

JULIO HEISE GONZALEZ

Evolución histórica
del
pensamiento parlamentario
en Chile



Instituto de Chile
ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES
Santiago de Chile
1986

EVOLUCION HISTORICA
DEL PENSAMIENTO PARLAMENTARIO EN CHILE

Evolución histórica
del
pensamiento parlamentario
en Chile



Instituto de Chile

ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES
Santiago de Chile

1980

18441

JULIO HEISE GONZALEZ

de la Academia Chilena de Ciencias Sociales

El origen de las Asambleas Legislativas y el
constitucionalismo anglo-francés

Evolución histórica del pensamiento parlamentario en Chile

IV
Interpretación de algunas normas constitucionales
35

V
Las prácticas parlamentarias
71

VI
La crisis política y el parlamentarismo



Instituto de Chile

ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES

Santiago de Chile

1986

14484

JULIO HEISE GONZÁLEZ

Academia Chilena de Ciencias Sociales

Evolución histórica
del
pensamiento parlamentario
en Chile



Instituto de Chile

© JULIO HEISE GONZÁLEZ, 1986

Inscrito en el Registro de la Propiedad Intelectual bajo el número 64975

Edición propiedad del Instituto de Chile, de la Academia Chilena de Ciencias Sociales.

Impreso en los talleres gráficos de la EDITORIAL UNIVERSITARIA

INDICE

| | | |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| I | El prestigio de las Asambleas legislativas y el constitucionalismo anglo-francés | 9 |
| II | La Constitución de 1833 | 13 |
| III | Las enmiendas constitucionales | 21 |
| IV | Interpretación de algunas normas constitucionales | 25 |
| V | Las prácticas parlamentarias | 27 |
| VI | La crisis política de 1891 y el parlamentarismo | 31 |
| VII | Se restablece el ordenamiento jurídico parlamentario | 41 |

El prestigio de las Asambleas legislativas y el constitucionalismo anglo-francés

Para la acertada comprensión de un período histórico la investigación debe empezar por comprobar hasta qué punto el acontecer humano ha logrado desarrollarse en plenitud, de acuerdo con las características y posibilidades de la etapa estudiada. El historiador está obligado a revivir la experiencia humana de otras épocas. Aplicar al pasado nuestra escala de valores resulta anticientífico y conduce a formular un cuadro histórico equivocado. Es precisamente lo que ha ocurrido con nuestro parlamentarismo criollo.

La historia de Chile, entre los años 1861 y 1925, fue la expresión de un determinado clima mental creado por el liberalismo individualista y parlamentario. Es éste el estilo de vida pública que corresponde a la segunda mitad del siglo XIX y comienzos de la presente centuria y, como todo estilo, encierra valores propios.

La preeminencia, la superioridad del Parlamento será el gran principio político del mundo occidental hasta la primera década de nuestro siglo. El poder legislativo como emanación directa de la voluntad popular figura entre los postulados teóricos más significativos de la Revolución francesa y de toda la vida pública europea del siglo XIX, que ejercerá tan honda y decisiva influencia en el espíritu y en la acción de los estadistas chilenos.

Por otra parte, esta supremacía del Parlamento será uno de los fundamentos del pensamiento político inglés, que también sirvió de base e inspiración a todas las democracias del mundo occidental hasta la primera preguerra (1914).

La soberanía de la norma legal, el prestigio de las Asambleas legislativas, la estimación social del legislador son rasgos sobresalientes y muy conocidos en la vida pública de la pasada centuria. En Chile, la gesta emancipadora y la lucha por la organización del Estado se inspiraron también en el prestigio indiscutido de las Asambleas legislativas como dique frente a una autoridad ejecutiva absorbente y

despótica. Pero también el período pelucón y la etapa liberal se reducen —desde el punto de vista político— a una progresiva consolidación de la supremacía del poder legislativo sobre el ejecutivo.

En los primeros ensayos constitucionales de la Patria Vieja (1810-1814) comprobamos ese respeto y esa admiración por los cuerpos legislativos. La clase dirigente chilena participó plenamente de la idea de los gobiernos de Juntas con fuerte predominio del Parlamento.

En la Patria Nueva el respeto con que O'Higgins y la aristocracia rodearon al Senado conservador es una prueba del prestigio de las Asambleas legislativas. La deferencia del Director Supremo llegó hasta consultar al Senado sobre el cambio de Ministros. De acuerdo con la Constitución de 1818, los Secretarios de Estado podían ser removidos a voluntad por el Jefe del Estado. "O'Higgins —nos dice Alcibiades Roldán—, al hacer dicha consulta, reconocía al Senado una facultad de que no estaba investido y que podría considerarse como una tentativa para teñir de cierto parlamentarismo el régimen existente"¹.

En la crisis política de 1829 —que condujo a la aprobación del Estatuto constitucional de 1833— se hacen presentes también la influencia del constitucionalismo anglo-francés y el prestigio de las Asambleas legislativas. Aunque sugestionada por el éxito ruidoso de la dictadura portaliana, la clase dirigente chilena tomó, desde un comienzo, dos importantes resoluciones. En primer lugar, decidió legitimar la dictadura portaliana, traducirla en instituciones legales. Esta fue, sin duda, una tarea genial que la clase alta cumplió bajo la dirección de don Mariano Egaña y de don Manuel José Gandarillas. Sin esta legitimación, la obra de Portales habría desaparecido junto con él.

Pero al mismo tiempo los juristas de 1833 —bajo la doble influencia del constitucionalismo anglo-francés y de la obra emancipadora— estimaron que era absolutamente necesario controlar o, por lo menos, frenar el autoritarismo presidencial. Para cumplir con este

¹ Alcibiades Roldán: *Los desacuerdos entre O'Higgins y el Senado Conservador*, págs. 5 y 6. Santiago, (1892).

propósito Mariano Egaña consagró, en el Código Político de 1833, las leyes periódicas y otros importantes preceptos constitucionales.

No debe extrañarnos, pues, que, al comenzar el período pelucón —mientras se discutía el Estatuto Político—, un importante sector de nuestra clase dirigente, encabezado por don Mariano Egaña, estimara que el parlamentarismo inglés era el régimen que convenía establecer en Chile.

Los sectores cultos de nuestra burguesía manifestaron muy claramente estas influencias anglo-francesas, como lo prueban las publicaciones de la prensa comentando el anteproyecto de la Gran Convención y el voto particular de Egaña².

Mariano Egaña será, sin duda, el más entusiasta admirador de las teorías políticas anglo-francesas. Destacado miembro de la Gran Convención de 1831, pretendió imponer sus ideas tanto en la Comisión redactora del anteproyecto, como en el seno de la Gran Convención, a la cual llevó su voto particular. En este documento —en cuya redacción intervino su íntimo amigo don Andrés Bello— aparecen todos los elementos fundamentales del régimen parlamentario. Egaña proponía como sexta atribución del Presidente de la República: “Disolver la Cámara de Diputados cuando muy graves circunstancias así lo exijan a juicio del Consejo de Estado, por un acuerdo en que convengan las dos terceras partes del total de los Consejeros”³.

El poder legislativo propuesto en el voto particular debía componerse de una Cámara popular, igual a la Cámara de los Comunes, y de un Senado —especie de Cámara de los Lores—, integrada por sólo catorce miembros, elegidos en votación indirecta y restringida. Formarían parte de la Cámara Alta por derecho propio: El Presidente de la Corte Suprema, los ex Presidentes de la República, el Arzobispo, los obispos, los dos consejeros de Estado más antiguos y el Superintendente de Instrucción Pública.

El voto particular establecía, además, la responsabilidad de los

² *El Correo Mercantil*, N° 76, del 18 de mayo de 1832, y *El Araucano*, del 2 y 9 de noviembre de 1832.

³ Sesiones de los Cuerpos Legislativos, xxi, pág. 71.

II

La Constitución de 1833

1. Después de organizada la República (1833), la influencia del constitucionalismo anglo-francés dará al Congreso Nacional una importancia creciente. Para todos los grupos políticos la suerte de la democracia y del progreso político iba estrechamente unida a la del Parlamento. Este encarnaba muchos ideales, muchas esperanzas y muchas conquistas por realizar.

2. La lucha por la libre generación del poder legislativo constituye un verdadero telón de fondo en la historia política de la centuria decimonónica. Esta lucha se centró en el Parlamento, que representaba la voluntad nacional. Se procuró aumentar sistemáticamente sus atribuciones y disminuir las del ejecutivo. El senador Manuel J. Irarrázaval llegó a proponer un ejecutivo colegiado, de acuerdo con el modelo suizo, en que sus miembros se turnaban anualmente en el gobierno, a fin de restarle influencia y poder al ejecutivo⁴.

