

SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE 1925 Y DE 1980*

SERGIO CARRASCO DELGADO
Universidad de Concepción

I. ANTECEDENTES

Entre los años 1811 y 1828 rigieron en Chile nueve textos constitucionales. Desde 1833 ha habido sólo tres, los de 1833, 1925 y 1980.

Con una mirada puramente superficial, ello indicaría que –dentro del constitucionalismo escrito chileno– se podrían distinguir dos etapas perfectamente diferenciadas: una, que se extendió por algo menos de dos décadas, en que hay variedad de ensayos constitucionales anulados por hechos políticos; y otra, cercana a los dos siglos, en que ha existido un pleno, pacífico y consecuente régimen constitucional. A tal apreciación colabora decisivamente la idea tan difundida de que el sólo texto de la “Constitución escrita” coincide con la denominada “Constitución histórica o real” de un país.

La pregunta que formulo es si, en verdad, es así. Interrogante que, para ser fundadamente contestada, lleva al tema de “la verdadera aplicación de la Constitución”. El cual se verá, aquí, remitido a las Cartas Fundamentales de 1925 y de 1980, considerando en su análisis, atendida la naturaleza de este trabajo, sólo ejemplarmente, algunas materias correspondientes a los indicados dos textos señalados.

II. FINALIDADES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1925

Resultado inmediato de la crisis político-constitucional de 1924¹, pero derivada en el fondo del fracaso y de la insatisfacción general respecto del seudoparlamentarismo chileno (1891-1924), la Constitución Política de la República de Chile, de 18 de septiembre de 1925, tuvo como finalidad central el cambio del sistema de gobierno, estableciendo el régimen presi-

* Correspondiente a Proyecto FONDECYT 2001 N° 1010906.

dencial, definiendo la órbita de acción de los poderes del Estado y eliminando los excesos del seudo parlamentarismo. Volviendo, así, en el fondo, si bien para regir realidades distintas, a los propósitos originales de la Constitución de 1833².

Para concretar tal finalidad central se cambió la forma de elección del Presidente de la República, haciéndola directa, constituyendo o reviviendo al gobernante como un verdadero conductor político y dotado de amplias atribuciones no sólo gubernativas y administrativas sino que también colegisladoras e incluso de otro orden. Así, y entre otras, podría ejercer una amplia potestad reglamentaria, serían de su exclusiva confianza los ministros de Estado, privándose a la Cámara de Diputados de la posibilidad de hacer efectiva una eventual responsabilidad política de aquéllos, pasando a tener al respecto una facultad meramente inquisitoria o de consulta. Reafirmando tales reformas con la incompatibilidad entre los cargos de parlamentario con los de ministros.

Asimismo, se restringió significativamente la intervención del Congreso en materia presupuestaria³, administrativa y electoral⁴. Sólo se rechazó la incorporación, propuesta por Arturo Alessandri en la Subcomisión de Reforma, de la delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República.

III. APLICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1925

Tanto la aplicación, como la propia vigencia de la Constitución fueron difíciles. Efectivamente, sólo pudieron obtenerse, y con serias dificultades, más de siete años después de su aprobación⁵.

¹ Iniciada con el denominado "Ruido de Sables", y proseguida sucesivamente con la formación del Comité Militar, la aprobación de las "leyes sociales", la salida del Presidente Arturo Alessandri, el nombramiento de la primera Junta de Gobierno, la disolución del Congreso, el derrocamiento de la Junta Militar y el regreso de Alessandri, todo ello ocurrido en el término de seis meses.

² También fueron finalidades de la Constitución el establecimiento de los derechos sociales y la separación de la Iglesia del Estado.

³ Restringidas, además, por la ley de reforma constitucional N° 7.727, de 23 de noviembre de 1943. Que se inició, por moción de cinco diputados, el 13 de septiembre de 1934, aprobada en ambas ramas del Congreso pero rechazada, el 29 de junio de 1941, por el Congreso Pleno. El proyecto fue revivido por el Senador José Maza, en 1942, siendo entonces aprobado.

⁴ Se creó el Tribunal Calificador de Elecciones, privando al Congreso de la intervención que hasta 1924 había tenido en tales aspectos.

⁵ Consecuencia de la general inestabilidad existente. Señalando sólo la situación gubernativa, entre 1925 y 1932 hubo catorce gobiernos diferentes.

Una vez logradas en su integridad, desde 1932, si bien subsistieron conflictos de importancia, se mantendrá durante el período de su vigencia la regularidad de los gobiernos, de los congresos y del funcionamiento de las instituciones.

