los consejos de gobierno, en el sacerdocio universitario ó en la abstracción científica. Los hombres que han tomado sobre sí el peso abrumador de tan variadas y numerosas obligaciones no lo han hecho por agrado, sino que en fuerza de las necesidades sociales, porque no habría otros que pudieran comunicar con ellos esos menesteres y separarlos de una misma cabeza. Tales son los hechos que nos proponíamos recordar; examinemos la situación desde el punto de mira que ellos suministran. A pesar de las circunstancias que obligan á aplicaciones universales á los hombres versados, la ley de nuestra referencia ha circunscrito de un golpe á los dignatarios de la fortuna el reducido círculo de donde la masa electoral tendrá que elegir sus numerosos representantes. Esa ley es la exageración contraproducente del propósito selectivo que las incompatibilidades parlamentario-administrativas persiguen, y ha olvidado que el poder docente, por ejemplo, es de acción esencialmente paralela, y conciliable, por lo tanto, con la acción legislativa y política. La incompatibilidad implantada en Chile en términos más pretenciosos que en parte alguna de la tierra ha excedido esta vez su natural objeto: salvar á los cuerpos legisladores y administrativos de la presión que los deprime con el temor de remociones ó con alicientes de promoción. El resultado será con fijeza la relajación del personal de los Congresos, y tal vez de los hombres públicos; y la ley de 1888 será responsable de los peligros con que tal régimen nos tendrá constantemente amenazados, y de la reacción que en breve tiempo se habrá de consumir.

Podemos concluir, en consecuencia, en que el principio general de las incompatibilidades tiene, aplicado á los cargos legislativos, dos grandes limitaciones referentes una á cada uno de sus dos fines: la que le impone el necesario consorcio y armonía de los poderes públicos que no se pueden separar totalmente y que carecen de autonomía absoluta; y la que se deriva de la conve-

niencia primordial de consultar ante todo el competente desempeño de los cargos administrativos, legislativos y judiciales. Son, pues, injustificadas y ocasión gratuita de mal servicio administrativo y político las incompatibilidades que, en obsequio á una separación radical de poderes que poco ó nada tienen de contrapuesto, excluyen de una corporación política á individuos que están sujetos como empleados de la administración á voluntades arbitrarias de la autoridad fiscalizadora.

Sufragio restringido, complementado por la penalidad más rigorosa; educación política de las masas, pluralidad del voto, incompatibilidad moderada, sistema acumulativo para todas las elecciones, y número antes escaso que excesivo de representantes: hé ahí las bases sociales y legislativas, y aun constitucionales, entre las cuales solamente dos, las últimas, hemos adoptado, que cimentarían el predominio constitucional sistemático del Congreso y que presidirían como hechos preexistentes á un cuerpo de innovaciones que uniforme la doctrina de nuestro derecho político y que afiance de un modo directo el funcionamiento regular del régimen parlamentario. Excusado es decir que omitimos toda referencia á instituciones que preparan y garantizan estos mismos objetos, pero que están ya definitiva y sólidamente implantadas entre nosotros; tal es, por ejemplo, la índole tenuamente conservadora del Senado.

Regenerado el poder electoral sobre esas bases de representación correcta, y restituído al Congreso su carácter popular y selectivo por obra de esas mismas reformas, habría llegado el caso de deferir al Congreso, como á la autoridad que más completa y fielmente reflejaría la voluntad nacional, las altas facultades que le atribuyen las siguientes ideas de reforma constitucional.

Antes aun de ampliar las facultades parlamentarias, sería necesario restituir al Congreso lo que es del Congreso, á saber: la facultad de dictar leyes sin sujeción al veto presidencial, y la de acusar y juzgar al Presidente de la República en cualquier momento.

El veto es el peligro mayor de nuestras instituciones, aplicado á otros objetos que la protección de la constitucionalidad. Así como el veto puede salvar el orden constitucional, aplicado á

leyes ordinarias el veto lo compromete; conservaríamos, pues, el veto en la Ley de 1833, con exclusiva aplicación á subsanar las inconstitucionalidades legislativas, y con explícita limitación á él. No se concibe que pueda una Constitución organizar un poder legislativo más ó menos poderoso, libre y completo, para darse luego el antojadizo capricho de minar su propia obra, de contravenir á su espíritu mismo, desvirtuar sus creaciones y arrojar entre las autoridades públicas un instrumento poderosísimo de hostilidad incondicional é irresponsable; el veto, legítimo y racional cuando resguarda la ley de las leyes, aquélla que debe prevalecer sobre todo y de todas maneras, es una discordia que el arbitrio presidencial tiene suspendida sobre el Congreso cuando, desconociéndosele su carácter excepcional se le pone al servicio de un movimiento político: el veto hace peligrar entonces desde su base y por completo la conducta, el programa y la existencia misma del Congreso.