3. La vida pública empezó a girar en torno a los Cuerpos legislativos. Se les consideraba la salvaguardia frente al autoritarismo presidencial. Su influencia era extraordinaria. Todos los diarios reproducían sus sesiones y *El Ferrocarril* y *El Mercurio* se encargaban de difundirlas por todo el territorio nacional.

4. Los estudiantes universitarios abandonaban las aulas para llegar hasta el Congreso y poder escuchar y aplaudir la encendida oratoria de radicales y liberales. Apiñados en las galerías, oían extasiados a Vicente Reyes, a Manuel A. Matta, a Enrique Mac Iver, a Isidoro Errázuriz. Este último se transformó en verdadero ídolo de la juventud. Al término de las sesiones, a la salida del Congreso, lo aplaudían y lo escoltaban hasta su carruaje. Se vivía una época de auténtico romanticismo político.

⁴ Ricardo Salas Edwards, *Balmaceda y el parlamentarismo en Chile*, tomo II, pág. 163.

5. Junto con echar las bases de un gobierno fuerte, los constituyentes de 1833 crearon todo un sistema de frenos destinados a controlar la autoridad presidencial. Entre las más importantes atribuciones del Congreso estampadas en el Código Político, que sirvieron de base a la interpretación parlamentarista de la Constitución de 1833, destacaremos las siguientes:

a) El desafuero parlamentario lo concedía la respectiva asamblea legislativa y no los tribunales de Justicia (Corte de Apelaciones), como ocurre en nuestros días. Cada rama del Congreso era llamada a declarar si había o no lugar a la formación de causa contra uno de sus miembros. En esta forma se pretendía resguardar la absoluta independencia del poder legislativo.

b) Sólo el Congreso podía resolver las dudas que ocurren sobre la inteligencia de alguna disposición constitucional. Hasta la primera gran Guerra se estimó que correspondía al Congreso dar la última palabra en materia de interpretación de las disposiciones constitucionales. El neoconstitucionalismo entrega la solución de los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo a la consulta popular o a tribunales constitucionales.

c) Todas las órdenes del Presidente debían firmarse por el Ministro del Departamento respectivo y no podían ser obedecidas sin este esencial requisito. Comentando esta disposición constitucional, don Jorge Hunneus nos dice: "El Presidente nada puede sin la concurrencia del Ministro directamente responsable de la medida que se dictase, y así es forzoso que sea, donde quiera que haya Parlamento y Ministerio. El Ministro nada puede decidir tampoco sin la concurrencia del Presidente. Feliz combinación que obliga a buscar así el acuerdo entre el ejecutivo y el Congreso cuando el ministerio es verdaderamente parlamentario"⁵.

d) No son incompatibles las funciones de Ministro con las de Senador o Diputado.

e) De acuerdo con el artículo 83 de la Constitución, el Presidente de la República era irresponsable durante el desempeño de sus

⁵ Jorge Hunneus, *La Constitución ante el Congreso*, tomo II, págs. 171 y 172. Santiago, 1891.

funciones. Los hombres públicos de la época dedujeron de esta disposición constitucional, la responsabilidad política de los ministros, porque, si así no ocurriera, quedaba el Congreso en la imposibilidad de hacer efectiva la responsabilidad que envuelve todo acto de gobierno.

La responsabilidad parlamentaria de los ministros se hizo derivar también de la facultad acordada al Congreso para fiscalizar a los Secretarios de Estado. La responsabilidad política de los ministros constituye uno de los elementos esenciales del Gobierno de gabinete.

La completa irresponsabilidad que la Constitución aseguraba al Presidente de la República durante el ejercicio de su mandato le daba una situación que nos recuerda la inviolabilidad y la irresponsabilidad de los monarcas absolutos, que no podían equivocarse. Los errores y las arbitrariedades las cometían los ministros. Es el viejo concepto del gobierno impersonal, que arranca de la época colonial. Portales y los pelucones —inspirados en el Despotismo ilustrado— no hicieron sino reactualizar este principio. Uno de los fundamentos más conocidos de la monarquía parlamentaria inglesa ha sido y sigue siendo el concepto del gobierno impersonal.

f) Los constituyentes de 1833 colocaron al Jefe del Estado sobre los partidos, haciendo gravitar la responsabilidad de los actos de la administración exclusivamente sobre los ministros. El Ministro del Interior don José Francisco Vergara, en sesión del 8 de noviembre de 1881, criticó al Presidente de la Cámara de Diputados, don Miguel Luis Amunátegui, por no haber llamado al orden al diputado Luis Urzúa, quien acusó directamente al Jefe del Estado de haber amparado y estimulado al Intendente de Santiago en su acción interventora. El Ministro del Interior expresó en aquella oportunidad. "Ningún diputado tiene derecho para dirigir acusaciones o imputaciones al Presidente de la República. Los cargos a que pudieren dar origen los actos públicos del Jefe del Estado deben dirigirse a sus ministros, que son los únicos responsables ante el Congreso y que aceptan por entero esta responsabilidad"⁶.

⁶ Sesión 10ª, extraordinaria, en 8 de noviembre de 1881.

g) En diversos artículos del Estatuto fundamental —entre otros el 82— se otorgaban al Presidente de la República facultades legislativas. Esta circunstancia condujo también a crear en torno a la Constitución de 1833 una conciencia parlamentarista.

h) Finalmente, deseamos destacar las leyes constitucionales o periódicas, que fueron, sin duda, el fundamento más efectivo y sólido de la interpretación parlamentarista que se dio a la Constitución de 1833. Toda la historia política de Chile hasta 1925 giró en torno a estas leyes constitucionales. El Parlamento tenía la importantísima facultad de aprobar anualmente la ley de presupuestos y cada diez y ocho meses la que autorizaba el cobro de las contribuciones y las que fijaban las fuerzas de mar y de tierra que habían de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra y permitir que residan cuerpos del Ejército permanente en el lugar de las sesiones del Congreso y diez leguas a su circunsferencia⁷.

i) A lo largo de nuestra evolución política, estas leyes constitucionales representaron armas eficacísimas que permitieron a la burguesía chilena no sólo controlar el autoritarismo presidencial, sino también ir anulándolo progresivamente.

La institución de las leyes periódicas será indiscutiblemente una de las características más sobresalientes de la Carta fundamental de 1833. Ellas encerraban todas las posibilidades para que con el tiempo, organizados los partidos, con una opinión pública más culta y sin graves trastornos, se desarrollaran paulatinamente las instituciones políticas hasta llegar al más amplio parlamentarismo criollo. Fue Mariano Egaña —el más ilustre de los constituyentes de 1833— quien percibió claramente el alcance práctico de estas leyes constitucionales.

j) Los constituyentes no se contentaron con establecer que sólo en virtud de una ley se pueden imponer contribuciones, sino que además ordenar al Presidente de la República que cada diez y ocho meses pida autorización al Congreso para su cobro. Con esta ley se otorgaba al Parlamento una influencia extraordinaria en la dirección

⁷ Artículo 37, números 2, 3 y 8.

de los negocios del Estado, una garantía cierta de respeto y consideración por parte del ejecutivo.

k) También se obligaba al Presidente de la República a pedir autorización para que las fuerzas armadas permanezcan en el lugar de sesiones del Congreso. En 1889, durante mes y medio se aplazó la consideración de esta ley constitucional y el Presidente Balmaceda hubo de hacer salir a las tropas de Santiago. Sólo el 15 de octubre, después de consentir el Jefe del Estado en el cambio del Ministerio, aprobó la Cámara de Diputados el permiso correspondiente. Como afirma don Luis Galdames, "la verdad es que no obstante consagrar la Carta de 1833 un absolutismo presidencial, las leyes periódicas o constitucionales terminarán subordinando el ejecutivo al tutelaje permanente del Congreso"⁸.

l) Desde que se puso en vigencia la Constitución de 1833 los círculos liberales consideraron que las numerosas atribuciones otorgadas a los Cuerpos legislativos y principalmente las leyes periódicas o constitucionales representaban verdaderos resortes de un régimen parlamentario. Ellas fueron inteligentemente preservadas y oportunamente esgrimidas por la clase dirigente con el fin de ir anulando la excesiva autoridad presidencial. En esta tarea la clase alta actuó con notable perseverancia y con absoluta claridad de ideas.

ll) Poco antes de cumplir la Constitución diez años de vigencia, el Senado puso en acción estas leyes. En Sesión extraordinaria del 3 de noviembre de 1841, a indicación del senador Mariano Egaña se acordó por unanimidad: "Suspender la consideración del proyecto de ley que autoriza el cobro de las contribuciones y del que versa sobre los presupuestos para el año 1842, hasta tanto se incluyan entre los asuntos en que debe ocuparse el Congreso, durante las actuales sesiones extraordinarias, dos proyectos de ley iniciados en esta Cámara: el uno sobre la formación de los presupuestos; y el otro sobre el tiempo en que los presupuestos deben presentarse al Congreso y

⁸ Luis Galdames: *Historia de Chile* (La evolución constitucional). Santiago, 1925.

examinarse la Cuenta de inversión de los gastos del año anterior"⁹. El ejecutivo accedió a esta petición y se apresuró a incluir en la convocatoria los proyectos solicitados. Este primer enfrentamiento del Senado con el ejecutivo tiene en nuestra historia política una singular importancia: nos revela que Mariano Egaña —padre espiritual de las leyes periódicas o constitucionales— dio a esta institución un alcance decisivo para hacer prevalecer la voluntad del Congreso sobre la del ejecutivo, y nos permite, además, comprobar la evidente influencia anglo-francesa en la Carta Política de 1833.

m) En la legislatura extraordinaria de 1850 se produjo la segunda actualización de las leyes periódicas o constitucionales para "conseguir la variación de la política gubernativa". Manuel Montt, Ministro de Justicia e Instrucción Pública, como representante del oficialismo expuso y defendió la tesis pelucona que asignaba a las leyes constitucionales un carácter excepcional; ellas podían esgrimirse sólo frente a una actitud abiertamente dictatorial. Don José V. Lastarria defendió la tesis liberal que consideraba estas leyes como resortes parlamentarios que podían y debían ponerse en acción cada vez que la política del ejecutivo no estuviera de acuerdo con la mayoría parlamentaria¹⁰.