En general, la figura institucional del Presidente de la República se mantuvo en los términos definidos en la etapa de elaboración de la Constitución, reconociéndose formalmente –con más o menos intensidad– sus atribuciones. Pero al mismo tiempo, y no obstante la breve referencia que el texto dio –hasta la reforma constitucional de 1970– a los partidos políticos, se radicó en éstos parte del rol que se sustrajo en 1925 al Congreso.

Así, en los hechos, al aplicarse la Constitución se consagró no exactamente el régimen presidencial de gobierno, sino que uno en que, sobre la base de lo señalado en la Constitución, se determinó que el Presidente llegara a acuerdos con los partidos que se asemejan a los que se encuentran en la base del sistema parlamentario⁶. Comienza, entonces, el desarrollo de lo que se ha denominado “el rol del presidente negociador”⁷, en que el gobernante se vio obligado –fuera del Congreso y para tener mayoría en éste– a llegar a acuerdos con los partidos políticos. Ciertamente fue que no todos los Presidentes aceptaron íntegramente este rol⁸, pero hay aquí un aspecto de la mayor importancia en que la finalidad central de la Constitución se vio superada por una aplicación a ella muy diferente⁹.

⁶ Por lo demás, siguieron subsistiendo los resabios parlamentaristas. Así, ya el 26 de agosto de 1931, estando aún en funciones el denominado Congreso Termal (1930 - 1931) pero depuesto el exPresidente Carlos Ibáñez, diez diputados presentaron un proyecto de reforma constitucional por el cual se consideraban, entre otras, la fiscalización de los actos de gobierno, la censura de los ministros, el restablecimiento de las leyes periódicas y la postergación de la ley de presupuestos, la disolución de la Cámara de Diputados y la responsabilidad política de los ministros de Estado.

Y el 1 de junio de 1933, cuando recién se obtenía la plena vigencia constitucional, el diputado Juan Antonio Ríos M., presentó un proyecto de reforma para establecer la censura de los ministros por el Congreso y, como contrapeso, la disolución de éste, con lo que proponía un “parlamentarismo regulado”.

⁷ Ver de BRAVO LIRA, Bernardino, *El Presidente en la Historia de Chile*, p. 74.

⁸ Fueron los casos en especial de Juan Antonio Ríos, Carlos Ibáñez y más precisamente de Jorge Alessandri.

⁹ La estabilidad de los ministerios, con la que se quiso corregir la situación propia de seudoparlamentarismo, sólo se logró –y más bien en cuanto a los ministros del sector económico– durante los gobiernos de los Presidentes Arturo Alessandri (1932 - 1938), Jorge Alessandri (1958 - 1964) y Eduardo Frei M. (1964 - 1970). Los gobiernos con ministerios más inestables fueron los de los Presidentes Carlos Ibáñez (1952 - 1958) y Salvador Allende G. (1970 - 1973).

En el período de 41 años, que va entre 1932 y 1973, hubo 56 cambios de Ministro del Interior y 39 cambios de Ministro de Hacienda, lo que hace promedios de duración de 9 y de 13 meses, respectivamente.

Si se consideran otros aspectos como, por ejemplo, los relativos a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, se aprecia cómo en su aplicación se llegó a su reducción al dictarse leyes que la invadieron notoriamente¹⁰. Como contrapartida, y salida también inconstitucional, se desarrolló por varios Presidentes, la práctica creciente de dictarse “decretos de insistencia”, lo cual sustancialmente representó una falta de acatamiento al Estado de Derecho¹¹.

Similar situación, en cuanto a la diferenciación entre finalidad y aplicación, es la que se situó en la denominada “delegación de facultades” del Congreso en el Presidente de la República. Institución expresamente rechazada al elaborarse la Constitución¹², pero que en los hechos se utilizó ampliamente, dictándose entre 1927 y 1972 treinta textos de este tipo sobre materias de especial importancia como, las de Estatuto Administrativo, Zonas de Emergencia, Jornada de Trabajo, Viviendas Económicas, Asociaciones de Ahorro y Préstamos y Código Tributario. Ahora, por otra parte, tales delegaciones evidenciaron una desadaptación entre la Constitución y los crecientes requerimientos económicos, cuya necesidad de ser atendidos con oportunidad impuso esta costumbre o práctica política¹³.

