

OBSERVACIONES

SOBRE LA

LEI DE COMUNA AUTÓNOMA

MEMORIA DE PRUEBA

PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN LA FACULTAD
DE LEYES I CIENCIAS POLÍTICAS

POR

NICANOR LEIVA PÉREZ

(Publicada en los *Anales de la Universidad*,



SANTIAGO DE CHILE

IMPRENTA CERVANTES

BANDERA, 73

—
1893

AL SEÑOR
DON JOSÉ ALEJO FERNÁNDEZ

MINISTRO DE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO

*Débil prueba de admiración i respeto por sus
relevantes méritos de recto magistrado i distinguido
maestro.*

EL AUTOR



OBSERVACIONES

SOBRE LA LEI DE COMUNA AUTÓNOMA



MEMORIA DE PRUEBA PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN LA
FACULTAD DE LEYES I CIENCIAS POLÍTICAS



Honorable Comision:

La lei a que se ha dado el nombre de lei de la comuna autónoma, promulgada el 22 de Diciembre de 1891, contiene defectos graves, como que no fué sancionada para satisfacer exigencias sociales, u obedecer movimientos de opinion pública, sino con el fin de acelerar la descentralizacion administrativa, aminorando lo mas posible las influencias del Presidente de la República, i de fundar en ella la lei de Elecciones.

A la presentacion del proyecto, pudo verse que en él se contenian disposiciones que no se armonizaban absolutamente con la educacion e ilustracion del pueblo, i se aplazó su aprobacion despues de cambiarse algunas ideas sobre las bases principales del proyecto. Sin embargo, en una época difícil para el pais, en que se trataba de defender i resguardar las prerrogativas del

Congreso contra los avances del Ejecutivo, i de proveer al fiel cumplimiento de la Constitucion i de las leyes, habiéndose impuesto como condicion ineludible de la alianza de todos los partidos políticos, que se aprobase el proyecto tal como habia sido presentado, hubo de llegarse al acuerdo de aprobarlo en estos términos, para evitar el mal mayor del entronizamiento de un réjimen absurdo de arbitrariedad i despotismo.

Vamos a manifestar a grandes rasgos, i en la medida de nuestras débiles fuerzas: primero, que esta reforma, contiene partes inconstitucionales, que ha sido dictada en época inoportuna, i que, en jeneral, no guarda armonía con nuestras necesidades sociales; i segundo, que una de las bases primordiales de la lei, «las asambleas de electores», es de todo punto inadmisibile por sus distintos aspectos constitucional, social i político.



El promotor de la Comuna Autónoma, es un reconocido partidario de la escuela idealista, i hombre de gabinete.

Con la aplicacion de esta teoria ha creido hacer un gran bien a su pais pretendiendo implantar en Chile el Township de los Estados Unidos de Norte América, sin tomar en cuenta, u olvidando acaso, diversidades esenciales de razas, antecedentes políticos i costumbres.

Con respecto a sus tendencias idealistas, i a propósito de ciertas alusiones que se le hicieron al emitir sus teorías sobre la Comuna Autónoma en el Senado de la República, especialmente en el sentido de que seria un ministro imposible si llegara al Gobierno con ideas tan exajeradas, contestó: que «no aceptaria un ministerio, sin que ántes se aceptaran préviamente i en absoluto sus ideas i sus principios.» En seguida añadió: «Si yo llegara alguna vez a ser ministro, al dia siguiente estarian en las Cámaras todos los proyectos de reforma que he indicado, limitando al Presidente de la República sus facultades, estableciendo la *subdelegacion autónoma* en todo el territorio de la República, i el poder electoral radicado en dicha subdelegacion.»

Por un capricho de la fortuna, llegó a ocupar un poco mas tarde el puesto de Ministro del Interior, i cumplió su promesa, presentando i sosteniendo en el Congreso los proyectos referidos.

Como hombre de ideas, i conforme con sus principios, obró bien; pero, como político i como hombre de Estado, juzgamos obró mal, porque al pedir la aprobacion de ese proyecto, no tomó en consideracion las necesidades sociales, ni las costumbres del país.

Los lejisladores del 91, unidos por el sagrado vínculo en virtud del cual hicieron la revolucion los distintos partidos del país, aceptaron la reforma sin discutirla, como un homenaje a la comunidad de los esfuerzos hechos i de las glorias alcanzadas por restablecer el imperio de la Constitucion i de las leyes.

Sin embargo, un distinguido sabio, grande hombre público, Humboldt, que tambien abrigaba teorías absolutas en materia de instruccion pública, sosteniendo que el Estado no debe intervenir en ella, porque, interviniendo, se arroga un monopolio abusivo, i vulnera la libertad individual, cuando subió al ministerio en nombre de estas ideas, i en representacion de su partido, luego se convenció de la necesidad de sostener i fomentar la instruccion pública por medio de la accion del gobierno, adquiriendo al propio tiempo la conviccion de que un ministro no debe en el desempeño de sus funciones representar el papel de un sabio teórico o de un político idealista, sino el de un servidor público, que todo lo sacrifique al bienestar i progreso de su país. Sostuvo con mano firme la intervencion del Estado en la instruccion pública, fundó una nueva universidad, i desarrolló, en fin, la iniciativa del Gobierno en esta materia, porque la individual era ineficaz, mediocre i sectaria.