ñ) Tercera actualización de las leyes constitucionales. En 1857 don Manuel Montt, en su calidad de Presidente de la República, hubo de aceptar la doctrina liberal sobre el alcance parlamentarista de las leyes periódicas o constitucionales. En Sesión del 10 de agosto de 1857, la mayoría opositora a indicación del senador Fernando Lazcano, acordó: "Aplazar la discusión de los presupuestos hasta que no se tuviera conocimiento de las personas que hayan de componer el Gabinete". El Jefe del Estado, frente a este acuerdo, acató la decisión del Congreso, organizando un ministerio en las condiciones exigidas por el Senado y presidido por la misma persona que esa Corporación indicó: don Jerónimo Urmeneta. A este gabinete debieron ingresar dos representantes de la oposición liberal, los señores Salvador Sanfuentes y

⁹ Sesiones de los Cuerpos legislativos, tomo xxix, Cámara de Senadores, 1841.

¹⁰ *Boletín de Sesiones del Congreso Nacional*. Año 1850. Cámara de Diputados. Sesiones del 2, 7 y 9 de enero de 1850.

Francisco de Borja Solar. Había triunfado la tesis liberal. El mecanismo de las leyes constitucionales también quedaba oficialmente consagrado por el peluconismo como un resorte esencial del régimen parlamentario.

ñ) Desde ese momento la burguesía chilena, sin reticencia alguna, aceptó el parlamentarismo criollo. En las pocas oportunidades en que el ejecutivo pretendió resistir los votos de censura, el Congreso echaba mano de la facultad de aplazar el estudio y aprobación de las leyes constitucionales o periódicas. Nadie dudaba que estas leyes permitían al Parlamento imponer su línea política. El ejecutivo estaba obligado a marchar de acuerdo con el Congreso, ya que periódicamente debía recurrir a los Cuerpos legislativos en demanda de autorización constitucional para percibir los ingresos, para disponer de ellos a través de la Ley de Presupuestos, para dar existencia legal a las Fuerzas armadas y para permitir la residencia de éstas en la capital. Estas leyes constituyeron un recurso de apremio muy eficaz, que se aplicaba cuando no surtían efecto las interpelaciones y las censuras. Aplazar la consideración de estas leyes significaba perturbar seriamente el régimen financiero y los intereses económicos del país. Estas importantes atribuciones colocaban a los ministros de Estado en la necesidad de contar con la confianza de las Cámaras. Al ejecutivo le era imposible gobernar sin el Congreso.

o) En sesión del 7 de diciembre de 1881, el diputado don Pedro Montt afirmaba: "El Presidente por sí solo nada puede hacer. Necesita el concurso del Ministerio, y éste no puede marchar sin estar apoyado por el Congreso, ni puede prestar su cooperación al Presidente, sino para lo que está de acuerdo con sus ideas y propósitos".

p) Nueve años más tarde (1890), refiriéndose a las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, emitía, en el seno de la Comisión conservadora, el siguiente juicio: "La Constitución ha querido que estas autorizaciones, las conceda el Congreso periódicamente y en períodos cortos para que no haya la posibilidad de que, armado el Presidente de la República con una autorización más o menos larga o indefinida, pudiera desligarse del concurso de los demás poderes y prescindir de consultar su voluntad a fin de marchar a su albedrío, lo que sería contrario al gobierno representativo y parlamentario de una

República en que el ejercicio de la autoridad está sujeto a un régimen que reconozca que la soberanía reside en la nación, la cual no hace más que delegar sus facultades en las autoridades constituidas legalmente... La ley que fija las fuerzas de mar y tierra constituye un principio fundamental que permite el equilibrio de los poderes públicos y que consagra la supremacía que corresponde al Congreso en la dirección general de los negocios públicos"¹¹.

¹¹ Comisión conservadora, Sesión del 10 de diciembre de 1890.

III

Las enmiendas constitucionales

La decidida voluntad de predominio manifestada por la clase dirigente chilena desde los inicios de nuestra vida independiente será importante factor que condujo al ejercicio práctico de un régimen parlamentario criollo mucho antes que se produjera la revolución de 1891. Los hombres públicos del siglo XIX jamás pusieron en duda la preeminencia del legislativo sobre el ejecutivo y siempre manifestaron profundo desagrado frente al autoritarismo presidencial. Esta voluntad de predominio se manifestó: 1º, en las enmiendas constitucionales, y 2º, en la creación de algunas prácticas parlamentarias.

Inspirada en el constitucionalismo anglo-sajón y en el liberalismo racionalista francés, la clase dirigente chilena aprobó entre 1871 y 1893, diez leyes de reforma a la Carta fundamental que contienen más de una veintena de importantes enmiendas constitucionales. Todas tuvieron un solo y exclusivo propósito: disminuir las facultades que el constituyente otorgó inicialmente al Jefe del Estado y reafirmar directa o indirectamente la alta tuición del Parlamento sobre el ejecutivo con miras de ir dándole una estructura al parlamentarismo criollo¹².

a) Las enmiendas aprobadas fueron destruyendo uno a uno los fundamentos del autoritarismo portaliano y dando paso progresivamente a un gobierno de gabinete. Entre las enmiendas más importantes podemos destacar la reforma promulgada el 8 de agosto de 1871, que prohibió la reelección inmediata del Presidente de la República.

b) El *quorum* legislativo: La Constitución de 1833 exigía mayoría absoluta como *quorum* para las sesiones de los Cuerpos legislativos. Con la reforma del 21 de septiembre de 1873 el Senado sesionaría con la tercera parte y la Cámara de Diputados con la cuarta parte de sus

¹² Julio Heise González: *Fundamentos históricos culturales del parlamentarismo chileno*, págs. 36 a 48. Ed. A. Bello, Santiago, 1974.

miembros. Esta enmienda dio al trabajo legislativo mayor agilidad y, por tanto, al Parlamento una más efectiva influencia en la vida pública. Por otra parte, contribuyó también a contrarrestar en parte la corruptela que permitía al ejecutivo eludir la función fiscalizadora de las Cámaras, presionando a las mayorías oficialistas en el sentido de no dar *quorum*.

c) Enmienda constitucional que reglamentó las incompatibilidades. Esta reforma quebrantó seriamente el autoritarismo presidencial.

d) El Senado se componía de veinte miembros que se elegían en una sola lista, con votación de segundo grado y de acuerdo con el sistema mayoritario o de lista completa. Este sistema permitía prácticamente la designación de los senadores por el Presidente de la República. De acuerdo con la reforma, los senadores serían elegidos en votación directa por provincias, correspondiendo a cada una elegir un senador por cada tres diputados y por una fracción de dos diputados. Permanecerían en el ejercicio de sus funciones cinco años en vez de nueve pudiendo ser reelegidos indefinidamente. Esta reforma dificultó la intervención del ejecutivo en la elección de los senadores.

e) Se refiere al sistema electoral y es de gran trascendencia en la ofensiva por disminuir las facultades del Presidente de la República: Se suprime el viejo sistema de inscripción electoral que realizaban los municipios por medio de la boleta de calificación y se le reemplaza por la inscripción en Registros electorales departamentales y públicos. Además, las inscripciones quedaban a cargo de las Juntas de mayores contribuyentes. Pasan a ser continuas, sin otra interrupción que la del plazo establecido por la ley en la víspera de alguna elección. El poder electoral empieza a desplazarse de las manos del ejecutivo a las de la burguesía. Esta reforma se sancionó en el gobierno de Balmaceda.