La facultad de responsabilizar al Presidente de la República mientras funciona, bien que de alcances menos frecuentes, es tan fundada como la supresión del veto en el orden científico. Se comprende fácilmente que sin esa facultad todos los derechos parlamentarios, toda la tarea política de un Congreso, la voluntad entera de la opinión nacional, pueden estrellarse durante cinco años ante el solio de un magistrado infractor de la Carta, reo de crimen y de torpeza, sin conmover su estabilidad, sin que se pueda removerlo sino es removiendo la Constitución misma durante un quinquenio, en que el país se arruina. Más aun, las conminaciones más enérgicas de la opinión y del país, la fuerza mayor de las circunstancias no pueden siquiera, no ya desposeer á un magistrado necio ó malo, ni aun alterar sus caprichos, ó si lo pueden, requiérese para ello tan santa conciliación de las fuerzas sociales, que hasta la fecha no la hemos visto bajo el imperio de la Carta vigente; en cambio la irresponsabilidad ofusca al funcionario débil con el miraje de un presidencialismo ficcioso ante la ley, cuya voluptuosa inspiración embriaga todo patriotismo y estimula tan sólo á provocar ó resistir la voluntad de la nación y del Congreso. En suma, ¿qué puede justificar esa delegación incondicional de la soberanía en un mandatario irresponsable? Si él respeta al pueblo, no

se verá en el caso de ser acusado, pues la acusación tiene trámites y requisitos accesibles tan sólo para la fé pública. Cuéntese qué acusaciones á ministros se han promovido entre nosotros. Si el Presidente no respeta al pueblo ¿por qué privar al soberano de sus derechos irrenunciables, y por qué obligarlo á sufrir pacienzudamente las depredaciones legales de un traidor á la opinión nacional? Eso no es república, ni es democracia, porque donde la responsabilidad gubernativa no existe, la fiscalización popular no es completa. Y decimos que la responsabilidad no existe cuando se la posterga, porque las sanciones políticas, si no bastaren las leyes preventivas, deben siquiera ser oportunas; de lo contrario no son sanciones porque el daño y el escándalo se han consumado ya, han acabado su obra, y el reo ha dejado de ser reo desde que se extinguió el delito: que así son de efímeras las crisis de la política.

La irresponsabilidad parlamentaria es, por la inversa, inevitable. Cuerpo deliberante, el Parlamento funda sus actos y el pueblo califica ese fundamento. El pueblo razona á su vez, estudia sus conveniencias, y en las urnas resuelve por sí mismo el programa de su porvenir, pues entrega su representación á individuos caracterizados. La responsabilidad parlamentaria se pronuncia en la reelección. Ella es puramente moral, pero la reelección define todo el porvenir público: no se castiga á los hombres, pero se derogan sus actos y se corrigen sus desaciertos, porque ellos son casi siempre corregibles, á gran diferencia de lo que ocurre con la corrupción y con los males que puede sembrar un Presidente desgraciado. El pueblo discierne por veces periódicas su futuro; no puede retirar el mandato conferido, pero puede otorgar sucesivamente mandatos que se rectifiquen, ya que ellos son corregibles, hasta hacerse gobernar á su voluntad; y eso basta para obviar la necesaria irresponsabilidad de los Parlamentos, pues el pueblo, según un publicista ilustre, no tiene más derecho que el de ser bien gobernado. Si los Parlamentos son irresponsables ante la justicia, en compensación sus crímenes son mucho menos intensos que los crímenes que puede perpetrar un Presidente, porque éste ejerce una presión inmediata, un influjo directo sobre las masas, de las cuales el Parlamento vive más ajeno y desinteresado; en com-

pensación, los crímenes de los Congresos, no imposibles ni aun en nuestra patria, son considerablemente más difíciles, y más raros por lo tanto, que los crímenes y culpas de un Presidente, por el concluyente motivo de que en aquéllos se supone una complicidad dilatada, casi inverosímil bajo otro juramento que el de la ignorancia, mientras en los otros cuánta expedición y cuán grandes recursos para combinar y poner en obra dentro del sigilo los planes más portentosos. En última compensación de la irresponsabilidad parlamentaria, recordaremos que los Congresos, por su constante renovación, á que habrá de cooperar con eficacia el sistema de integrarlos no por suplencia sino por elecciones extraordinarias, consultan mucho mejor que otra autoridad cualquiera la rotación incesante de la opinión pública.