Como hombre de partido, no fué consecuente con sus principios; como político i hombre de gobierno, fué digno de todo encomio, pues antepuso la satisfaccion de los intereses públicos al triunfo de sus propias ideas.

Las razones que se invocaron para reformar la lei de Municipalidades de 1887, fueron: descentralizar el gobierno del pais; dar independencia i elementos de vida al poder local; despertar el espíritu público adormecido; hacer conocer al pueblo sus derechos, i fundar en la nueva lei la de Elecciones.

Se han tomado en cuenta para este efecto las lejislaciones de Inglaterra, de Béljica, de Suiza, i especialmente la de los Estados Unidos de Norte América, que es donde existe la Comuna Autónoma en su base mas ámplia; introduciendo, por decirlo así, disposiciones lejislativas exóticas a nuestro suelo.

Del estudio comparativo de las condiciones de los Estados Unidos i de las de Chile a este respecto surjen al mas leve exámen enormes diferencias.

En los Estados Unidos existe el gobierno federal, muchos de los habitantes son propietarios o industriales, i casi todos los ciudadanos conocen sus derechos, i tienen la fuerza moral necesaria para ejercitarlos debidamente. Mas todavía, en los Estados Unidos todos reciben la educacion necesaria para ser buenos ciudadanos, pues, segun Tocqueville, en 1836, de cada 200,000 habitantes apénas había diez que no sabian leer ni escribir, i ni aun éstos eran nacidos en los Estados Unidos; debiendo agregarse que la instruccion primaria es obligatoria, i que principia a los seis o siete años i concluye por lo jeneral a los catorce i dieziseis. Las instituciones i las costumbres de aquel maravilloso pais fueron establecidas por hombres acostumbrados a vivir a la luz de la libertad i del deber, hombres de ingenio i de trabajo que, cuando echaron de ménos en su propio suelo la libertad relijiosa de que ántes disfrutaban, buscaron una nueva patria, fundaron los Estados Unidos, se dividieron las tierras, i unieron sus intereses para defenderse de los indijenas. De aquí nació en algunos Estados la comuna autónoma, que despues figuró en las leyes.

En Chile, por el contrario, el gobierno es unitario, son pocos los propietarios e industriales, los ciudadanos tienen escaso interes por la cosa pública, i la instruccion de la masa del pueblo es tan reducida, que siendo la poblacion escolar de 600,000 habitantes, apénas hai cien mil matriculados en las escuelas, i de éstos solo ochenta mil asisten a ellas por término medio. Aun-

que en nuestros códigos Civil i Penal hai disposiciones en virtud de las cuales se puede obligar a todos los padres de familia a dar instruccion primaria a sus hijos, de hecho no se les da cumplimiento. La jente del pueblo prefiere que sus hijos trabajen materialmente desde niños, aunque no reciban la menor educacion. Por otra parte, en virtud de las encomiendas primero, i de las concesiones otorgadas por los gobernadores coloniales despues, la propiedad ha quedado en mui pocas manos i solo tenemos 60,000 propietarios mas o ménos.

¿Estamos, bajo estos respectos, a la misma altura i en las mismas condiciones que los Estados Unidos, i, en jeneral, que los paises cuyas leyes municipales pretendemos aclimatar entre nosotros?

O ¿se cree que por la simple promulgacion de nuevas leyes, tan bien inspiradas como se quiera, va a despertarse el espíritu público, i a infundirse en los ciudadanos la nocion de sus derechos?

A nuestro juicio, es necesario dar principio a la tarea por medio de una considerable modificacion en nuestras circunstancias sociales, educando a nuestros conciudadanos, contribuyendo a formarles el carácter cívico, procurando la organizacion de los partidos de ideas, i la estirpacion de los círculos personales, etc.

Cualquiera que conozca nuestros pequeños pueblos, se habrá dado cuenta fácilmente de que en la mayoría de ellos no existen los partidos organizados, que son la base de todo buen gobierno; que solo hai grupos personales, que se disfrazan bajo cualquier color político para entorpecer la marcha regular del gobierno central o del local, cuando éstos no satisfacen sus intereses personales o sus caprichos del momento.

*
* *

La lei que estudiamos ha convertido los municipios en verdaderos cuerpos legislativos locales, tal como sucede en las colonias inglesas, i en los estados de la Confederacion Norteamericana, en donde su libertad de accion solo deja de esten-

tenderse al mantenimiento de las relaciones exteriores, a la declaracion de guerra, i a la acuñacion de moneda, materias esclusivamente propias del gobierno central. La materia de las municipalidades figura en el capítulo de nuestra Constitucion Política correspondiente al poder ejecutivo, cuyo encabezamiento dice así: *Del gobierno i administracion interior.*

Habla primero de los intendentes, gobernadores, subdelegados e inspectores, i en seguida, de las municipalidades, a las cuales les da facultad para *cuidar, promover i administrar* tales o cuales servicios públicos, i formar ordenanzas municipales sobre esas materias, que deben ser sometidas a la aprobacion del Presidente de la República.