En esta época se suprimió también el veto absoluto, que permitía al Jefe de Estado rechazar totalmente un proyecto aprobado por el Parlamento. El proyecto rechazado se tenía por no propuesto, no pudiendo tampoco estudiarse de nuevo en la misma legislatura que lo había aprobado. El veto absoluto fue uno de los fundamentos constitucionales del autoritarismo portaliano. De acuerdo con la reforma, ambas Cámaras tienen derecho a estudiar las observaciones del Presi-

IV

Interpretación de algunas normas constitucionales

1. El Presidente de la República pretende crear cargos públicos por simple decreto.

Apenas asumió el mando don Federico Errázuriz Zañartu, y con ocasión de discutirse el Presupuesto de 1872, se planteó este problema en la Cámara de Diputados. El ejecutivo designó a don Maximiano Errázuriz como Ministro plenipotenciario en Viena, sin remuneración alguna.

Los diputados Angel Custodio Gallo y Francisco Puelma, en sesión del 6 de diciembre de 1871, impugnaron dicho nombramiento como inconstitucional, ya que la creación del cargo no había sido objeto de ley.

El diputado Enrique Cood defendió la facultad del Jefe del Estado para extender dicho nombramiento, fundándose en el hecho de haber sido designado sin sueldo y en virtud de una atribución constitucional que le compete para nombrar a los agentes diplomáticos y consulares.

El Parlamento rechazó la tesis presidencial. Don Jorge Hunneus, refiriéndose a este problema, dice: "...Semejante sistema destruye por su base todo nuestro edificio constitucional, pues daría lugar a que el ejecutivo creara entre sus amigos acaudalados una falange de empleados gratuitos que ocuparan para sí los destinos públicos so color de que los servían de balde. Así podría el ejecutivo crearse un ejército pagado por sus amigos y no se divisa tampoco por qué no habría de recibir de éstos los fondos necesarios para sostenerse en el poder aun cuando las Cámaras se negaran a votar las contribuciones... Ha querido la Constitución reservar al Congreso cierta intervención superior en los negocios con los cuales se relaciona el empleo que se trata de establecer. Para crear una legación, por ejemplo, es menester apreciar las circunstancias que pueden o no hacer ilusoria esa intervención superior que en el sistema parlamentario ejerce el Congreso, aun sobre aquellas atribuciones del ejecutivo que son de un carácter más

exclusivo, como el nombramiento de los ministros del despacho y otras"¹³.

2. Comisiones investigadoras del Parlamento.

En las sesiones diurna y nocturna del 20 de diciembre de 1866, con ocasión de una interpelación dirigida por el diputado Ricardo Claro al Ministro del Interior, relacionada con ciertos defectos en que se había incurrido en la formación del Registro electoral de Lontué, el interpe-
lante reprodujo las ideas sostenidas en el informe de los señores Vergara, Prado y Montt, refutando la opinión emitida por don Federico Errázuriz, Ministro del Interior, para quien el nombramiento de una Comisión investigadora era inconstitucional, porque ello implicaría una violación del artículo 108, que prohíbe al Congreso ejercer funciones judiciales. Los diputados Hunneus, Claro, Montt y Jovino Novoa dieron a estas Comisiones investigadoras un fundamento constitucional en el inciso 1° del artículo 58, que se refiere a la supervigilancia que le corresponde al Congreso sobre todos los ramos de la administración pública.

Se impuso la tesis del Congreso. Es interesante subrayar el hecho de que el ejecutivo terminó reconociendo al Congreso la facultad de nombrar Comisiones para investigar y pesquisar los distintos aspectos de la administración pública.

¹³ J. Hunneus, *La Constitución ante el Congreso*, tomo 1, págs. 240 y 241.

La clase dirigente chilena, partiendo de la Constitución de 1833 e inspirándose en la estructura política inglesa, fue creando todo un sistema de prácticas parlamentarias en desmedro del autoritarismo presidencial. Entre las prácticas parlamentarias más significativas podemos destacar dos: Las interpelaciones y los votos de censura o desconfianza.

1. Las interpelaciones. Constituyen un elemento del sistema parlamentario en virtud del cual los legisladores tienen derecho a interrogar a los ministros acerca de la gestión gubernativa.

La costumbre de las interpelaciones se inició en Chile el año 1846. El joven diputado conservador por Rancagua don Manuel A. Tocornal introdujo este hábito político, imitando lo que había observado en los parlamentos europeos. El mismo año 1946 los diputados sancionaron un Reglamento interno para la Cámara que institucionalizó las interpelaciones.

En un comienzo —mientras pudo el Ejecutivo controlar las mayorías parlamentarias a través de la intervención electoral— las interpelaciones se formulaban con cierta moderación. Con la creciente influencia anglo-francesa ellas se produjeron cada vez con más frecuencia.

2. Los votos de censura contra los ministros de Estado.

La censura o voto de desconfianza expresaba una discrepancia entre el Gabinete y la mayoría de una de las ramas legislativas. Constituía un verdadero recurso de apremio que se esgrimía contra los Secretarios de Estado para que abandonaran sus cargos a fin de rectificar el rumbo político del Gobierno, de acuerdo con el sentir de la mayoría del Congreso.

Es una práctica política que se inició en las postrimerías del gobierno de don Manuel Bulnes. En un comienzo esta facultad fue cuestionada por algunos diputados, entre ellos don Melchor de San-

tiago Concha y don Domingo Santa María, pero en definitiva se impuso¹⁴.

Para los legisladores los votos de censura no serían sino un recurso para hacer efectiva la fiscalización y para investigar la conducta funcionaria del Ministerio, sin llegar al juicio político, ni a negar los subsidios.

El Reglamento interno de la Cámara de Diputados sancionado el 20 de julio de 1846 es uno de los antecedentes de esta práctica de los votos de censura. En uno de sus artículos disponía que la Mesa de la Cámara debía renovarse mensualmente. Su Presidente y su Vicepresidente estuvieron, pues, permanentemente bajo la influencia de mayorías a menudo fluctuantes, mes a mes los diputados tenían posibilidad de plantear un problema de confianza respecto a la Mesa e indirectamente en relación también con el Ministerio. Comentando este Reglamento, el político liberal don Ismael Valdés Valdés nos dice lo siguiente: "... En nuestro antiguo régimen, el Ministerio tenía mes a mes presentada la cuestión de confianza en la elección de la Mesa. Los diputados desagradados con la mesa y los que deseaban debilitar disimuladamente la situación ministerial formaban el vacío ausentándose el día de la elección"¹⁵.

El Ministerio encabezado por don Manuel A. Tocornal, que se mantuvo en el gobierno desde julio de 1862 hasta mayo de 1864, fue objeto de numerosos votos de censura que le formularon tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

En septiembre de 1875 el diputado conservador por Chillán don Zorobabel Rodríguez propuso un voto de censura al Ministerio Altamirano — Alfonso. Con ocasión del debate promovido, don Jorge Hunneus, diputado por La Serena, denuncia un artículo redactado por el Ministro y publicado en el diario *La República*. En ese editorial el señor Altamirano afirmaba que los ministros sólo representaban la política del Presidente de la República. Fundado en esta declaración, Hunneus desconoció al Gabinete su carácter constitucio-

¹⁴ Cámara de Diputados. Sesión del 25 de agosto de 1868.

¹⁵ V. Ismael Valdés Valdés, *Prácticas parlamentarias*.

nal e insistió en la necesidad de reemplazarlo, por exigirlo así "el respeto debido al régimen constitucional y parlamentario"¹⁶.

En noviembre de 1885 el Ministro del Interior don José Ignacio Vergara se expresó de esta manera en el Senado: "Dije antes y repetiré que si los honorables señores senadores que forman la oposición creen que la conducta del Gabinete no es correcta deben proponer franca y lealmente al Senado la proposición de censura o bien declarando que no discutirán los presupuestos sin un cambio previo de ministerio. Si, votadas esas proposiciones, tienen la mayoría, el gabinete que presido se retiraría".

2. Don José M. Barriosola, como presidente de la sala de sesiones de las Cortes, será uno de los más importantes impulsores de esas reformas y prácticas políticas que resultan a consecuencia de la aplicación de la prescripción y refrendo de rancón. (Causa por el delito de asesinato).

3. Desde 1860 —en que nació su vida pública como tal después del diario *La Libertad*— hasta 1890 desarrolló profesionalmente la inserción parlamentaria de la Constitución de 1833.

4. Poco después, en 1869, ingresó al Club de la Reforma, llegando a ser uno de sus presidentes. Tanto las reformas constitucionales y como reformas políticas que fueron aprobadas en el seno del club por los constituyentes estuvieron en el programa del Club de la Reforma.

