

LA DISCUSION EN TORNO AL REGIMEN DE GOBIERNO EN CHILE (1840 - 1865)*

ENRIQUE BRAHM GARCIA
Profesor de la Universidad de los Andes (Chile)

I. INTRODUCCION

En los últimos años se ha generado en el medio político chileno un debate en torno a determinar cuál sería el mejor régimen de gobierno para el país. Habiendo coincidencia en estimar el contenido en la Constitución Política de 1980 sería marcadamente presidencial, y teniendo a la vista los sistemas hoy dominantes en los principales países europeos, se ha postulado por ciertos sectores la necesidad de avanzar hacia formas parlamentarias o semiparlamentarias.

No es la primera vez que en la historia de Chile se plantea un debate de similares características. Por eso creemos que la perspectiva histórica puede ayudar a una mejor comprensión de las alternativas que actualmente se plantean. Y en este sentido resulta particularmente interesante el análisis de las décadas centrales del siglo XIX, momento en que comienza a cuestionarse la interpretación presidencialista que se impuso en los primeros años de aplicación de la Constitución Política de 1833 y que, en definitiva, conducirá, en una segunda etapa, a una interpretación parlamentaria del mismo texto constitucional.

II. EL REGIMEN "REPRESENTATIVO"

La Constitución Política de la República aprobada el año 1833, en su artículo segundo, definía el régimen de gobierno chileno como "popular representativo". Esto seguramente explica el que en el período estudiado exista casi completa unanimidad para calificar el régimen de gobierno efectivamente

* El presente trabajo corresponde a parte del proyecto FONDECYT 0132/91.

vigente como "representativo". Tanto en la discusión legislativa en ambas cámaras del Congreso Nacional y sea cual fuere la corriente política a la que adhiran los parlamentarios que se pronuncien en estas materias, cómo en la prensa periódica de las más diversas tendencias y, por supuesto, entre los tratadistas de derecho constitucional, parecen no haber dudas al respecto.

El diputado Juan Bello afirmaba el año 1849¹, que "por fin impera en nuestro país el principio vital y más precioso del gobierno representativo", como lo sería la pública discusión de todos los asuntos. Un par de semanas después, José Victorino Lastarria sostenía en la misma Cámara que la Constitución debía siempre interpretarse "en favor de la naturaleza del sistema representativo"².

Ambos diputados representaban en ese momento la oposición liberal contra el gobierno conservador en manos del ministro Pérez-Tocornal-García Reyes. Cuando éste respondía los ataques, lo hacía utilizando los mismos conceptos. Según el Ministro de Justicia Manuel Antonio Tocornal, las facultades de fiscalización sobre el gobierno que se estaban atribuyendo las Cámaras a través del ejercicio indiscriminado de las interpelaciones a los ministros estarían minando "en sus cimientos el sistema representativo".³

Casi diez años más tarde, en una situación histórica muy diversa, caracterizada por el reciente quiebre del partido de gobierno, la terminología seguía siendo la misma. En medio de una fuerte discusión generada a partir de la interpelación al Ministro del Interior del momento, don Jerónimo Urmeneta, el diputado Alvaro Covarrubias afirmaba que *en todos los países representativos, y muy especialmente en Chile ha sido costumbre que la Cámara emita su voto sobre los altos intereses del país...*, para agregar luego que bajo el gobierno de don Manuel Montt *el sistema representativo se habría "falscado completamente"*⁴.

Incluso los parlamentarios en principio más contrarios al sistema o a la forma en que éste se practicaba en Chile, seguían recurriendo a la misma terminología para calificarlo. Manuel Antonio Matta, en medio de una violenta crítica al gobierno de Manuel Montt, hacía responsable a éste de estar *bastardeando, de algunos años acá, los principios esenciales del régimen representativo, la Constitución misma de la forma republicano democrática de nuestro gobierno*.⁵ Y Angel Custodio Gallo, justificando la interposición de un voto de censura terminaba por afirmar, dando por descontado que no iba a

¹ Sesiones del Congreso Nacional de 1849, sesión de 3.7., p. 98.