Pero donde reside más propiamente la solución del problema constitucional es en dos reformas de la más alta significación: la convocación del Congreso á sesiones extraordinarias por derecho propio y sin limitación alguna; y la elección de Presidente de la República por el Congreso. Aquélla haría inútil la subsistencia de la Comisión Conservadora; ésta la de un subrogante del Presidente, ya en la persona de un Ministro que éste mismo designa, ya en la de un Vicepresidente electivo.

La convocación del Congreso por sí propio en cualesquiera circunstancias no es corolario sino que condición fundamental de su personalidad política. La vida temporal de los Congresos es un producto fatal de las deficiencias humanas; pero esa temporalidad debe ser compensada, en lo posible, por la convocación atributiva del Congreso mismo. Este puede ejercer la fiscalización en momentos en que el Ejecutivo trata precisamente de eludirla, y no es de ninguna manera congruente con la naturaleza del poder que juzga, condena y que inspira la marcha política, el supeditar todas sus facultades con un receso obligado que le impone el Presidente con malos designios. Las facultades se tienen ó no se tienen, y hay Parlamento ó no lo hay; pero si se tiene la pretensión de un Congreso dotado de esas atribuciones es razón deferirle el oportuno ejercicio de ellas, so pena de que en el hecho no existan; ¿en qué se diferenciaría, por ejemplo, nuestra situación política de la condición

de la Rusia si en circunstancias ardientes, en que el Congreso simbolizara la esperanza de la opinión independiente, el Presidente de la República lo clausurase? En que nuestra prensa carece de censura; única ventaja, porque en todo lo demás sería idéntico. La administración espía muchas veces el receso legislativo para campar á su albedrío, para cometer excesos políticos, en la confianza, muy autorizada por los hechos, de que el Congreso será omiso en la persecución ulterior de sus abusos por indiferencia ó más probablemente porque los encontrará consumados é irreparables.

No se reuniría el Congreso para interpelar á un Ministro sobre la conducta de un funcionario subalterno; si quiere pedir representaciones puede provocarlas más tarde. Pero importa, ante todo, que el Ejecutivo tenga el freno de una posible fiscalización inmediata, y ya que los delitos públicos prescriben en tan breve tiempo, tenga siquiera el Congreso la facultad de interrumpir esa prescripción consuetudinaria y forzada. ¿Qué medidas serían bastante ficciosas para que un Presidente vencido en combinaciones ministeriales pudiera contravenir, por ejemplo, en el problema de la sucesión presidencial, á la voluntad parlamentaria pronta y viva á toda hora? ¿Y no es, por la inversa, absurdo y contradictorio que aun para tales efectos el Poder fiscalizador mendigue sus momentos de vida al Poder fiscalizado? Se ha dado al Presidente una ingerencia desmedida en el Poder Legislador: el Presidente propone, modifica y veta las leyes; abre y cierra el Congreso, y de mero auxiliar suyo que debiera ser, se incorpora en ellas al amparo de una mera ficción política en calidad de tercera rama, y de rama iniciadora, predominante sobre las ramas legítimas en todo y por todo, sin más salvedad que el funcionamiento *jure proprio* del Congreso desde junio hasta septiembre. La verdad es que la Contitución ha dado, en nuestro humilde concepto, muy poderosas alas al Presidente de Chile, y, aplicando la frase de un hombre célebre, nos permitimos creer que ya es tiempo de recortárselas un poco.

Ya lo hemos dicho. No queremos, al calor de impresiones, endiosar una autoridad. Querríamos, sí, restituírle la posesión completa de sus facultades políticas sobre la base de su composición más selecta y fiel.

Pasemos á la elección de Presidente de la República por el Congreso, objetivo terminal de este plan de reforma. No caeremos en la tentación de reproducir argumentos ajenos en tan importante y serio asunto. Como el más autorizado fundamento y como desarrollo más convincente de esa proposición insertamos textualmente algunas páginas,—inéditas en parte,—que el autor de *La Constitución ante el Congreso* dejó escritas sobre la materia. ¿Qué podríamos agregar á ellas?

Séanos permitido tan sólo consignar una opinión leal. Reconstituido el Congreso en condiciones de seriedad y pureza, y dignificado por tan eminente facultad, comprendería que los Congresos presidenciales morían para siempre en Chile y que se instauraban también para siempre los Congresos populares, que cuentan ya con vigorosos precursores en nuestros anales parlamentarios. Consciente de su poder, el Congreso,—tantas veces reincidente en debilidades culpables,—no lo abdicaría en manos de un Presidente subordinado á él en el orden político y generalmente en el orden de la generación popular.