5. El 7 de noviembre de 1870 —como medida de urgencia por Carrión— hizo Barriosola publicar en el primer periódico de la prensa republicana. Se discutía el presupuesto de Guerra. Se resolvió con el establecimiento de la Guardia Nacional que el Gobierno adoptaba como elemento electoral, el departamento de Carrión, hasta que se resolviera el asunto. —Deje el Gobierno las prácticas en el campo de la lucha, sin su intervención, para regresar a todos los actos políticos en el ejercicio e imparcial cumplimiento de la ley. Caliente con los que lealmente ganan y así prescriba el Gobierno parlamentario, el gobierno del país para el año.

¹⁶ Sesión extraordinaria del 7 y del 7 de agosto de 1875.

¹⁷ Sesión extraordinaria de las Cortes de Diputados, en 7 de noviembre de 1885.

VI

La crisis política de 1891 y el parlamentarismo

1. La mayoría de los hombres públicos del siglo XIX siempre pensó que no sólo la letra y el espíritu de la Carta fundamental, sino también las prácticas parlamentarias, la interpretación de los juristas y la aplicación uniforme de las disposiciones constitucionales a lo largo de casi setenta años, consagraban una indiscutible tuición del Congreso sobre el ejecutivo.

2. Don José M. Balmaceda, como personero destacado de nuestra clase dirigente, será uno de los más entusiastas impulsores de todas las reformas y prácticas políticas que tendían a quebrantar el autoritarismo presidencial y a reforzar la tuición del Congreso sobre el ejecutivo.

3. Desde 1866 —en que inicia su vida pública como columnista del diario *La Libertad*— hasta 1890 defenderá apasionadamente la interpretación parlamentarista de la Constitución de 1833.

4. Poco después, en 1869, ingresó al Club de la Reforma, llegando a ser uno de sus presidentes. Todas las enmiendas constitucionales y demás reformas políticas que fueron aprobadas en la segunda mitad del siglo XIX las encontramos esbozadas en el programa del Club de la Reforma.

5. El 7 de noviembre de 1870 —recién elegido diputado por Carelmapu— hizo Balmaceda públicamente su primera profesión de fe parlamentarista. Se discutía el presupuesto de Guerra. En relación con el enrolamiento de la Guardia Nacional que el Gobierno utilizaba como elemento electoral, el diputado por Carelmapu hizo las siguientes consideraciones "... Deje el Gobierno a los partidos en el campo de la lucha, sin su intervención, pero asegurando a todos iguales garantías en el estricto e imparcial cumplimiento de la ley. Gobiérne con los que lealmente ganen y así practicará el Gobierno parlamentario, el gobierno del país para el país"¹⁷.

¹⁶ Sesiones extraordinarias del 7 y del 9 de septiembre de 1875.

¹⁷ Sesión 9ª, extraordinaria, de la Cámara de Diputados, en 7 de noviembre de 1870.

6. En las sesiones del 11 y 14 de septiembre de 1880 —en plena guerra del Pacífico— el diputado Balmaceda formula una interpelación al Ministro de Relaciones Exteriores, don Melquíades Valderrama. En esa oportunidad reafirma la vigencia del sistema parlamentario a través de las siguientes expresiones: "...Hoy más que nunca necesitamos de un ministerio prestigioso, no sólo por los hombres que lo compongan, sino muy especialmente por la confianza que en él tengan el país y el Congreso. Las razones para pensar así no sólo son elementales dentro del régimen parlamentario, sino que son obvias. Cuando se tiene la confianza de la Cámara o del país, es porque se representa a uno y otro, y, si el Ministerio exige que le dispensemos nuestra confianza, es menester que se reorganice con arreglo al régimen parlamentario". El discurso del diputado Balmaceda terminó con la formulación del siguiente proyecto de acuerdo, aprobado por la Cámara: "La Honorable Cámara de Diputados, inspirada en la gravedad de la situación exterior de la República, declara la necesidad de organizar el Ministerio de modo que corresponda a la confianza del país y al régimen parlamentario".

7. El diputado Balmaceda —buen conocedor de la historia patria— estimaba que el parlamentarismo como forma de convivencia política remontaba al decenio de Bulnes. En carta del 31 de enero de 1881, dirigida al general Cornelio Saavedra, comentando las alternativas de la sucesión presidencial de don Aníbal Pinto y refiriéndose concretamente a la candidatura del general Baquedano, sostenía: "Para su gobierno, amigo mío: no tengo falsas ideas, ni preocupaciones. Las candidaturas militares no son temibles en Chile. La presidencia más constitucional, la que mejor penetró la estructura parlamentaria, fue la de Bulnes"¹⁸.

8. El 12 de abril de 1882 don José M. Balmaceda pasó a desempeñar la jefatura del Gabinete. A poco de asumir sus funciones debió afrontar una interpelación formulada por don Augusto Matte. Con este motivo, en sesión de la Cámara de Diputados del 23 de noviembre de 1882, el Ministro Balmaceda manifestó lo siguiente: "...Con

¹⁸ "Revista Chilena de Historia y Geografía", año 1913, N° 12.

verdadera sorpresa nuestra vemos que se nos invita a que propongamos nosotros un voto de confianza. ¡Singular invitación! Porque ella conduce a que, dudando nosotros de las adhesiones que nos prestan concurso, las pongamos a prueba. No, señor; no haremos esto jamás; no podríamos hacerlo sin incurrir en un procedimiento que deprimiría nuestra dignidad de gobernantes”.

“Cuando se duda, siquiera de la confianza de la mayoría de la Cámara, no se la invita a pronunciarse, se la deja en libertad para darse nuevos representantes en el Gobierno. Si por un instante creyéramos que era dudosa la confianza con que la Cámara nos ha apoyado hasta este momento, dimitiríamos en el acto nuestros puestos. Parece que ignoramos las prácticas parlamentarias y que no tuviéramos la menor noción de las formas usuales en que se corresponden los partidos en el Congreso o con los hombres de gobierno”.

“Señores: aunque Ministro de Estado, no puedo olvidar que soy ministro parlamentario, que ocupo este puesto y permanezco en él por la confianza y adhesión que me presta el Partido Liberal. Nosotros estamos fuerte y vigorosamente unidos al partido y el partido a nosotros, porque somos la encarnación de su voluntad, el resorte constitucional y legal por medio del cual las agrupaciones parlamentarias en mayoría gobiernan y presiden los destinos de un Estado. Obramos así porque no puede, ni debe, haber partido único y absoluto en el régimen parlamentario, so pena de que el personalismo o la tiranía destrocen las instituciones y el bienestar de la República”¹⁹.

9. Elegido Presidente de la República, en los mensajes que leyó ante el Congreso Pleno inaugurando las legislaturas ordinarias de los años 1887 y 1888 reiteró esta misma postura parlamentarista.

“Me sentiría vacilar —decía ante el Congreso Pleno el 1º de junio de 1887— en el desempeño de las funciones que libre y deliberadamente me confió el pueblo de Chile, si no estuviera convencido de que para ejercerlas podré contar siempre con su favor y la activa cooperación de sus representantes en el Congreso Nacional... Deseo, por lo

¹⁹ Sesión 10ª, ordinaria, en 16 de junio de 1885.

mismo, la realización práctica del gobierno parlamentario, con partidos de ideas y bien organizados, que vivan de la discusión libre, de la fiscalización vigilante de los actos de los servidores públicos, del respeto recíproco y de la recíproca justicia, contribuyendo a producir el equilibrio armónico de los poderes públicos por la mutua confianza de éstos en el uso digno y completo de las atribuciones que les están conferidas por las leyes y que emanen de la Constitución Política".

Y en el Mensaje del 1º de junio de 1888 leemos: "Estimo un alto deber público y de actualidad política mantener la concordia patriótica que a todos nos permite medir la obra de cada año legislativo por las leyes útiles que se dictaren, por el bien realizado y por el perfeccionamiento incesante de las instituciones y del régimen parlamentario".

10. A fines de 1889 todas las agrupaciones partidarias representadas en el Congreso se unieron para luchar por la libertad electoral y por el respeto a las normas parlamentarias. La minoría de Gobierno adhirió a estos propósitos designando por unanimidad un Comité que acordó acercarse al Jefe del Estado para manifestarle que debía designar un ministerio que representara las fuerzas mayoritarias de oposición. Así lo exigía el respeto a la doctrina del gobierno de gabinete. El Presidente Balmaceda no vaciló un instante y procedió a organizar el ministerio parlamentario del 23 de octubre de 1889, presidido por Ramón Donoso Vergara.

11. Hacía más de medio siglo que todos los chilenos —incluyendo al propio don José M. Balmaceda— venían luchando contra el autoritarismo. Al término de la administración Errázuriz Zañartu las enmiendas constitucionales y las prácticas parlamentarias habían desmontado una a una las piezas vitales del autoritarismo presidencial. Con don Aníbal Pinto la vigencia del régimen parlamentario pasó a constituir una realidad reconocida y acatada por todos los grupos políticos, tanto de oposición como de Gobierno.