La lei del 91, saliéndose de la órbita trazada por la Constitucion, convierte a las municipalidades en cuerpos casi legislativos, dándoles facultades para *organizar i reglamentar* todos los servicios locales. Las faculta, por ejemplo:

Para reglamentar el uso, construccion i nivelacion de desagües (artículo 24, número 2), asunto tratado en nuestro Código Civil, i que puede dar lugar a espropiaciones o servidumbres, que solo pueden hacerse o imponerse en virtud de la lei;

Para sujetar a tarifa el servicio de los vehículos entregados al uso público en las poblaciones, i establecer registros obligatorios para dichos vehículos i para los conductores de los mismos (artículo 7.º). Esta reglamentacion es contraria a la libertad industrial garantida por la Constitucion;

Para "disponer lo conveniente en orden a evitar i combatir las epidemias, su propagacion i sus estragos, pudiendo al efecto imponer la ejecucion de medidas de desinfeccion de las habitaciones, acequias, desagües, letrinas, pozos, utensilios i cadáveres, i reglamentar la conduccion i sepultacion de éstos." Facúltase tambien a las municipalidades para reglamentar con los susodichos objetos el ejercicio del derecho de locomocion (artículo 25, número 10); facultad peligrosa, de que no puede usarse discretamente sino con intelijencia, elevacion i patriotismo.

Para "fijar los límites urbanos de la poblacion, i determinar las condiciones en que se permita entregar al uso público otras nuevas, o nuevos barrios" (artículo 25, número 1.); facultad que

puede tambien dar oríjen a espropiaciones, las cuales, como hemos dicho, no proceden constitucionalmente sino en virtud de disposiciones lejislativas;

Para "reglamentar la construccion de edificios. . . pudiendo ordenar la destruccion o reparacion de los que amenacen ruina" (artículo 25, número 10); materia que está suficientemente tratada en los artículos 932 i siguientes del Código Civil, el cual deja espedita la accion de los perjudicados, para querellarse judicialmente cuando alguno de los edificios vecinos esté en mal estado, amenace ruina, o pueda causarles algun perjuicio.

Para "reglamentar la corta de bosques, arbolados o la quema de bosques, rastrojos u otros productos de la tierra" (artículo 26, número 4); materia de grande importancia, especialmente para las provincias del sur, i que está bien dilucidada en la lei especial de 13 de julio de 1872, i en el reglamento dictado, en virtud de esa lei, por el Presidente de la República, el 3 de Mayo de 1873, en que espone i resuelve todas las cuestiones que pueden suscitarse sobre el particular, i ademas encarga a ciertos empleados, al inspector jeneral de bosques, a los inspectores departamentales, i a los guarda-bosques, el cumplimiento de esas disposiciones.

Siempre que se ha tratado de este asunto en el seno de las municipalidades, se han producido conflictos i luchas gravemente perjudiciales a los intereses de las respectivas localidades i del comercio en jeneral.

Como confirmacion de lo espuesto nos bastará citar lo que ha pasado hace poco en una de las provincias del sur, cuya principal riqueza procede de la explotacion de maderas. La municipalidad quiso entregar a un solo individuo la explotacion de los bosques fiscales; lo que dió lugar a reclamaciones que llegaron al seno de la Representacion Nacional, conjuntamente con la protesta del alto comercio de Valparaiso. Fué necesario que el Gobierno resolviese la cuestion equitativamente inspirándose solo en el interes jeneral.

Bastan las disposiciones de la lei i reglamento citados para subsanar todos los inconvenientes que en esta materia pueden ocurrir.

No creemos necesario seguir analizando las otras facultades sobre vías públicas, cárceles, fábricas, construccion de ranchos, salubridad pública, conservacion de las buenas costumbres, bebidas alcohólicas, mercedes de agua, caza, pesca, casas de prés-tamos i montepíos, etc., pues basta lo dicho para comprender la inoportunidad e inconveniencia de las atribuciones que se pretende conferir a las municipalidades; sobre todo si se toma en cuenta nuestro incipiente progreso social, i nuestro réjimen unitario de gobierno.

No formulamos observaciones especiales sobre la facultad de determinar el réjimen i de fijar la tasa de los impuestos, porque esta materia ha sido tratada *in extenso* en otro trabajo.

Todas estas atribuciones otorgadas a las municipalidades, van a traer consigo conflictos de competencia entre las distintas autoridades, por no estar suficientemente deslindadas las atribuciones de cada una de ellas. Uno de los signos característicos de la cultura constitucional de los grandes pueblos modernos, consiste en el desembarazo, la certidumbre i la conciencia de su propia responsabilidad con que cumplen sus respectivos oficios los diversos mecanismos del Estado, sin inmiscuirse jamas ninguno de ellos en la esfera de accion de los restantes.

¿En qué manos vamos a dejar nuestros intereses, nuestra seguridad i nuestro bienestar? ¿Quiénes van a formar parte del municipio, en los pueblos en donde no hai una clase gobernante competentemente preparada, como sucede en la mayoría de nuestros departamentos i subdelegaciones?

«El cargo de municipal es incompatible con todo empleo público o municipal, i con toda funcion o comision de la misma naturaleza, de modo que si el nombrado acepta aquel cargo, cesa en el empleo, funcion o comision que ántes tuviere».