Las páginas aludidas dicen así:

“El sistema de elección indirecta ó de segundo grado que la Constitución establece para la designación de Presidente de la República está completamente desautorizado por los hechos. Los electores de Presidente no reciben de los ciudadanos activos que los eligen, un mandato *facultativo* que los autorice para sufragar á su vez por quien quieran. Nó; en el hecho se les inviste de un mandato *imperativo* que los obliga, si han de proceder leal y honradamente, á votar en favor de un *candidato conocido y designado anticipadamente*, de una manera más ó menos correcta, en asambleas ó convenciones de partido, que pueden no ser el fiel reflejo de la voluntad nacional.

“Tan cierto es que la ficción constitucional que atribuye á los electores de Presidente un mandato *facultativo* no corresponde á la realidad de los hechos, que en 1874 se abolió el sistema de elección indirecta aplicado á la de los Senadores, á fin de evitar que éstos continuaran siendo elegidos en adelante, como hasta entonces lo habían sido, exclusivamente por el Ejecutivo. No se explica racionalmente por qué ese mismo sistema, condenado en parte por la reforma constitucional de aquel año

se ha conservado hasta ahora y hubiera de continuar aplicándose en la elección presidencial.

"Si los electores de Presidente han de tener las calidades que se requieren para el cargo de diputado, según lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución, y si al Congreso corresponde la facultad de escutar, la de anular y la de rectificar lo que se llama entre nosotros elección de Presidente de la República, más complicado, más rápido é infinitamente más serio sería encomendar al Congreso mismo, en todo caso, la elección del jefe del Estado, y ya que mientras no se modifiquen radicalmente nuestras condiciones y nuestros hábitos electorales, sería peligroso establecer para efectuarla el sistema de elección directa, que es, en teoría, el más satisfactorio y más conforme á la organización de una república democrática.

"Confiando al Congreso la elección de Presidente, los electores de éste serían los senadores y diputados. Se suprimirían así elecciones inútiles y luchas estériles que no producen resultado alguno práctico en beneficio de la nación; la fuerza vital de los partidos no se consumiría en vano fomentando gastos que á nadie benefician y preparando movimientos de opinión que hasta ahora se han frustrado siempre; se haría imposible el evento de una elección presidencial extraordinaria y se evitaría, por último, la subrogación del Presidente por funcionarios designados por él mismo para efectos determinados.

"Dentro del mecanismo político de los Estados regidos por el sistema parlamentario no se concibe la existencia de una autoridad permanente superior á la del Congreso Nacional. Debe discurrirse en el sentido de que él es el más genuino representante de la nación. Ello podrá no ser á veces sino relativamente cierto. Pero es de todo punto incuestionable que si la influencia del Ejecutivo se nota sensiblemente en la elección de congresales, que son muchos, ella pesa con mayor intensidad y de una manera decisiva en la de Presidente de la República, que es uno sólo.

"Se impone como un dilema inevitable á la consideración de los hombres serios la necesidad de optar entre un Presidente designado por su antecesor y un Presidente elegido por el Congreso Nacional. Creemos que lo segundo es preferible á lo primero.

«En un folleto escrito en 1849 por el eminente publicista y filósofo inglés Juan Stuart Mill para la *Revista de Westminster* titulado *La Revolución de 1848 y sus detractores*, se lee, con motivo de la elección de Presidente de la República, que la Asamblea constituyente francesa de aquel año había confiado al sufragio popular directo, lo siguiente: «Nos parece igualmente « cierto que el Presidente ó el primer ministro sería elegido « mucho mejor por los representantes del pueblo que por el pueblo mismo... Es de temer que la elección del Presidente por el « sufragio directo de la nación sea el más grave de los errores cometidos por los autores de la Constitución francesa... Se ha « colocado frente á frente, una Asamblea y un Presidente, emanados directamente del sufragio popular y elegidos ambos por « un tiempo determinado. Es muy de temer que la Cámara haya « organizado así, entre ambos poderes, un conflicto perpetuo preñado de peligros para la Constitución, porque si llega á suscitarse un desacuerdo entre el Presidente y la Asamblea Nacional, no habrá durante tres años, para ponerle término, sino el « recurso de *un golpe de Estado*.»

«¡Palabras proféticas confirmadas, desgraciadamente para la Francia, por el hecho ocurrido poco tiempo después de haber sido escritas!