Errázuriz, Pinto y Santa María pudieron ejercer la autoridad ejecutiva sin grandes tropiezos gracias exclusivamente a la intervención electoral que permitía disponer de mayorías complacientes.

Al perder el Presidente Balmaceda la mayoría oficialista, quedaron

en descubierto la inconsistencia de la autoridad presidencial y la incuestionable preeminencia del Congreso.

Balmaceda también echó mano de la intervención. La abrumadora mayoría oficialista que logró conquistar en las elecciones generales de 1888 se rebeló y antes de un año se transformó en una mayoría opositora arrogante, económicamente poderosa e integrada por la totalidad de los partidos políticos. Al asumir el mando en 1886, el Gobierno contaba con 102 diputados; la oposición con sólo 21. En las elecciones ordinarias de 1888 la mayoría oficialista llegó a contar con 109 diputados; la oposición, formada por conservadores e independientes, estuvo representada por sólo 14 diputados. En el Senado ocurrió otro tanto. De 28 cargos elegidos en 1888, la oposición logró conquistar uno solo.

Al año siguiente —1889— los diputados gobiernistas quedaron reducidos a 40, llegando a contar la oposición con más de 80 diputados. El Presidente quedaba en franca minoría en la Cámara, como ya lo había quedado antes en el Senado. Todos sus partidarios aparecen en la oposición.

12. Esta situación, que se producía en Chile por primera vez, ofuscó políticamente a don José M. Balmaceda, haciéndole incurrir en desaciertos y contradicciones. Ante la imposibilidad de controlar la oposición, el Primer Mandatario estimó necesario imponer a todos los chilenos una línea política diametralmente opuesta a la vigente en aquellos años y, por tanto, resistida íntimamente por el cuerpo social.

Al inaugurar la legislatura ordinaria —el 1º de junio de 1890— en contradicción con toda su anterior vida pública y ante el asombro de los legisladores planteó y defendió con calor la necesidad de reformar la Constitución a fin de establecer un régimen presidencial.

13. Para una tradición parlamentarista de casi sesenta años, este violento y sorpresivo viraje representó una verdadera actitud revolucionaria. Es ésta la significación histórica de la designación del ministerio Ibáñez-Mackenna el 21 de enero de 1890 y del Mensaje presidencial del 1º de junio del mismo año.

Desde ese momento se le planteó al Jefe del Estado una dramática alternativa: o respetaba la tradición parlamentarista que él mismo

había contribuido a crear, o lanzaba al país a una revolución. Sus amigos políticos se lo advirtieron. Enrique Salvador Sanfuentes, Guillermo Mackenna y José Francisco Vergara hicieron notar a Balmaceda que había llegado el momento de limitar las tareas del Presidente de la República a *dirigir la acción de las mayorías*, respetando el régimen parlamentario criollo. Día a día le hacían igual advertencia los políticos de la oposición. El solo anuncio hecho por el Ministro Ibáñez, de un proyecto de reforma constitucional para reemplazar el parlamentarismo criollo por el sistema presidencial, afianzó la unión de absolutamente todos los partidos políticos. El presidencialismo representaba la odiada omnipotencia del ejecutivo. A esa altura de nuestra evolución histórica, la lucha contra el absolutismo presidencial era la única bandera política capaz de unir firmemente a todos los chilenos.

14. El diputado Errázuriz, hablando en la Cámara a nombre de sus colegas liberales, *caracterizó muy claramente esta postura política*. La intervención del diputado Errázuriz es del 25 de junio de 1890.

15. No cabe la menor duda: el Presidente Balmaceda no captó el momento histórico, no obstante haber vivido intensamente el liberalismo individualista que por aquellos años había llegado a su plena madurez, con el parlamentarismo criollo como ideal político. Sabía que el liberalismo había ideado este sistema de gobierno. Sabía que en 1857, el más autoritario y portaliano de los presidentes, don Manuel Montt, había aceptado el alcance parlamentarista de las leyes periódicas. Balmaceda, como presidente del Club de la Reforma, como diputado y senador, como Ministro y Jefe del Estado, había defendido, respetado y estimulado *las prácticas parlamentarias*.

16. Hacía varios decenios que el sentimiento público había abandonado la idea de que los gobiernos fuertes aseguraban el orden y una administración sólida y estable; y que para lograr este objetivo no importaba sacrificar algunas libertades y echar mano a medidas violentas. No importaba que el Gobierno olvidara las libertades, si se trataba de conseguir el más alto fin del Estado, que es el orden. Es el conocido ideario portaliano, que, sin duda, permitió vertebrar armoniosamente la evolución política chilena entre 1831 y 1861.

17. Pero en el ocaso del siglo XIX todo aquello era sólo historia,

pasado, tradición. Para los hombres del parlamentarismo criollo, la filosofía política pelucona era sencillamente una aberración. Ellos perseguían la libertad como suprema finalidad política. Pensaban que los derechos de las personas son la base y el objeto de las instituciones políticas, que el orden sin la libertad no merece vivirse y que basta con respetar las libertades para que todos los demás bienes sean logrados.

18. El viejo ideal portaliano chocaba violentamente con la mentalidad liberal y parlamentaria de las nuevas generaciones. El civismo de los partidos jóvenes —radicales, liberales, demócratas— se rebelaba contra ese conjunto de normas políticas autoritarias. Sin sacrificar las libertades, sin medidas violentas, el parlamentarismo proporcionaba un gobierno sólido y ordenado. Para los hombres públicos de fines del siglo XIX el gobierno de gabinete en modo alguno significaba debilitar la acción del ejecutivo. La verdad es todo lo contrario. En este sistema se hace pasar el ejercicio del poder ejecutivo de las manos del Jefe del Estado a las del Jefe del Gabinete, sin disminuir ni destruir el poder de aquél, sino, por el contrario, fortificándolo. El Gabinete no sólo representa al Jefe del Estado; es al mismo tiempo representante de la mayoría del Parlamento. En cierto modo, el legislativo y el ejecutivo se confunden en un solo poder, tal es la armonía y el equilibrio que produce y tal es el hondo sentido democrático de este sistema.

19. Balmaceda, con sincera convicción, había vivido y había defendido todo esto. En el Gobierno, sin embargo, no estuvo dispuesto a someterse a la voluntad de la mayoría parlamentaria. El parlamentarismo con sus interpelaciones, leyes periódicas y votos de censura, resultaba de una absoluta ineficacia para controlar a las mayorías opositoras.

El Presidente Balmaceda no estuvo dispuesto a renunciar al control de las mayorías, ni menos tolerar mayorías opositoras. Pensó que aún podían tener validez postulados como el gobierno fuerte, o la intervención estatal de tipo mercantilista y demás principios del Despotismo ilustrado que con tanto brillo reactualizaron Portales, Rengifo y los presidentes pelucones. Se desentendió deliberadamente de la nueva atmósfera espiritual creada por el liberalismo individualista y parlamentario inspirado en el constitucionalismo anglo-francés y que

en Chile llevaba más de ocho lustros de vida robusta. Se explica así la trágica soledad política del Presidente.

20. El más talentoso de sus amigos, el ex mandatario don Domingo Santa María, que apoyó a Balmaceda como candidato oficial a la presidencia de la República, declaró dos años antes de producirse la Revolución: "Balmaceda será el único Presidente constitucional que no termine su período legal y, por consiguiente, no transmitirá a su sucesor el mando según la Constitución". El destacado y hábil estadista, que en forma tan generosa contribuyó a la carrera política de don José M. Balmaceda, sabía, muy bien, que, desde el gobierno de don José J. Pérez, era imposible gobernar sin los partidos políticos y mucho menos contra ellos.

El Presidente Balmaceda sabía que absolutamente todas las colectividades políticas, la juventud, los universitarios, la judicatura y hasta la Iglesia estaban contra el autoritarismo presidencial, que identificaban con la tiranía y con el abuso. Noche a noche presidían la resistencia anti-balmacedista: Isidoro Errázuriz y Eulogio Altamirano, desde el Club de la Unión; Manuel J. Irarrázabal y Carlos Walker Martínez, desde el Círculo Católico; Enrique Mac Iver y Manuel A. Matta, desde el Club de la Reforma; Pedro Montt y Agustín Edwards, desde el Club de Septiembre, y destacados miembros del clero y del Partido conservador desde las cofradías y hermandades religiosas.

21. Los chilenos de la época vivían aún bajo la sugestión de los ideales de la Revolución francesa; recordaban las luchas contra el absolutismo, y pensaban que el gobierno de gabinete era la última, la más moderna y perfecta fórmula de convivencia política. El entusiasmo parlamentarista llegó al extremo de olvidar que en Chile faltaban dos elementos esenciales para un juego regular del gobierno de gabinete: 1º, la existencia de una sola Cámara política. En Chile tanto el Senado como la Cámara de Diputados podían censurar los ministerios; y 2º, el Presidente no tenía facultad para disolver la Cámara política.