«Ningun municipal, desde el momento de la eleccion, i hasta seis meses despues de terminar su cargo, puede ser nombrado para funcion, comision o empleos públicos o municipales retribuidos». (Artículo 6.º) Estas disposiciones, sin duda exajeradas, han de producir el resultado funesto de alejar del servicio de las municipalidades muchos de los hombres mejor preparados para su desempeño; no de otra manera que la observancia del

régimen de las incompatibilidades parlamentarias absolutas ha privado inconsultamente a nuestro cuerpo lejislativo de las luces de algunos hombres públicos que, por su laboriosidad, por su ilustracion i por su intelijencia, se han colocado a mayor altura que muchos de sus conciudadanos; habiéndose llegado en esta materia al deplorable estremo de impedir que ciudadanos amantes de la ciencia i del estudio, que se dedican a la enseñanza de la juventud, i que hasta el año 1888 habian sido exceptuados de las incompatibilidades, puedan figurar en el seno de la Representacion Nacional.

I si estos efectos se han dejado sentir en la Capital de la República, núcleo de la ilustracion i del progreso del país, ¿qué sucederá en los pueblos pequeños? En muchos de ellos vemos en la actualidad que el mayor número de las personas mas cultas desempeñan puestos públicos, especialmente en el ramo de la instruccion; i que muchas de estas personas forman parte de los respectivos municipios los cuales, sin embargo, estan léjos de corresponder a lo que pudiera exijirse en la materia.

La lei del 91 elimina por completo a este grupo de ciudadanos del gobierno local. ¿En qué poder quedarán los municipios? ¿Qué garantías de buena administracion i de independencia prestarán municipalidades compuestas en su mayor parte de agricultores o comerciantes acostumbrados a ocuparse solo en sus propios negocios?

En Inglaterra i en los Estados de la Confederacion Norteamericana, los ciudadanos estan convencidos de que deben dividir su tiempo entre la atencion de sus propios intereses i la de los intereses públicos.

En Chile se deja, por lo jeneral, la jestion de los asuntos de interes comun a la iniciativa de las autoridades; i hasta hoi hemos estado mas o ménos conformes con este sistema, porque satisface en cierta medida las necesidades sociales, i porque hemos tenido de ordinario gobiernos probos i laboriosos. Al mismo tiempo que formulamos estas observaciones, creemos oportuno esponer que es conveniente i necesario impulsar la iniciativa individual, i levantar el espíritu público, con reformas lentas i paulatinas, nó orijinando cambios rápidos, i no haciendo

ensayos peligrosos talvez profundamente perturbadores de la administracion local. "La influencia de la lei es tardía, dice un hombre público: ella favorece el desenvolvimiento i el desarrollo del jérmen, pero nada inventa, ni cura por sí sola los males sociales."

No es dado al lejislador suprimir las costumbres imperantes en la sociedad, por medio de simples leyes. No podran éstas prescindir en lo absoluto de las condiciones peculiares del pueblo a que pretendan aplicarse, i cuando se quiera modificar esas condiciones, necesario será empezar por abrir escuelas, hacer propaganda de ideas, i buscar adeptos.

Tenemos de esto un ejemplo elocuente entre nosotros.

Los radicales que pretendieron adaptar a nuestra sociedad en el año 1828 un réjimen, mui adelantado, sin duda, pero que por eso mismo no correspondia en manera alguna al estado social, ni satisfacía las exigencias de la época, i que, consiguientemente, hubo de fracasar al poco tiempo de su implantacion, aleccionados por la esperiencia abrieron escuelas, propagaron sus ideas, i allanaron de tal manera el camino de la reforma, principalmente desde el año 75 para adelante, que, merced a sus esfuerzos, tenemos alcanzadas hoi casi todas las soluciones a que aspiraban los avanzados del 28.



El proyecto de lei de organizacion i atribuciones de las Municipalidades creaba 216 Municipios mas que los actuales. El Ejecutivo reclamó a tiempo de esta reforma, porque barrenaba el artículo 113 de la Constitucion, el cual señala los departamentos como territorios municipales, i faculta solo al Presidente de la República para crear nuevas municipalidades. Se atendió la reclamacion, disminuyendo el número de las nuevas municipalidades a 195, i reservando su establecimiento al Presidente de la República, quien las creó en virtud del artículo 113 de la Constitucion, i de los artículos 1.º i 2.º de la lei que estudiamos.

La creacion de estos nuevos municipios no obedece a nin-

guna necesidad ni habia sido solicitada por ningun partido político, ni por ninguna agrupacion local. Si cualquiera sub-delegacion, de las que actualmente tienen municipalidades, como Viña del Mar, por ejemplo, hubiera solicitado para sí la concesion de este beneficio, no habria tenido mas que dirigirse al Presidente de la República, quien puede otorgarla en virtud del artículo constitucional arriba citado que dice:

"Habrà una Municipalidad en todas las capitales de departamento i en las demas poblaciones en que el Presidente de la República, oyendo al Consejo de Estado, tuviere por conveniente establecerlas."

En el caso de negarse aquel funcionario al establecimiento de la nueva municipalidad, habria quedado a la poblacion el arbitrio de solicitar una junta local de la misma municipalidad del departamento, la cual puede establecerla mas o ménos en la misma forma, segun la autorizacion que le concede la lei de municipalidades del año 1887, que en su artículo 17 dice:

"La Municipalidad podrá constituir en cada pueblo del territorio de su jurisdiccion, que exceda de quinientos habitantes, una junta local compuesta de tres a cinco vecinos elejidos por ella por voto acumulativo.

"Esta junta estará encargada especialmente de atender a los servicios de la poblacion. . ."