IV. CRISIS DEL RÉGIMEN POLÍTICO CONSTITUCIONAL

En la historia de Chile no son novedades las crisis político-constitucionales¹⁴ y, por ello, era previsible la del 11 de septiembre de 1973. Sin perjuicio de la importancia que en ello tuvieron factores históricos, sociales, políticos,

¹⁰ Ver, Frei, Eduardo; Molina, Sergio; Evans, Enrique; Lagos, Gustavo; Silva, Alejandro y Cumplido Francisco, “Reforma Constitucional de 1970”, y de CUMPLIDO, Francisco, *La especificación de la ley*, pp. 179 - 180: “Hoy, en cambio, el legislador ha descendido a detalles propios de la Potestad Reglamentaria del Presidente de la República. La mayoría de las leyes de esta época pueden aplicarse sin Reglamento... Parece que el Congreso Nacional ha cobrado revancha del fortalecimiento de las atribuciones del Ejecutivo consagradas en la Constitución de 1925... Hay poca confianza en la acción del Presidente de la República y se trata de amarrarlo a través de una reglamentación excesiva. El Ejecutivo ha consentido expresa o tácitamente en la situación, ya que sus propios proyectos de ley adolecen de esta anomalía”.

¹¹ Ver SOTO KLOS, Eduardo, *El decreto de insistencia ¿es conforme al ordenamiento constitucional*, en *Revista de Derecho Público* 15 (enero - junio 1974), p. 75.

¹² Ver Actas Oficiales de las *Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Ministerio del Interior, 1925), p. 502.

¹³ Sólo en la hora undécima de la vigencia del texto, por medio de la Ley de reforma constitucional N° 17.284, de 23 de enero de 1970, se contempló en la Carta de 1925 la autorización para que el Congreso delegara facultades en el Presidente de la República.

¹⁴ Las más importantes: en 1823, con la abdicación del Director Supremo Bernar-

económicos y personales de diversa índole, también los hubo de orden constitucional.

Así se infiere de todo lo correspondiente a la insatisfacción que terminó por provocar la forma de aplicación de la Carta Fundamental, en muchos aspectos, no sólo en los que se han expuesto precedentemente.

Y ello fue sin duda importante, pues los temas constitucionales se trasladaron a la opinión pública, como así se apreció en cuanto al interés por algunos de los proyectos de reforma constitucional de iniciativa presidencial¹⁵ y por el desajuste en estas materias entre los criterios de las personas y el de los círculos políticos en general. A lo que se sumó la creciente importancia de los problemas económico-sociales.

El notable crecimiento de la población electoral, que aumentó desde 302.142 ciudadanos con derecho a sufragio en el año 1925 a 4.509.559 en 1973, o sea, en un 1.390%, influido por la incorporación del sufragio femenino, la rebaja a 18 años de los votantes y por la mayor conciencia cívica, período durante el cual la población general sólo se incrementó en un 142%, fue un factor expresivo del mayor peso de la "opinión pública", que tomó posición frente al tema constitucional, siendo también un elemento considerable en la crítica colectiva.

V. FINALIDADES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980

Un estudio del tema, todavía provisorio, y sobre la constatación en la Constitución de 1980 de una base de valores y principios propios de la civilización cristiano occidental, permite apreciar –en cuanto el régimen político– como finalidades principales el establecimiento de un sistema de gobierno presidencial reforzado, el reconocimiento del poder social y la no exclusividad del poder político¹⁶.

do O'Higgins y la sustitución de la Constitución de 1822; en 1830, con el triunfo de la revolución en Lircay, cuya causa remota fue la situación de anarquía y la determinante la transgresión de la Constitución de 1828; de 1891, con la Guerra Civil y el derrocamiento del Presidente José Manuel Balmaceda, producto de la controversia acerca de la forma de gobierno y efectuada la recíproca acusación de transgredirse la Constitución de 1833; y en 1924, como resultado del agotamiento del régimen seudo-parlamentario y una de cuyas consecuencias fue la aprobación de la Constitución de 1925.

¹⁵ Los proyectos de reforma constitucional de iniciativa presidencial, respecto de la Carta Fundamental de 1925, fueron los siguientes; en 1938, gobierno Arturo Alessandri P.; en 1948, gobierno Gabriel González V.; 1955, gobierno Carlos Ibáñez del C.; 1964, gobierno Arturo Alessandri R.; 1964 y 1969, gobierno Eduardo Frei M. y 1971, gobierno Salvador Allende G. Los de iniciativa parlamentaria fueron 83.