Desde 1890 toda la prensa del país empezó a criticar ásperamente las insólitas ideas políticas del Presidente de la República. *La Libertad electoral, El Ferrocarril, La Epoca, El Independiente, El Estandarte Católi-*

co, en Santiago; *El Mercurio*, *La Unión*, *El Heraldo* y *La Patria*, en Valparaíso, atacaban la nueva postura presidencialista del Primer Mandatario. El Gobierno quedó sin prensa y se vio obligado, en enero de 1890, a fundar *La Nación* en Santiago y *El Comercio* en Valparaíso.

22. En estas condiciones la lucha del Presidente contra la oposición se hizo muy difícil. Será una pugna desigual. Numerosas medidas del ejecutivo fueron resistidas por sus propios amigos políticos y aun por algunos de sus familiares. El escritor José María Solano, encarcelado por el Gobierno, nos cuenta en sus *Memorias* que al llegar detenido don Alejo Barrios "recibió junto con un paquete de alimentos, una tarjeta de salutación dirigida a él y compañeros de prisión por la suegra del Presidente de la República doña Emiliana Herrera de Toro". Según versión del mismo Solano, la noticia de la ocupación de Iquique la dio la tía del Ministro del Interior, doña Magdalena Vicuña de Subercaseaux, acompañando el recado "con una abundante provisión de champaña para que celebráramos la rendición de Iquique"²⁰.

La organización del Gabinete presidido por don Enrique Salvador Sanfuentes el 30 de mayo de 1890 fue recibida por la opinión pública de Santiago con violentas manifestaciones de repudio. El político balmacedista don Anselmo Blanlot Holley nos describe las reacciones del pueblo apostado frente al Congreso el día que el Ministerio se presentó al Senado. "Poco antes de las dos de la tarde —nos dice Blanlot— la muchedumbre se alborotó peligrosamente. Voces de ¡Mueran los ministros! ¡Abajo el Gobierno! y otras que la decencia nos impide reproducir atronaban el aire... algunos garrotes asomaron sobre las cabezas. Aparecieron los ministros, dignos, resueltos y serenos. Los rostros estaban pálidos, con la palidez de la indignación y del patriotismo herido, no con la indecisa y temblorosa palidez del miedo. Los gritos e improperios no cesaban. Allí, a boca de jarro, confundido el aliento puro de los unos con el hálito vinoso y hediondo de los otros, se oían frases que Zola habría tenido el rubor de emitir en sus cuadros y escenas naturalistas. "Muera el tuerto cobarde", gritaba uno casi al oído del general Velásquez. "¡Abajo el ladrón!", aullaba

²⁰ José M. Solano: *En la cárcel. Memorias*, Santiago, 1893.

otro, luchando por agredir a Pedro Nolasco Gandarillas. “¡Linchemos al siútico!”, vociferaba un tercero, señalando con mugrienta mano a José Miguel Valdés Carrera. “¡Calle el imbécil”, exclamaba un tonto de capirote, viendo a Julio Bañados Espinoza hablar con su compañero.

“A poco apareció uno de los miembros de la Corporación de los ancianos. La chusma aplaudió frenéticamente a aquel hombre risueño, de aspecto marcial y hermoso, que departía con alguno de sus colegas con aire frívolo y ligero; era Vicente Balmaceda, hermano del Presidente, el Felipe Igualdad de la Revolución chilena”²¹.

²¹ V. Anselmo Blanlot Holley: *Revolución*, págs. 1 a 4. Buenos Aires, 1894.

VII

Se restablece el ordenamiento jurídico parlamentario

1. El prestigio y la popularidad de la causa antibalmacedista quedó en evidencia por la regularidad con que inmediatamente después de la victoria se produjo de un extremo a otro de Chile la renovación de los poderes públicos y el restablecimiento de la tranquilidad más absoluta.

2. A fines del siglo XIX, para los sectores cultos, para la juventud y para todos los hombres públicos, el parlamentarismo criollo representaba la única posibilidad de desarrollo de las instituciones democráticas. Era la fórmula de convivencia política más avanzada y más moderna. La libertad electoral; el fin de la exagerada autoridad presidencial, que el ambiente público de la época identificaba con el absolutismo y la tiranía; la independencia de los poderes judicial, legislativo y municipal, y, finalmente el ejercicio efectivo de todas las garantías constitucionales, sólo podían prosperar dentro de un gobierno de gabinete. Este estado de ánimo era una realidad desde la segunda mitad del siglo XIX.

3. Nuestra historia política a partir de 1833 la podemos dividir en tres etapas. Hasta 1861 la tradición hispano-colonial impuso un autoritarismo presidencial frenado por la saludable y necesaria influencia que la Carta fundamental puso en manos del Congreso para contener los desvíos y los excesos del poder ejecutivo. Es la etapa pelucona (1830-1861), que representa una actitud esencialmente española y conservadora. La Constitución de 1833, la ley electoral del mismo año, la ley de régimen interior de 1844 y la ley de imprenta de 1846, expresan en forma elocuente esta vuelta al espíritu colonial. La tradición se sobreponía a la doctrina. El espíritu de continuidad histórica que representaban los pelucones nos explica el éxito de su política, que, en general, fue sentida y aceptada en aquellos años por la inmensa mayoría de los chilenos.

Como los estadistas del siglo de las luces, el gobierno pelucón desenvolverá afanosamente todas las fuerzas espirituales y materiales

de la nación: el derecho, la literatura, la educación, la agricultura, las comunicaciones y el comercio. Mariano Egaña, el más destacado teórico de la República pelucona, soñaba con un gobierno a lo Carlos III, como lo hicieron en México Lucas Alamán, o en el Perú Bartolomé Herrera.

4. La estructura política autocrática consagrada en la Constitución de 1833, sirvió admirablemente para que nuestra clase dirigente se preparara en el ejercicio de la democracia. Es una prudente y utilísima transición entre el pasado colonial y la democracia parlamentarista que se practicara en la segunda mitad del siglo XIX, transición que no tuvieron muchos pueblos hermanos de la América española y que, en gran parte, explica el orden y la continuidad de nuestra historia política.

Hasta 1861 el grupo dirigente ejercerá sobre el ejecutivo una creciente acción moderadora que después de tres décadas permitió crear una decidida postura parlamentarista. Dentro y fuera del Congreso Nacional se ejerció esta acción moderadora y fiscalizadora. La burguesía pelucona tuvo plena conciencia de la intervención que en los asuntos públicos le aseguraban la Constitución de 1833. Con gran entereza y energía hizo uso de sus derechos y prerrogativas.

5. Llegamos así a la segunda etapa: la llamada República liberal (1861-1891). En las postrimerías del período pelucón —a partir de 1850— empieza la transformación espiritual de nuestra clase dirigente, eficazmente reforzada por una lenta y firme rehabilitación económica. Estos cambios crearán causas de división política. A poco de iniciarse la segunda mitad del siglo, el poderoso grupo pelucón entrará en crisis y terminará dividiéndose en dos partidos: el conservador o ultramontano y el nacional o monttvarista. Estos representan los intereses de la naciente burguesía financiera, defienden el patronato, son partidarios de la más amplia tolerancia y aspiran a la secularización de las instituciones republicanas. Aquéllos, en cambio, representan la tierra y los intereses de la Iglesia y son antipatronatistas y políticamente contrarios al gobierno fuerte.

Por otro lado, surge en 1859 el grupo radical, que llegó a tener el programa más avanzado de la época y que junto con los liberales, que

se habían constituido como agrupación partidaria en 1849, se declaran enemigos del autoritarismo portaliano.

La filosofía política liberal y parlamentaria servirá de fundamento doctrinario a estos partidos. La resistencia que la clase dirigente opuso al gobierno fuerte empezó siendo una actitud mental, para transformarse a partir de 1861 en una filosofía.

6. De acuerdo con las nuevas corrientes ideológicas, todo el grupo social empieza a conspirar contra el autoritarismo presidencial que progresivamente se va transformando en un parlamentarismo liberal. Uno tras otro desaparecen los fundamentos constitucionales y extraconstitucionales del autoritarismo. Las enmiendas al Código Político ampliaron considerablemente las atribuciones de los Cuerpos legislativos. Además, se modificaron la ley electoral pelucona de 1833, la ley de régimen interior de 1844 y la severísima ley de imprenta de 1846. Con estas reformas prácticamente entra en vigencia un parlamentarismo criollo, aceptado ahora por todos los jefes de Estado: Errázuriz, Pinto, Santa María y Balmaceda.

7. Cualquier insinuación de la mayoría de las Cámaras bastaba para dar nuevos rumbos al Gobierno. El ejecutivo busca y solicita el apoyo de los partidos. A esta altura de nuestro desarrollo histórico, el autoritarismo presidencial se mantenía por obra exclusiva de la vieja tradición interventora de los presidentes.