Vemos, pues, que sin necesidad de una lei especial podria mejorarse el servicio municipal, i aumentarse el número de municipalidades.

*
* *

No entrando en nuestro propósito el hacer el estudio detallado de toda la lei, vamos a referirnos esclusivamente a una de sus bases principales.

Estas son tres:

division territorial;

sistema de contribuciones;

asamblea de electores.

La tercera de ellas constituye el objeto principal de nuestro estudio.

*
* *

Antes de entrar al fondo de esta cuestion, vamos a recorrer a la lijera la historia de las asambleas populares o de electores.

Asamblea es una junta o reunion numerosa de personas para algun fin.

Las asambleas públicas que han sido comunes a todos los pueblos, i que constituyen una de las primeras manifestaciones por de la vida política son consideradas como el principal orijen de las instituciones.

Los araucanos mismos se reunen para resolver cualquier asunto de alguna importancia, i cada uno de ellos concurre por sí i derecho propio. Nadie puede concurrir en representacion de otro.

En las sociedades atrasadas las asambleas solo tienen por objeto proveer a las necesidades primordiales de la paz o de la guerra. En algunos pueblos solo podian asistir a ellas los que estaban en estado de cargar las armas, puesto que eran los únicos capaces de sostener la guerra.

Entre los antiguos polacos, entre los húngaros i los tártaros, tuvieron las asambleas el mismo orijen, i obedecieron a las mismas tendencias.

En las sociedades mas adelantadas o de civilizacion media, como la de los esclavos o la de la India, ademas de atender las asambleas a los asuntos de la guerra, tienen tambien por objeto ocuparse en la resolucion de cuestiones administrativas, como las referentes a la apertura de caminos, al servicio de policía, a la fundacion de misiones, etc.

Si estas asambleas hubiesen sido obra de los lejisladores, como piensan algunos, no se comprenderia cómo existieron en las sociedades antiguas, donde aun no existian los lejisladores; de donde deducimos que son obra espontánea de la organizacion social.

Con el trascurso del tiempo estas asambleas jenerales fueron convirtiéndose en provinciales i locales, debido a la conquista, a la estension del territorio, i al desarrollo de la agricultura i de la industria. Greist, Guizot i otros historiadores hacen estas observaciones.

Como a causa de los mismos motivos que se acaban de indi-

car, la concurrencia a las asambleas fué haciéndose día por día mas i mas reducida, hubieron de dictarse algunas disposiciones para impedirlo. La Lei Sállica, por ejemplo, prescribió que el «que no asistiese a las asambleas, pagaría quince sólidos de multa, a ménos que justificase impedimento lejítimo.»

En las sociedades antiguas, al convertirse las asambleas de jenerales en locales, las disposiciones adoptadas por ellas, prevalecian sobre las disposiciones jenerales, cuando entre las unas i las otras habia oposicion; al reves de lo que pasa en nuestros días, en que no puede dictarse una disposicion local contraria a las disposiciones jenerales.

En Roma, para despertar el espíritu público, se dictó una lei tendente a obligar a los ciudadanos a asistir a las asambleas i a tomar así interes por los negocios públicos, lei que conminaba a los inasistentes con fuertes multas. Sin embargo, esta medida no surtió buenos efectos, a pesar de la buena organizacion en curias i decurias en que se dividian los ciudadanos.

En tiempo de César se suprimieron las asambleas, porque eran compuestas de individuos sin nacionalidad fija, sin profesion, sin trabajo i sin enerjía, i eran, en consecuencia, un elemento de perturbacion.

En tiempo de Augusto se establecieron nuevamente las asambleas provinciales, i se reunian una vez al año para aprobar los impuestos i hacer los gastos del culto.

En tiempo de Tiberio, ya nadie habló de las asambleas del pueblo. El Senado resolvía todos los asuntos.

En tiempo de Constantino solo fueron cuerpos consultivos.

En Grecia, segun los poemas de Homero, reuníase el pueblo en asambleas, nó para manifestar sus opiniones, ni ménos para imponerlas, sino tan solo para conocer las resoluciones adoptadas por los jefes. Mas tarde adquirieron el derecho de hablar.

En Atenas aparecieron las asambleas despues de abolida la monarquía por Solon; asistian a ellas los mayores de veinte años, i ejercian el poder lejislativo, el ejecutivo i el judicial. Estas asambleas tenian reglamentados todos sus actos.

En Esparta carecieron de importancia las asambleas, pues

solo eran reuniones que tenian por objeto decir sí o nó a lo que proponian el monarca i el Senado, sin poder deliberar. Solo en caso de guerra constituian una verdadera asamblea deliberante.

En Francia los Carlovinjios hicieron tambien esfuerzos por despertar el espíritu público, citando a asambleas populares periódicas; pero solo pudieron celebrarse dos o tres asambleas jenerales en tiempo de Carlomagno. Eran tantas la ignorancia e indolencia, que los hombres preferian pagar las multas impuestas por no asistir a dichas reuniones; i se llegó al extremo de que los condes i duques citasen con alguna frecuencia i con cualquier pretesto a asambleas populares con el fin de formar de estas multas una gran fuente de entradas. Podian formar parte de las asambleas todos los ciudadanos.

Esto sucedió durante toda la Edad Media.