«La mayoría de la Asamblea, dice el notable historiador Henry Martin, al dar cuenta de las discusiones que en ella provocó en 1848 la cuestión referente á la manera de elegir el Presidente de la República, «no quiso comprender que si el « Poder Legislativo, bien sea que se le organice con una ó con « dos Cámaras, debe emanar del pueblo, el Poder Ejecutivo « debe emanar del Legislativo.» No faltaron, sin embargo, espíritus previsores, entre ellos los señores Odilon Barrot y Jules Grévy, que combatieron el sistema que en la práctica produjo la elección de Luis Bonaparte para la Presidencia de la segunda República francesa.

«Aleccionada por la experiencia, la Francia, al organizarse por tercera vez como República, ha establecido que las dos Cámaras, reunidas en Asamblea Nacional, elijan al Presidente. Cuatro elecciones se han efectuado ya con arreglo á este sencillo y rápido sistema, á cuya adopción puede afirmarse que

debe la forma republicana su subsistencia en aquella simpática Nación.

“La vieja Albión, esa *república disfrazada*, como la llama M. Bagehot, es gobernada en realidad por un Ministerio cuyo jefe es el que designa la mayoría de la Cámara de los Comunes. La teoría de los gobiernos *compuestos*, que es la que rige en los Estados Unidos, no es ya la dominante, y va cediendo el campo á la de los gobiernos *simples*, en los cuales se hace imposible todo choque entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

“Y ¿cuál sería la condición política del Presidente respecto de los Parlamentos? El Presidente se entiende con ellos por medio de Ministros que son la resultante fidelísima de la voluntad parlamentaria. La condición del Presidente respecto de sus Ministros la quisiéramos ver definida en la feliz expresión de un Presidente francés: *Je suis leur chef; donc, je les suis.*”

Se preguntará aún qué diferencia va entre otorgar al Congreso el recurso banal de barrer Ministros dando á sus censuras los efectos de una destitución, y conceder al mismo Congreso facultades indirectas, por incontrastables que sean, como la de responsabilizar al Presidente en ejercicio. Média esta, muy sencilla y muy importante. Lo primero es una atribución depresiva para una institución política, cual es el Ministerio, que siempre debe campear á prestigiosa altura; y oprobiosa para el Congreso por cuanto envuelve la posibilidad de tenaces resistencias del Gabinete, resistencias invencibles que sólo ceden á la destitución acordada por el Congreso, no en vindicación del respeto constitucional sino que en uso de una facultad incondicional y tiránica; todo lo cual es inaceptable por cuanto desautoriza el cuerpo completo del derecho derivado y por cuanto solucionaría las contiendas á la hora undécima, cuando hubieran producido fecundos desastres, ya que generalmente medida tan dura y tan violenta no se podría ejercitar sino represivamente en castigo de crímenes ó desviaciones consumadas, muy pocas veces, quizás ninguna en forma preventiva y salvadora. Por la inversa, el predominio político del Congreso establecido sobre la base científica de una doctrina constitucional uniforme, obraría en el sentido mucho más benéfico de im-

poner por el simple respeto de las atribuciones parlamentarias el fiel cumplimiento de la mente constitucional y el consorcio armónico de los poderes. Y ese temperamento, preventivo por esencia, sería tan eficaz y decisivo como el represivo, con la notable diferencia de que no tiene sus ásperos inconvenientes. En efecto, un Presidente que, siendo responsable en todo momento por el solo capítulo de infracción constitucional, conservare un Ministerio censurado, sin subsidios, blanco de la persistente desconfianza de las Cámaras, sería en último término acusado por transgresión de la Constitución, que el Congreso interpreta y aplica; y es probable que ningún Presidente amenazado por esa arma parlamentaria se pondría en el caso de arrostrarla, y á la primera conminación formal del Parlamento acataría su voluntad asilada en el contexto de la Constitución, que el Presidente no puede infringir sin desvirtuar. El Congreso fiscalizador lo podría todo sin lucha y sin violencia; la paz social y el orden constituído descansarían confiadamente en su prestigio fundado en el poder electoral, correcto y libre, y en la composición selectiva del mismo Parlamento. Entonces sólo la censura sería incontrastable por efecto puramente moral y preventivo.

La acumulación de tal suma de facultades nunca tendrá, sin embargo, bastantes barreras. Dentro de la falibilidad humana no puede concentrarse confiadamente en manos de una misma autoridad el poder superior del Estado sin limitar muy prolija y firmemente el alcance de esas facultades. Persuadidos de que la innovación constitucional que dejamos insinuada sugiere dos órdenes de recelos, unos de carácter individual y otros de índole política, vamos á indicar someramente dónde residen las limitaciones que podrán disipar esos recelos.