² Idem., sesión de 23.7.1849, p. 197. Cfr. sesión de 27.7. 1849, p. 228 y de 9.1.1850.

³ Idem., sesión de 24.8.1849, p. 280.

⁴ Idem., sesión de 3.8.1858, p. 187.

⁵ Idem., sesión de 28.8.1858, p. 285.

resultar exitoso, el que *en todos los países representativos* se hacía uso de ellos⁶.

Por último, los partidarios del gobierno, estaban convencidos a su vez de estar cumpliendo a cabalidad con las exigencias que implicaba la vigencia en el país de un *sistema representativo*.⁷

Volvemos entonces a afirmar la casi total unanimidad existente en el mundo político chileno de las décadas centrales del siglo XIX para calificar como representativo el régimen de gobierno vigente.

Sólo muy excepcionalmente se ensaya el uso de otros conceptos. Por ejemplo, como ya lo hemos visto en la reciente cita del diputado Manuel Antonio Matta, quien más tarde sería uno de los fundadores del radicalismo, se habla a veces de república democrática.

En fecha tan temprana para estos efectos, como lo es el año 1844, el periódico "*El Siglo*"⁸ exigía se procurara *dar al gobierno representativo, ya que no toda la fuerza del absoluto, al menos toda aquella que necesita para cumplir sus deberes; debemos hacerlo cada día más popular, más democrático*. O sea, se ponía el acento en el otro elemento *-popular-* que se había usado por el artículo segundo de la Constitución para definir el régimen de gobierno. Elemento popular o democrático que no estaría siendo suficientemente considerado en la práctica, como se sostenía en forma todavía más radical y por lo demás pintoresca, en una carta publicada en "*El Mercurio*" el año 1841. Se decía allí, por ejemplo, contradiciendo a los que sostenían había en Chile democracia: *¿la buscaría en estos mayorazgos que tanto honran nuestras instituciones, y que sirven a mantener honradamente a 500 inquilinos, que han nacido de padres inquilinos, sin otra voluntad que la del caballero; y gozando de la ventaja de labrar un estéril faldeo, por la miseria de un arrendamiento hereditario, con la añadidura de trillar gratis los trigos del caballero, recoger gratis los ganados del caballero, cosechar gratis las viñas del caballero, sembrar gratis los terrenos del caballero? ¿Democracia? ¡Pura y vivita democracia! ¿La buscarán en las elecciones populares, a cuyas mesas viene el hacendado, con el acarreo de mayordomos, inquilinos, dependientes y deudores, a quienes ha repartido, previamente calificados, las listas impresas de electores, que ellos no entienden porque no saben leer, y si saben, porque maldito lo que les va en ello; pero que su patrón les ha recomendado so pena de expulsarles de sus tierras, o*

⁶ Idem., sesión de 11.9.1858, p. 343. Postura que se podía también encontrar recogida en la prensa, como cuando *La asamblea constituyente*, periódico afín a los dos diputados recién nombrados, proponía una serie de reformas para *hacer efectivo nuestro sistema representativo*. (Nº 3 de 8 de noviembre de 1858).

⁷ Cfr. *Manifiesto del Partido Conservador a la nación*, (Santiago, mayo de 1851, cit. según BARROS BORGOÑO, Luis, *Proemio al gobierno de Manuel Montt*).

⁸ De 8.4.1844.

*soplarlos en la cárcel por sus deudas, si las cambian por las contrarias? ¿Democracia? ¡Pura y vivita democracia!*⁹

Pero, en esta línea, el extremo se alcanzaría por Nicolás Pradel que, en su *Proyecto de Constitución presentado a las Provincias para su examen y discusión*¹⁰ planteaba la necesidad de poner en vigencia en Chile una *constitución democrática* caracterizada en última instancia por recoger un sistema de democracia directa.

Curiosamente, Pradel contraponía a su modelo constitucional, aquel efectivamente vigente, al cual califica de parlamentario. Usa para ello las expresiones *sistemas parlamentarios* y *constituciones parlamentarias*. Con ellas parece referirse a sistemas, como el consagrado en el texto de 1833, que radican el poder legislativo en un Parlamento (y no directamente en el pueblo), sin pensar, probablemente, en aquel que llegaría a imponerse en Chile a fines de siglo.