Despues aparecen nuevamente sobre otras bases, en tiempo de Turgot (1776). En 1789 se dictó una lei que preceptuaba que solo podian formar parte de las asambleas populares o comunales los ciudadanos activos mayores de 25 años, i que pagasen una contribucion directa por lo ménos de tres jornales. Las asambleas comunales de 1771 i 1793 solo tenian facultad para elegir los ajentes municipales.

En Inglaterra se han celebrado mui pocas asambleas populares; pues en los siglos XIV i XV era tal la falta de espíritu público que los ciudadanos protestaban cuando se les citaba a asambleas i se les concedia el derecho de votar i de elegir diputados, i hacian presentaciones al rei para que los eximiese de esta obligacion. No tardaron las asambleas jenerales en hacerse aristocráticas, i luego, judiciales.

Hoi dia la asamblea parroquial, en Inglaterra, solo se reune una vez al año para discutir i votar el presupuesto, i nombrar sus ajentes respectivos (Art. 193 de la C.); i solo forman parte de ella los que contribuyen al sostenimiento de la parroquia (artículo 192 de la Carta Fundamental.)

Las asambleas decayeron en la mayor parte de los estados europeos por el estado social, pues los señores feudales de la Edad Média usurpaban sus derechos a los demas ciudadanos, quienes, ademas, se retraian de asistir a ellas por las distancias i por el desarrollo de la industria.

De esta manera convirtiéronse las asambleas de jenerales en locales, en seguida en aristocráticas, i, por último, en representativas.

En tiempo de Tácito, cuando se reunian las asambleas jenerales, solo tomaban parte en las discusiones los mas ancianos i de mas valer, i al fin éstos imponian su voluntad al resto de la asamblea. Éste fué el orijen del Senado romano, compuesto de jefes de familia.

Entre los eslavos sucedia lo mismo, pues solo se concedia la palabra a los hombres maduros o padres de familia i, por último, solo éstos concurrían a las asambleas.

Es un fenómeno social digno de notarse que, a medida que la sociedad se jerarquiza, va desapareciendo la igualdad de derechos i condiciones de los distintos individuos porque unos dependen de otros, segun sus respectivas circunstancias. La masa del pueblo en la Edad Media dependía de los señores feudales i delegaba en éstos todos sus derechos por razones de ignorancia, de sumision, de gratitud, etc. Aun en Chile, a pesar de su sistema democrático de gobierno, se observa algo semejante, aunque en mas pequeña escala. Los inquilinos de los hacendados i los obreros de los grandes establecimientos industriales, no votan en las elecciones por voluntad propia, ni tienen interes en que los representen tales o cuales hombres públicos, sino que cumplen servilmente las órdenes que reciben de sus patrones en el ejercicio de sus derechos electorales.

Por la rápida ojeada que hemos echado al traves de la historia de las asambleas populares o de electores, vemos que, en la mayor parte de los paises, ellas han existido ántes de la formacion de las sociedades modernas; que de jenerales se han convertido en locales i, por último, en representativas, delegando el ejercicio de la mayor parte de sus atribuciones en un reducido cuerpo de representantes; i en muchos de ellos han desaparecido por ser el orijen de perturbaciones públicas i por componerse principalmente de ciudadanos sin propiedades, sin hogar i sin la ilustracion necesaria para darse cuenta cabal de sus derechos i obligaciones, i por ser cuerpos irresponsables. En donde aun se celebran reuniones de esta clase, se exigen condiciones de residencia, de propiedad i de contribucion directa.

Entre nosotros, como hemos dicho, no ha existido nada semejante, exceptuando una que otra manifestacion de este réjimen entre los araucanos. Encontramos por primera vez la autoridad de la asamblea en la Constitucion del año 1823, completamente reformada en 1828 i suprimida en nuestra actual Carta Fundamental.



En el título IX figuran las "Asambleas de Electores" con las atribuciones siguientes:

ART. 86

"Las asambleas de electores del departamento tendrán lugar:

"1.º Para hacer la eleccion de municipales i las demas que les encomiende la lei;

"2.º Para votar el presupuesto que le someta el Municipio, de los gastos del año venidero i las cuentas de inversion;

"3.º Para deliberar sobre los gastos posteriores que acuerde la Municipalidad, siempre que importaren mas de doscientos pesos;

"4.º Para pronunciarse sobre la tasa de las contribuciones municipales con arreglo a la lei;

"5.º Para resolver sobre las enajenaciones o gravámenes de los bienes raices de la Municipalidad;

"6.º Para acordar la contratacion de empréstitos, sus condiciones i forma de pago;

"7.º Para el nombramiento de los tres vecinos que han de fallar las cuentas municipales;

"8.º Para deliberar sobre los acuerdos, reglamentos i ordenanzas de la Municipalidad sancionados con multas;

"9.º Para resolver sobre las demas cuestiones que les proponga la Municipalidad i que sean de su competencia.

ART. 88

«Inciso 2.º Solo tendrán acceso a ellas las personas inscritas en los registros electorales del Municipio.»

En primer lugar, estas asambleas deben reputarse inconstitucionales, porque son autoridades que no aparecen en nuestra Constitución, cuyo artículo 3.º dice: «La soberanía reside esencialmente en la nación, que delega su ejercicio en las autoridades que establece esta Constitución.»