La susceptibilidad individual padece de aprensiones y se forja amenazas contra las cuales pide protección. ¿Cómo negar que en Chile son justificadas esas aprensiones y que la protección que el individualismo pide es ampliación de libertad? Es notorio que la inquietud individual se reagrava siempre que llegan á las mesas de las Cámaras proyectos limitativos de la acción privada. El fantasma de la irresponsabilidad legislativa y la visión del poderío fiscal, desvelan entonces la confianza de

las industrias y del comercio. Por desgracia, nos figuramos que en Chile no puede suceder de otra manera. ¿Cómo impedir la acción económica é industrial de los legisladores? El público anhela por su mayor autonomía financiera; pero ese deseo en que lo acompañan todos los hombres honrados, es una hermosa aspiración irrealizable mientras las condiciones hondamente falsas y convencionales de nuestro régimen económico no sean restituídas al equilibrio de la hacienda fiscal y á la verdad monetaria. Ínter se prepara un desenlace, los negocios privados tendrán que soportar la tutela de los Congresos, porque los negocios públicos, íntimamente relacionados con aquéllos, son ó pueden ser, desde que circunstancias extraordinarias nos lanzaron al abuso del crédito, creaciones de autoridad, nó reflejo de conveniencias que el mismo público representara y definiera. Otra circunstancia, que también nos limitaremos á enunciar, conspira con la anterior á un mismo resultado: lo incipiente de nuestras industrias extractivas y manufactureras; el proteccionismo industrial tiene en Chile, en fuerza de eso, una misión fecunda y grande, que, según ensayos importantes, augura beneficentísimos resultados al fomento nacional. Las limitaciones que la iniciativa privada impone al régimen de autoridad, no han principiado aun á sistematizarse entre nosotros, ni principiarán, según fundadas congeturas, á ser realidades antes de un período más ó menos prolongado de tutela legislativa. Contentémonos, pues, con reservar al derecho individual para una libertad posterior, y mientras la conveniencia social tenga tanto que esperar de una acción gubernativa singular, si se quiere, pero vasta é irremplazable, no sería lícito sacrificar á teorías particulares el bien y el porvenir de la sociedad entera. Hemos hablado de la irresponsabilidad legislativa; esto nos lleva á insinuar un pensamiento que no defenderíamos, sin embargo, de un modo asertivo: el traspaso al Poder judicial de la calificación de las expropiaciones por causa de utilidad del Estado. Pero, en verdad, no creemos que las desconfianzas particulares encuentren á estos importantes respectos otros paliativos que Congresos honrados y Administraciones prudentes.

Por lo demás, aun omitiendo los capítulos de industrialismo legislativo, que nuestro rudimentario movimiento individual

aconseja, insistimos, según más atrás lo dejamos establecido, en que la tesis de la libertad económica no sufre absolutamente nada con la consolidación del predominio político de los Parlamentos. Hemos rozado el punto en prevención de objeciones que no serían congruentes, y en obsequio á la más perceptible determinación de nuestro verdadero asunto.

Veamos el segundo orden de las alarmas sociales: las de índole política. No nos esforzaremos en probar lo que está probado por la experiencia de las naciones y por la doctrina de los pensadores; á saber, que la atribución suprema de negar los subsidios y la fuerza armada es inherente al régimen parlamentario, como lo es al régimen popular el que los conflictos de opinión tengan un desenlace que pronuncia una mayoría efectiva ó nominal. Partimos, pues, de la base, irrecusable para nosotros, de que no cabe subsistencia constitucional cuando alguna de aquellas medidas no soluciona inmediatamente los problemas, ó sea, de que ellas son inapelables como quiera que no hay vida administrativa ni legal sin los elementos que por esas medidas se niegan.

Pero la opinión vacila ante la facultad parlamentaria de intimar al Ejecutivo, pena de dictadura, la sumisión ó la dimisión, asombrada de las consecuencias subversivas de tal facultad. Nadie negará que si estos hechos necesitan producirse con excepcionales eficacia y vigor, es sensible que los acompañen, dentro del orden vigente, inconvenientes extremos que refluyen sobre el pueblo, envuelto así en las calamidades de un verdadero paréntesis constitucional. ¿No sería posible, si eso es verdad, despojar á esas atribuciones de su perturbador influjo social y estrechar sus efectos á la órbita meramente política que, atendida su naturaleza, les corresponde manejar? Hé ahí el punto grave para nosotros, resuelto ya de un modo satisfactorio por muchas naciones constituídas.