8. La intervención electoral del ejecutivo, ejercida hasta 1891, es la prueba más concluyente del reconocimiento de esa influencia, de esa alta tuición del legislativo, e importa el convencimiento de que el ejecutivo nada podía realizar sin la colaboración del Parlamento. Como el Presidente carecía de la facultad de disolver el Congreso, no le era posible alterar la acción de la mayoría opositora durante los tres años que duraba el mandato parlamentario.

Esta situación explica también esa permanente tensión entre el ejecutivo y el legislativo, que se observa en la historia política chilena del siglo XIX. Desde la presidencia de Errázuriz Zañartu la oposición ejecutivo-legislativo adquiere caracteres realmente dramáticos. Este antagonismo, que en un comienzo es casi imperceptible, se va acentuando cada vez más, hasta culminar en vísperas de la Revolución de 1891.

9. Con el triunfo del Congreso en 1891 empieza el tercer período de nuestra evolución política, que se extiende hasta 1925. En esta etapa desaparece la acción interventora del ejecutivo, puntal del gobierno autoritario. El parlamentarismo criollo empezará a desenvolverse libre de toda traba.

En la crisis de 1891 la clase dirigente se limitó simplemente a defender el ordenamiento jurídico tradicional, a exigir el respeto a las prácticas parlamentarias. A los vencedores de Concón y Placilla sólo interesaba terminar con la intervención electoral del ejecutivo, que obstaculizaba el ejercicio regular del gobierno de gabinete. Se limitaron a reafirmar y a defender los mismos resortes parlamentarios que se venían empleando desde el gobierno de don José J. Pérez. Todos habían sido amplia y reiteradamente utilizados con anterioridad a la Revolución. De algunos se abusó más que en el período 1891-1925. La rotativa ministerial, por ejemplo, que se ha considerado como una consecuencia de la revolución de 1891, se hace presente en Chile desde 1861. El Presidente Balmaceda tuvo dieciséis ministerios, sin contar algunos cambios parciales. Entre 1891 y 1925 —con la sola excepción de don Arturo Alessandri— todos los demás jefes de Estado tuvieron que afrontar menos crisis ministeriales que Balmaceda.

10. La clase dirigente, triunfante en 1891, pensó que los tres elementos tradicionales del parlamentarismo criollo —las interpelaciones, las censuras y las leyes constitucionales o periódicas— eran suficientes para llevar una vida política normal. Históricamente, tenían toda razón, ya que mientras la democracia concedió poder político a un pequeño grupo acomodado y culto —democracia restringida— los chilenos pudieron regular y controlar toda la vida social con el parlamentarismo criollo incompleto. Este mantuvo indiscutiblemente el equilibrio de la marcha social, como lo prueba nuestro desenvolvimiento histórico entre 1861 y 1925.

De ahí que al triunfar la causa del Congreso, los vencedores no modificaran la Constitución, ni reglamentaran el ejercicio del gobierno parlamentario. Por lo demás, al proceder en esta forma obraron con toda lógica, porque el parlamentarismo incompleto aseguraba a la clase dirigente un predominio mucho más efectivo que un gobierno

de gabinete bien reglamentado con equilibrio efectivo entre los poderes.

11. De 1861 a 1925 ningún hombre público dudó de las bondades del régimen parlamentario, que aparecía como la forma más moderna y democrática de convivencia política.

El 7 de mayo de 1890, en plena crisis política, se inauguró el Club del Progreso. En esta ocasión el joven político liberal don Luis Barros Borgoño —que recién comenzaba su vida pública— pronunció un discurso político en el cual hace una ardorosa defensa del régimen parlamentario criollo.

“No es necesario demostrar ante vosotros —dijo en aquella oportunidad— que tal es el régimen con todas y cada una de las peculiaridades que ha establecido nuestra Carta fundamental, modelada por la Constitución de la libre y vigorosa Inglaterra”.

“El Jefe del Estado irresponsable durante su administración y ministros que asumen de lleno esa responsabilidad; Presidente de la República que por sí solo no puede ejercer acto alguno de Gobierno, y Secretarios del Despacho que por la refrendación dan a esos actos el esencial requisito de la validez; ministros que a su turno tienen que acudir al Congreso para recabar todos los medios de subsistencia de que el Gobierno carece y Cámaras que tienen en su mano la facultad de concederlos o de negarlos, según juzguen en su conciencia que la autorización que se solicita habrá de ser útil o perjudicial, dañina o provechosa a los intereses del país, tal es el régimen que idearon los constituyentes para mantener sometida la dirección política del Estado a la voluntad de los representantes directos e inmediatos de la nación. De acuerdo con el Congreso, el Gobierno, esto es, el Jefe del Estado y su ministerio pueden disponer de todo el poder público. Sin ese consorcio, ni las leyes que el Ejecutivo patrocine pueden abrirse camino, ni sus proyectos encuentran eco, ni sus planes colaboradores.”

“Precisamente, para hacer desaparecer todo vestigio de gobierno personal nuestra constitución ha obligado por sus artículos 77, 78 y 83, a ejercer el poder por el brazo de un ministerio responsable en cualquier momento por la Cámara.....”

“Pero, hoy por hoy, nuestro régimen es el parlamentario, con

todas sus peculiaridades y con el prestigio y el vigor que una práctica constante y jamás interrumpida le ha dado en nuestro país”²².

El mismo año 1890 un hijo de don Jorge Hunneus Zegers, el joven egresado de la Facultad de Derecho Antonio Hunneus Gana, presentó una memoria para optar al grado de Licenciado, titulada: *El parlamentarismo en la Constitución Política de Chile*. En ella su autor llega a la conclusión de que el Estatuto del 33 y las prácticas políticas consagraron el sistema parlamentario.

Don Maximiliano Ibáñez, en conferencia a la juventud liberal, decía en 1908: “Nuestra Constitución estableció el régimen parlamentario en forma sabia y prudente y si la bondad de los gobiernos y la felicidad de los pueblos dependiera tan sólo del texto escrito de las constituciones y de las leyes, nuestro país debería ser uno de los más felices y uno de los mejor gobernados del mundo”.

Un espíritu tan antiparlamentario como el de don Alberto Edwards reconoce que los Presidentes, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de 1833, fueron en un principio casi monarcas absolutos, pero “que al fin de cuentas las atribuciones señaladas al Congreso bastaban para hacer de él, el árbitro de los destinos del país y para imponer al Presidente sus ministros, en una palabra para establecer lo que se llama régimen parlamentario”²³.

A la misma conclusión llegaron: José Joaquín Larraín Zañartu: *El derecho parlamentario chileno*, dos vols., Santiago, (1896-1897); Hermógenes Pérez de Arce: *El parlamentarismo*, Santiago, (1901); Abraham König: *La Constitución de 1833 en 1913*, Santiago, (1913); José A. Alfonso: *El parlamentarismo y la reforma política en Chile*, (1909); Alejandro Méndez García de la Huerta: *Nuestra Constitución y el régimen parlamentario*, Memoria de prueba publicada en 1914; Ismael Valdés Valdés: *Las prácticas parlamentarias. Cámara de Diputados y Senado*, Santiago, (1918); Luis Izquierdo: *Nuestro sistema político*

²² Luis Barros Borgoño: *Discurso político* leído en la Sesión de apertura del Club del Progreso, el 7 de mayo de 1890. Santiago, 1890.

²³ Alberto Edwards: *Apuntes para el estudio de la organización política de Chile*, en “Revista Chilena de Historia y Geografía”, tomos v, vi, viii y ix.

ante el Senado, Valparaíso (1916), y Paul S. Reinsh: *Gobierno parlamentario en Chile*, en *Revista Chilena*, tomo IX (1919).

El político e historiador don Ricardo Salas Edwards frente a la crisis política del año 1924 publicó el libro *Balmaceda y el parlamentarismo en Chile*, 2 vols., Santiago, 1925. En este trabajo el señor Salas afirma: "Es el sistema de libre discusión y acción parlamentaria, el único que se amolda a las condiciones de nuestra raza. Al sistema parlamentario está ligada históricamente toda la grandeza de nuestra patria, y debidamente reglamentado, dentro de su natural esfera, puede volver a dar a Chile su honroso puesto de vanguardia entre las naciones de la América Latina".

Al finalizar el período parlamentario el año 1925, en la Comisión consultiva convocada por don Arturo Alessandri para estudiar la reforma del Estatuto de 1833, los partidos políticos más robustos y mejor organizados —como el radical y el conservador— defendieron con calor un régimen parlamentario reglamentado en contra de la reforma presidencialista preconizada por el Jefe del Estado.*

*Este estudio se corresponde con la exposición efectuada por el autor, bajo el título *El régimen parlamentario en Chile: análisis histórico y consecuencias políticas*, en la sesión ordinaria de la Academia Chilena de Ciencias Sociales del miércoles 27 de noviembre de 1985, redactada y anotada por aquél para su publicación.