Las autoridades que establece la Constitución son:

En el orden legislativo: dos Cámaras, una de diputados i otra de senadores (art. 11);

En el orden judicial: La Corte Suprema de Justicia, las Cortes de Apelaciones, los juzgados de letras, los de subdelegación i los de distrito;

En el orden ejecutivo o poder administrativo: El Presidente de la República, los Ministros del Despacho, el Consejo de Estado, los intendentes, gobernadores, subdelegados e inspectores i, por último, las Municipalidades, compuestas de alcaldes i rejidores.

Vemos, pues, que en ninguno de los artículos de la Constitución que hablan de las autoridades, aparecen las asambleas electorales.

Conforme al sentido natural i obvio del artículo 3.º, no puede el pueblo ejercer directamente la soberanía, sino por medio de las autoridades en quienes la delega.

Estudiando, por otra parte, la historia fidedigna del establecimiento de nuestra Constitución política, encontramos que estas asambleas fueron deliberadamente suprimidas en la reforma constitucional del año 1833.

Hizo su primera aparición entre nosotros este régimen de las asambleas en la Constitución del 23, uno de cuyos títulos dice así:

TÍTULO X

DE LAS ASAMBLEAS DE ELECTORES

"ART. 75. Los ciudadanos chilenos se reúnen en asamblea de electores para proceder a las elecciones, nominaciones i censuras establecidas por la Constitución."

En uno de los artículos posteriores dice que las asambleas son nacionales i provinciales. Las censuras se verifican cada dos años (Art. 97). La asamblea la forman todos los chilenos que presentan boleta legal (Art. 80).

La Constitución del año 1828, la mas liberal que hemos tenido, i que establece casi el sistema federal, modificó la constitucion de las asambleas, quitándoles el carácter de reuniones de personas irresponsables, i dispuso que la asamblea provincial se compusiese de miembros elejidos directamente por el pueblo, conforme a la lei de elecciones (Art. 109). El número de los miembros era de doce, el cual podia llegar a aumentarse en cierta proporcion al número de los habitantes de cada localidad.

Por las atribuciones que se les conferian, estas asambleas eran verdaderos gobiernos locales independientes del gobierno central.

La Constitución del 33, "despreciando teorías tan alucinadoras como impracticables, segun dice el mensaje que la precede, solo fijó su atencion en los medios de asegurar para siempre el orden i tranquilidad pública contra los riesgos producidos por los vaivenes de los partidos a que han estado espuestos. La reforma no es mas que el modo de poner fin a las revoluciones i disturbios a que daba oríjen el desarreglo del sistema político en que nos colocó el triunfo de la independencia." Segun esta manera de pensar, los constituyentes del 33 suprimieron las asambleas de electores en la forma en que figuraban en las constituciones anteriores, por considerar que el sistema político del 28

«daba críjen a desarreglos que impedían la tranquilidad pública i de hacer efectiva la libertad nacional.» En esta virtud hicieron desaparecer por completo el título i demas artículos que se referían a las asambleas de electores, sin aludir en manera alguna a estas agrupaciones de personas en la nueva Constitución.

Tampoco puede sostenerse que las asambleas de electores pertenezcan a las municipalidades, o sean partes inherentes de ellas, porque esto sería contrario a lo dispuesto en el artículo 114 de la Constitución, que dice: «Las Municipalidades se compondrán del número de alcaldes i rejidores que determina la lei, con arreglo a la poblacion del departamento o del territorio señalado a cada una.» La frase «se compondrán de alcaldes i rejidores» es imperativa i taxativa; en consecuencia no puede agregársele cosa alguna.

Como en las reformas parciales de la Constitución, sancionadas posteriormente, no se ha restablecido el sistema de las asambleas, es obvio que no cabe restablecerle por medio de simples disposiciones legislativas, sin incurrir en una flagrante inconstitucionalidad.



En segundo lugar, la reforma de que se trata no es oportuna, ni conducente a la satisfacion de ninguna necesidad social, requisitos que debe tener toda buena lei, segun la ciencia política.

Por otra parte, la lei de 1891 tiende, en jeneral, a constituir la irresponsabilidad de los gobiernos locales, pues autoriza a las asambleas para resolver, segun les parezca conveniente, sin lugar a reclamo alguno, sobre los presupuestos, la cuenta de inversion, las ordenanzas i reglamentos, la tasa de las contribuciones, los empréstitos i las enajenaciones o gravámenes de los bienes municipales; i tambien para rever los demas actos de las municipalidades. El artículo 100 solo consulta el caso en que la asamblea niegue los presupuestos, caso en que procede el ulterior recurso a la justicia ordinaria, quien puede asignar para

los servicios respectivos los fondos necesarios, con tal que no excedan a los del año anterior.

La lei no exige otro requisito para formar parte de las asambleas, que estar inscrito en los registros electorales del municipio, i sabemos que para esto no se requiere mas que saber leer i escribir, i en muchas ocasiones solo firmar. Luego, la gran mayoría de las asambleas serán compuestas de asambleistas que no conocen bien sus derechos i obligaciones como ciudadanos, que no tienen intereses, hogares ni familias que resguardar, ni nada, en fin, que pueda estimularlos en sentido de proveer el bienestar i progreso de la localidad; ni es temerario, en consecuencia, avanzar que las asambleas, cuando lleguen a reunirse, sean, por lo jeneral, compuestas de masas inconscientes, influidas i acaso fanatizadas por las arengas de los caudillos políticos, o de los representantes de las autoridades civiles o eclesiásticas a quienes puede afectar el resultado de las deliberaciones. Pocas veces tendremos la satisfaccion patriótica de ver prevaleciendo en ellas las ideas puras de algun partido político.