Nos permitimos creer que el problema es de mera forma, pues, según hemos dicho, no concebimos vida social ni menos aun vida política, sin fuerza armada ó sin recursos. Si las opiniones se califican por sus consecuencias, ninguna más absurda que la de estimar caducadas en absoluto y á todo respecto las leyes sustantivas de contribuciones, presupuestos y fuerza ar-

mada por el fenecimiento del período á que su renovación se extiende, opinión que se sustenta, no obstante, sobre bases legales perfectamente valederas, á juicio nuestro, en orden á presupuestos y fuerza armada. Esas bases legales es, en consecuencia, lo que conviene destruir para obviar los efectos sociales de las denegaciones políticas, reduciéndolas á su verdadero objeto, cual es el gobierno político, pero no el económico ni el social.

Examinemos separadamente cada una de las tres materias que en esta cuestión se comprenden.

El aplazamiento y la denegación de las contribuciones ¿exoneran de la obligación de pagarlas? Armas políticas, ellas debieran obrar lógicamente sobre el Ejecutivo, nó sobre el país; ellas debieran privar de su producido á aquél, pero en manera alguna á la nación, cuyos servicios se atienden con impuestos establecidos por leyes permanentes que una práctica tal vez abusiva ha solido omitir en la ley periódica. Se objeta que el Presidente de la República debe recaudar las contribuciones con arreglo á las leyes y que, pues están éstas en caducidad, nada pueden cobrar ni él ni sus agentes. Se responde que hay una operación perfectamente distinta á la cual no afectan la denegación ni el aplazamiento, cual es la percepción de los tributos erogados sin compulsión, pero fielmente por los particulares á virtud de que sin el entero respectivo no se harían los servicios públicos que llevan anexa la recaudación de impuestos; recibir es distinto de cobrar; se recibe lo que se paga; y se paga para que se presten los servicios administrativos y se sirvan los gastos generales luego que se les autorice; lo que la carencia de la ley periódica significa es prohibición de cobrar compulsivamente los impuestos y prohibición de disponer de los fondos recaudados, que permanecerían, así, en verdadero depósito mientras se normalizara la situación política. Como quiera que sea, no es racional que sigan subordinadas las necesidades generales,—que las contribuciones satisfacen,—y el deber que á todos asiste de pagarlas en todo momento, á contingencias políticas que la renovación de los tributos está llamada á juzgar, es cierto, pero que pueden ser atendidas sin menoscabar la obligación de pagar los impuestos. El resultado de este orden ó de este

desorden de cosas es que cada cual interpreta en el sentido propicio á sus conveniencias, acordándose ó nó de la conveniencia nacional. El Senador por Atacama votó en diciembre de 1888 en contra del artículo 3.º de la ley que periódicamente autoriza el cobro de las contribuciones, fundado en que los emolumentos á favor de establecimientos de beneficencia ó instrucción y de funcionarios públicos, cuyo cobro autorizaba dicho artículo, no son contribuciones sino derechos que se devengan por prestación de servicios, y que deben sustraerse á las emergencias de un aplazamiento ó denegación de las verdaderas contribuciones en forma que la atribución legislativa no alcanzara á comprometer la permanente subsistencia de esas retribuciones. Esta limitación por una parte.

En segundo término, nos permitiríamos indicar que la solución práctica de esas controversias, ya que hemos indicado más atrás la solución legal, estriba tal vez en la promulgación de una ley interpretativa que consagre de un modo explícito la doctrina de que las contribuciones rigen siempre para el pueblo aún cuando el Congreso las niegue al Ejecutivo. No será necesario reformar al efecto la Constitución, pues esa doctrina es perfectamente constitucional, pero de constitucionalidad verdaderamente implícita.

Los presupuestos ocasionarían un mal aún más grave. Los presupuestos denegados no admiten distinción de ninguna especie: todos los gastos públicos, sueldos, pagos, pensiones, gratificaciones, dejan de solucionarse mientras los presupuestos no se otorgan porque el Erario no tiene fondos con que cubrirlos legalmente. El trastorno sería,—más aún que en el caso de las contribuciones,—tan grave, que por contraproducencia dificulta enormemente, imposibilita casi, el ejercicio de la atribución parlamentaria. En libertad de ese ejercicio y en garantía de la sociedad entera, vitalmente interesada en la conservación del orden administrativo y económico, débese arbitrar un temperamento medio que, conservando al aplazamiento de la discusión de esa ley ó á su rechazo toda su eficiencia política, proteja los servicios del Estado reconociéndoles sus asignaciones. Hé aquí lo que propone á este respecto el autor de los *Estudios sobre Derecho Constitucional Comparado*: «... Se impone á la conside-