¹⁶ Entre otras finalidades pueden señalarse la no consideración del pluralismo ideológico absoluto, el mayor desarrollo de los derechos y deberes fundamentales, su pro-

Para concretar tales finalidades centrales se reiteró la elección directa del Presidente de la República, ahora con segunda vuelta electoral, y originalmente por 8 años¹⁷. La autoridad del Presidente se extendería a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa, estableciéndose su rol de gran vigorización por medio de numerosas y amplias atribuciones especiales, pudiendo, por cierto, nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado. Por otra parte, el poder social se desarrollaba en cuanto a su alcance con la definición constitucional de la autonomía de los cuerpos intermedios, la plena libertad de asociación, diversas restricciones e inhabilidades referidas a los partidos políticos y a los parlamentarios, así como la integración en parte designada del Senado y la integración y funciones de los Consejos Regionales de Desarrollo y de los Consejos de Desarrollo Comunal.

VI. APLICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980

La Constitución Política de 1980 rigió, primeramente, por diez años, en forma parcial¹⁸, período durante el cual, derivado del resultado del plebiscito constitucional del 5 de octubre de 1988 y del acuerdo político inmediato, se aprobó también plebiscitariamente la reforma constitucional de 17 de agosto de 1989, que comprendió cincuenta y cuatro modificaciones de distinta importancia.

Posteriormente, desde el 11 de marzo de 1990 y ya en etapa de plena vigencia, se ha modificado por medio de catorce otras leyes de reforma constitucional, de las cuales son especialmente pertinentes a este trabajo las de 1991, sobre establecimiento de Consejos Regionales y elección popular de alcaldes y concejales; la de 1994, sobre disminución a seis años del período presidencial, y las de 1997, sobre Administración Municipal.

Como es, por lo demás, la constante de nuestra historia constitucional, tanto la vigencia cuanto la aplicación de la nueva Constitución fueron rodeadas de numerosos y algunos recientes, conflictos. Y es evidente que una visión plenamente fundada de ambos temas aún no puede ser concluyente

tección y amparo, el reconocimiento de la participación militar, el establecimiento de la regionalización del país y la estabilidad constitucional.

¹⁷ Disminuida tal duración, primero y transitoriamente a 4 años, por la ley de reforma constitucional N° 18.825, de 17 de agosto de 1989 y, posteriormente, en forma definitiva a 6 años, por la ley de reforma constitucional N° 19.925, de 4 de marzo de 1994, con la cual dejaron de ser simultáneas las elecciones de Presidente de la República con las de parlamentarios.

¹⁸ Desde el 11 de marzo de 1981 y hasta el 11 de marzo de 1990, denominado período transitorio.

en términos más o menos definitivos¹⁹.

En una apreciación de conjunto, así como en el caso del período de plena vigencia de la Constitución Política de 1925, no obstante tales dificultades, se ha mantenido la regularidad de los gobiernos, de los congresos y del funcionamiento de las instituciones.

La figura institucional del Presidente de la República también se ha mantenido. No obstante, por razones que podrían estimarse propias de la actualidad política, pero que en verdad vienen desde más lejos, la intervención –extraparlamentaria– de los partidos políticos ha resultado determinante en la designación de los ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores y otros altos funcionarios públicos, de distinta jerarquía²⁰, surgiendo o reiterándose los criterios de “equilibrios políticos” o de “cuoteos”. Los que, al tenor y en el contexto de la Constitución, son ajenos a las finalidades del texto.

Por otra parte, y variándose en esto respecto de lo planteado durante la vigencia de la Carta de 1925, en que el legislador invadió el campo propio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, se ha planteado ahora –en cuanto a la aplicación de la Carta de 1980– lo inverso, aunque también es inconstitucional, o sea, la invasión por el Ejecutivo del campo de la ley mediante el camino más corto de las simples resoluciones administrativas²¹, surgiendo sí al respecto –con fuerza– el correctivo de la acción constitucional de protección.

También se ha añadido, si bien es ello producto de reforma constitucional y sin perjuicio de lo que se dirá en el párrafo siguiente, la restitución del poder político en materias que el texto constitucional reservaba al poder social, lo cual se ha observado más precisamente en los gobiernos regionales y comunales y en su extensión hacia la comunidad.

La institución de los senadores designados, llamados después «institucionales», y cuya finalidad era no hacer exclusivamente política la composición del Senado sino que agregar los aportes de experiencia e imparcialidad, se ha visto en los últimos años crecientemente desvirtuada, por asumir algunos de los nombrados roles propios de militantes de partidos

¹⁹ Uno de los principales es el vinculado a las proposiciones de una reforma global del texto, encontrándose en discusión en el Congreso Nacional. Ver texto “Reforma a la Constitución Política de la República de 1980”, aprobado por la Comisión de Constitución, Legislación y Reglamento del Senado, de fecha 6 de noviembre de 2001.