Las opiniones de la jente culta serán con frecuencia supeditadas por los estravíos de las turbas populares que se reunen en los momentos de sobreexcitacion política, a impulso de los intereses de círculos o banderías, o de los intereses personales para perturbar la marcha ordenada de la administracion jeneral o local; lo que dará márjen a que la parte mas ilustrada i sana de los electores concluya por abstenerse de concurrir a estas reuniones.

Para constituir asambleas que ofrezcan garantías de jestionar rectamente los intereses locales, es necesario que sean formadas por ciudadanos revestidos de las competentes condiciones de ilustracion, probidad e independencia, que tengan algo que resguardar, i que sientan interes por el bienestar i adelanto de la localidad; lo que no puede obtenerse sin restringir el sufragio, i sin imponer requisitos de propiedad, de renta, o de contribucion, como se hace en otras partes.

Sabemos todos que la mayoría de nuestro pueblo soberano apenas sabe firmar, i leer un poco; que los partidos de ideas no están bien organizados; que en la mayor parte de nuestros de-

partamentos i subdelegaciones se improvisan círculos personales con cualquier pretesto i ponen obstáculos a las autoridades que no marchan con ellos.

No es absolutamente necesario introducir esta institucion en nuestro mecanismo administrativo; ni es conveniente introducirla; ni tales presuntas necesidad o conveniencia han figurado jamas en los programas de nuestros partidos políticos; ni ménos son indispensables las asambleas para obtener la autonomía de los municipios. Basta con dar a éstos las atribuciones que les hacen falta para llenar debidamente sus fines. Lo demas no es sino poner en las manos de las minorías elementos peligrosos i perjudiciales con que poder molestar a las mayorías, que representan casi siempre la opinion de las localidades.

No pensamos, como los partidarios de la lei, que la creacion legal de las asambleas sea necesaria para atraer al pueblo a estudiar sus intereses i a resolver sus cuestiones, i que ésta sea la escuela mas adecuada para enseñarle a ser libre, i a tomar interes por los negocios públicos, aunque Skine May diga que los ingleses han adquirido en la comuna la educacion de su autonomía i que a ella deben el adelanto i progreso a que han llegado, i aunque agreguen los defensores de la lei que nosotros no tenemos porqué considerarnos inferiores a los ingleses.

Pensamos, por el contrario, que la mejor de las escuelas de la libertad es la educacion del pueblo, que tiende a mejorarlo física, intelectual, moral i socialmente.

No puede, segun los principios de la ciencia política ni las enseñanzas de la historia, aplicarse a un pais las instituciones de otro, sin consideracion a las circunstancias de ámbos; i si se pudiera, es claro que no habria pais atrasado.

El lejislador debe interrogar las leyes de las principales naciones del mundo civilizado, animado de espíritu prudente i progresista, i adoptando solo las prescripciones que puedan convenir a nuestro temperamento nacional, a nuestras tradiciones i a nuestras costumbres.

Se creyó en otra época que la República de Platon, que se reputaba el ideal del buen gobierno, podia aplicarse a cualquier pais i a cualquier tiempo; profundo error que los acontecimien-

tos no tardaron en demostrar, i que cayó por consiguiente, en merecido descrédito.

La República Arjentina misma quiso aplicar en todo el sistema federal de los Estados Unidos de Norte América, i luego pudo verse que en aquel país dicho réjimen no daba los mismos resultados que en éste, porque las respectivas sociedades eran diversas.

No creando la lei las necesidades sociales, i siendo, por la inversa el resultado lójico del desarrollo moral i material del pueblo, no cabe establecer entre nosotros la llamada comuna autónoma por medio de simples leyes, pues ella "tiene que ser la resultante de una trasformacion social que, ilustrando i educando al pueblo, modifique profundamente sus costumbres" so pena de constituir un elemento permanente de perturbacion i de trastorno, o de que las respectivas disposiciones legales hayan de quedar en el papel.

En resúmen, habríamos avanzado bastante dando vida propia a las municipalidades dentro de nuestro organismo constitucional, no creando las asambleas de electores con las facultades que se dejan espresadas, ni estableciendo incompatibilidades absolutas que privan a los municipios del continjente de algunos ciudadanos que desempeñan puestos públicos, por no haber sido favorecidos por la fortuna, o por su amor a la ciencia o a su país.

Es preciso no olvidar, por último, que las leyes no se hacen solo para las grandes ciudades, sino para la República entera, i que no es fácil encontrar en todas las localidades un número suficiente de ciudadanos preparados i dispuestos a organizar los servicios i administrar los intereses locales, en la forma establecida por la lei, i con intelijencia, cordura i patriotismo.

Santiago, a 27 de Abril de 1893.

Santiago, a 30 de Abril de 1893

La Comision Examinadora, compuesta por el señor decano Barceló, don Leopoldo Urrutia, profesor de Código Civil de la Universidad, i el Secretario que suscribe, acordó la publicacion de esta memoria en los *Anales de la Universidad*.

PAULINO ALFONSO

Secretario de la Facultad de Leyes i Ciencias Políticas