En todo caso y partiendo de la consideración de lo generalizado que se haría el uso de este término sólo algunas décadas después, resulta sorprendente lo rara que es su aparición en las fuentes referidas al período en estudio. Como hemos visto, incluso aquellos sectores críticos del sistema vigente siguen prefiriendo la expresión *representativo* cuando de calificar el régimen de gobierno se trata. Todos coinciden en la necesidad de hacerlo plenamente efectivo y, excepcionalmente más democrático, pero nunca se postula el parlamentarismo como meta.

Más curioso resulta todavía comprobar que cuando ocasionalmente se hace uso de ese término o alguno parecido para referirse al régimen existente esas expresiones aparezcan en labios de representantes de aquellos sectores a quienes tradicionalmente se asocia con su antónimo político, el presidencialismo. En efecto, hasta donde hemos podido comprobar, y sin que se haya investigado exhaustivamente el punto, son Manuel Montt y Antonio Varas de los primeros que en forma relativamente constante califican de *parlamentario* nuestro régimen de gobierno en las décadas centrales del siglo XIX.

Discutiéndose un proyecto de ley de elecciones en sesión de 27 de octubre de 1857, varios diputados, entre ellos Antonio Varas, apoyarían sus respectivas posturas aduciendo que se encuadraban dentro de las *prácticas parlamentarias*¹¹. En todo caso puede aquí plantearse la duda de si con dicha expresión se estaba pretendiendo efectivamente caracterizar un régimen de gobierno o si deben entenderse en su sentido literal y obvio, como prácticas propias del ejercicio de la labor de las cámaras que componían el Parlamento.

⁹ *El Mercurio* de 21.4.1841, Correspondencia, firmada "Pinganilla".

¹⁰ Publicado en Valparaíso el año 1858.

¹¹ Cfr. p. 174.

No caben dichas dudas, en cambio, cuando se analiza el párrafo correspondiente del discurso del Presidente de la República don Manuel Montt en la sesión de apertura del Congreso Nacional de 1º de junio de 1858. Se afirmaba allí en forma clara y terminante: *La renovación de una parte de los altos poderes del Estado, se ha efectuado sin conflicto para la tranquilidad pública*, frase por lo demás absolutamente típica en este tipo de ocasiones durante las primeras décadas de vigencia de la Constitución de 1833. Pero luego agregaba: *El calor que de ordinario acompaña a estos actos, dondequiera que el régimen parlamentario se profesa con sinceridad, se ha hecho también sentir entre nosotros*. Y esto lo decía un representante por antonomasia de lo que tradicionalmente se ha considerado el presidencialismo autoritario impuesto por Diego Portales y mientras todavía detentaba el poder.

Así no puede extrañar que, ya en la oposición, el montt-varismo reincida todavía con mayor énfasis y en forma abierta, en el uso de conceptos similares. Particularmente clara al respecto es la opinión de Antonio Varas, quien en sesión de 4 de junio de 1864 defendía su moción de que el parlamento debía detallar completamente los distintos impuestos antes de aprobar la ley de contribuciones, sosteniendo que dicha práctica sería *una antigüedad en todos los países parlamentarios. No hay ninguno en que exista el régimen parlamentario y en que las contribuciones no se decreten en esta forma, y aún con más detalle*. Y luego de citar los ejemplos de la Francia republicana y de Inglaterra, terminaba por afirmar: *Si esta práctica es la común en todos los países parlamentarios, ¿por qué extrañar que un Diputado pretenda que se introduzca entre nosotros donde existe el mismo régimen?*¹²

Pero, para concluir, y descontando las excepciones recién reseñadas, la expresión *régimen representativo* se imponía en forma casi unánime.

III. ¿QUE SE ENTIENDE POR REGIMEN "REPRESENTATIVO"?

La expresión *régimen representativo* aparece en principio como bastante vaga y general, por lo que cabe legítimamente preguntarse por el concreto contenido que se le daba en el ámbito político durante el período estudiado.