²⁰ En estos últimos casos afectando sustancialmente el derecho fundamental de igualdad ante la ley y, en otra parte, la carrera funcionaria.

²¹ Como uno de los casos más llamativos se ha señalado la disposición que ha autorizado la comercialización de levonorgestrel, más conocida como “la píldora del día después”.

políticos determinados, no obstante no haber sido elegidos como tales, lo cual resulta ser asimismo sustancialmente antidemocrático.

Por otra parte, la no observancia precisa del requisito de residencia de los parlamentarios afecta en su aplicación la correspondiente finalidad constitucional. Corresponde también agregar que el propósito y el texto de la norma sobre determinación de la dieta parlamentaria ha sido sustancialmente transgredido durante la vigencia de las Constituciones Políticas de 1925 y de 1980.

Es sí de especial interés, y casi de novedad, destacar que la creciente mayor presencia de la opinión ciudadana, expresada muy nítidamente, y el control que ejerce incluso a través de los medios de comunicación, han llevado a un mayor apego, aunque sea a contrapelo, de la observancia de lo central en la Constitución. Ello se ve favorecido por la continuada tendencia al crecimiento de la población electoral, la cual desde 1973 a 2000 ha aumentado en un 78%, llegando a ser de 8.084.476 ciudadanos con derecho a sufragio, en una gran mayoría personas crecientemente independientes.

VII. CONCLUSIONES

Del estudio precedentemente expuesto se pueden extraer las siguientes conclusiones:

a) En el caso de ambas Constituciones Políticas, dentro de un marco general de destacable cumplimiento, su aplicación –en materias muy sustanciales– se ha apartado de sus finalidades originales²².

b) No obstante haber sido aprobadas por el mecanismo del plebiscito popular, la disposición del poder constituyente derivado ha sido la de efectuar frecuentes reformas constitucionales. Así, diez leyes de modificaciones en el caso de la Constitución de 1925 y quince en el de la Constitución de 1980.

c) En parte importante, sobre todo en el caso de la Carta de 1980, se tiende a asimilar la Constitución con las pretensiones políticas más actuales o de corto plazo. Lo cual resulta muy nítido en el caso de los proyectos de reforma de iniciativa parlamentaria²³.

²² Como demostración de un claro realismo político, pero muy poco alentadora en el terreno de la puridad constitucional, y como indicación de que el problema no es nuevo, puede señalarse la opinión de RIVAS V., Manuel, *Historia política y parlamentaria de Chile*, I, p. 10: “No se buscan grandes reformas constitucionales. El movimiento (la Guerra Civil de 1891) ha tenido por objeto no reformar sino hacer cumplir la Constitución. Cierto es que ella servía para sostener el régimen presidencial; ahora, *sin cambiar su letra*, encarnará en su espíritu el régimen parlamentario”.

²³ De la diez leyes de reforma a la Constitución de 1925 seis son de importancia respecto del régimen fundamental. En el caso de la Constitución de 1980, de las quince leyes de reforma cinco tienen tal importancia.

d) Se aprecia una tendencia, que es recurrente en el proceso histórico constitucional chileno, de sobrevalorizar lo escrito y de querer llevar al texto materias que alteran la condición de breve que debe tener la Constitución Política²⁴.

e) En síntesis, y sin perjuicio de los positivos avances del constitucionalismo escrito, en lo dispositivo pero especialmente en la aplicación de los textos se encuentra un desconocimiento algo general respecto de la real importancia y validez de la Constitución Histórica, o sea, de las instituciones reales de un país, incorporadas en lo profundo del interés de la sociedad nacional. Ello explica la coexistencia de dos posiciones antagónicas, e idénticamente reaccionarias, la que sostiene la inmutabilidad de la Constitución y la que sostiene su permanente y adjetivo cambio.

f) Importante es consignar que la interpretación de contexto, y evolutiva, de la Constitución que realicen los tribunales competentes –y el creciente desarrollo del recurso de protección de los derechos fundamentales– contribuiría a preservar las finalidades permanentes del texto fundamental y a orientarlo siempre hacia el bien común.

²⁴ Caso muy preciso, remitiéndose a las leyes de reforma dictadas, es la N° 19.634, de 2 de octubre de 1999, por la cual se agregó al texto que “El Estado promoverá la educación parvularia”.