ración de los hombres serios que no querrían ver al Congreso de Chile convertido en convención omnipotente, la necesidad de meditar en una reforma constitucional que introduzca entre nosotros el discreto sistema que la sensata Inglaterra ha establecido para la fijación de sus gastos públicos, cual es el de votar anualmente los que revisten el carácter de variables, mas nó los consolidados ó basados en leyes permanentes. Este sistema, que es, á juicio nuestro, el único correcto, es además el único conveniente. Ya que una ley tan bien inspirada como la de 1884 y que puede reputarse como interpretativa de la Constitución misma, no ha remediado el mal, preciso será que radicalmente lo haga cesar la propia ley fundamental de la República.» Todo el poder de un Congreso no conseguiría ahora, sin graves inconvenientes, aplazar la discusión de los presupuestos ni denegarlos; ello no obstará ciertamente para que en un momento supremo el Congreso retuviera los presupuestos. Pero ¿no sería muy preferible que si, por ejemplo, se presentasen indicios vehementes de que un Presidente quiere imponer un sucesor impopular, pudiese el Congreso aplazar los presupuestos ínter se convocase una convención de su confianza para designar un candidato y fijara el rumbo de la sucesión presidencial y en cuya inteligencia concedería entonces el Congreso presupuestos al Gobierno; no sería preferible, decimos, que esa medida legislativa, ventilada en los comités parlamentarios y que podría salvar el porvenir político de la República, se ejercitase expeditamente, sin el tropiezo desalentador de las alarmas que ese aplazamiento,—seriamente preventivo,—suscitaría en el personal administrativo, en la fuerza armada y en la sociedad entera? Estos defectos de forma de nuestra Carta pueden envolver, como se vé, la impotencia del Congreso y de la opinión. Limitada la facultad legislativa en la forma que intercalamos, ella dejaría de ser una fantasía descomunal que ahogaría en impopularidad al mismo Congreso que la usara, como es ahora, y pasaría á ser una atribución de practicable y de grandiosa aplicación.

La facultad de fijar anualmente las fuerzas de mar y tierra también exige una limitación que el derecho consuetudinario tiene consagrada; pero que convendría legitimar en la Constitución misma; y es la exclusión en la fijación de esas fuerzas de

las fuerzas de policía. Convendrá modificar, en consecuencia, el precepto constitucional sustituyendo la expresión "fuerzas de mar y tierra" por la expresión "fuerzas del ejército, de la armada y de la guardia nacional", según se manifiesta en *La Constitución ante el Congreso*.

Hé ahí las restricciones que serían el corolario de la ampliación de las facultades legislativas. El Parlamento, superior al Ejecutivo en la acción política, no sería superior al pueblo ni en la determinación de los subsidios y de los gastos que fundan el régimen económico y el administrativo, ni tampoco en la fuerza pública encargada de proteger los derechos individuales.

Una vez por todas recordaremos al concluir cuál es el secreto del parlamentarismo, el resorte vital de la superioridad política de los Congresos: la disciplina de los partidos. Séanos permitido, á riesgo de indiscreción, insinuar aun los motores de esa disciplina: el principal, el único puede decirse, es la honradez de los mismos partidos. Éstos deben tener programa, deben vivir por él y para él; de lo contrario, no pasan de ser piratas que desorganizan los Congresos, arruinan su prestigio y acaban por hacer de los Gobiernos simples factorías de favor y de opresión: el usufructo á favor de un presidencialismo de la peor especie. La honradez no se sufre: pero se puede, nos parece, á falta de ella conjurar la corrupción por un medio que el patriotismo sólo puede autorizar: teniendo siempre sobre las mesas de las Cámaras el debate doctrinal, teniendo siempre en sus tablas uno ó varios de aquellos temas sociales de fondo, de esos que más honda y más honradamente dividen las opiniones que excitan las voluntades: cuando los partidos se traicionan, se confunden y se revuelven, hay el deber de suscitar una lucha seria, porque sólo ésta puede convertir en constelación la nebulosa y acampar en línea de combate las montoneras guerrilleras del Congreso (1).

ANTONIO HUNEEUS

*Santiago, septiembre de 1890.*

---

(1) En beneficio de la unidad del trabajo hemos excluido casi toda cita en el fundamento de las opiniones que exponemos, pues estas páginas son antes de exposición que no de prueba. Inspirados sustancialmente en las