Casi resulta obvio constatar que toda la terminología relativa a los regímenes políticos que se estaban tratando de implantar en América en general y en Chile en particular a mediados del siglo XIX, era fruto de la recepción del liberalismo europeo.

Si centramos la atención en algunos de los autores más característicos e influyentes dentro de ese liberalismo veremos de inmediato que, a lo largo de la mayor parte del siglo XIX, el régimen de gobierno preferido será el representativo. Más aún, este será también el más común en la práctica política.

Ya en *Del espíritu de las leyes* de Montesquieu aparecía justificado el *régimen representativo*, tal como se implantó en la Europa occidental en el

¹² Sesiones del Congreso Nacional, p. 24.

siglo XIX, sostiene André Jardin¹³. En efecto, en el célebre capítulo VI del libro XI, que lleva por título: *De la Constitución de Inglaterra*, se sostiene: *Puesto que en un Estado libre, todo hombre, considerado como poseedor de un alma libre, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo en cuerpo desempeñara el poder legislativo. Pero como esto es imposible en los grandes Estados, y como está sujeto a mil inconvenientes en los pequeños, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo.* Y luego agregaba: *La gran ventaja de los representantes es que tienen capacidad para discutir los asuntos; el pueblo en cambio no está preparado para esto, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia*¹⁴. Representantes, elegidos por aquel sector de la población que pudiera considerarse tuvieran voluntad propia y sin mandato imperativo, debían elaborar las leyes. *El pueblo, insistía Montesquieu, no debe entrar en el Gobierno más que para elegir a sus representantes, que es lo que está a su alcance. Pues si hay pocos que conozcan el grado exacto de la capacidad humana, cada cual es capaz, sin embargo, de saber, en general, si su elegido es más competente que los demás*¹⁵. Y a lo anterior debe agregarse el hecho de que consideraba también la existencia de una cámara aristocrática hereditaria.

Con esta obra de 1748 se estaban sentando las bases de la doctrina liberal en Francia, por lo que no puede extrañar los más representativos de entre los escritores liberales del siglo siguiente, continuaran esta línea en lo que a la caracterización del régimen de gobierno se refiere.

Benjamín Constant, por ejemplo, uno de los autores liberales franceses más conocido en el Chile de la primera mitad del siglo XIX, se pronunciaba también en favor del *gobierno representativo*. *Absorbido por la complejidad de la vida privada*, y citamos a Jardin en la síntesis que realiza del pensamiento de Constant en estas materias, "el pueblo quiere, desde 1789 en Francia y desde el siglo XVII en Inglaterra, poner los asuntos públicos en manos de apoderados suyos, en los que ha depositado su confianza, que decidirán en su nombre y le rendirán cuentas"¹⁶.

Además, concretando algo que ya se insinuaba en el pensamiento de Montesquieu y que será de los elementos más distintivos del régimen representativo postulado por el liberalismo decimonónico, Constant insistirá en el elemento censitario cuando se trate de delimitar el cuerpo electoral del que emanará la representación. Sólo los propietarios, no sólo de tierras, sino también comerciantes, industriales, miembros de las profesiones liberales,

¹³ *Historia del liberalismo político. De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875*, (México, 1989), p. 40.

¹⁴ Cita según la edición de ed. Sarpe, Madrid, 1984, volumen I, p. 171.

¹⁵ *Idem.*, p. 172.

¹⁶ JARDIN, *op. cit.*, p. 262.

que viven de sus propios recursos y con ocio suficiente para *adquirir las luces y la certidumbre de juicio*¹⁷ y para poder interesarse e intervenir en los asuntos públicos, debían ser ciudadanos activos. No se acepta el sufragio universal¹⁸.

Por último, nos parece que de los autores franceses que más contribuirían a difundir en Chile y dotar de contenido la expresión *representativo* para caracterizar el régimen de gobierno, es Francois Guizot. No en vano este típico exponente del liberalismo doctrinario y ministro de Luis Felipe de Orleans -también, como Constant, con continua presencia en la prensa y en los medios intelectuales chilenos- había dictado en la Sorbona en la década de los veinte una serie de lecciones dedicada a la *Historia de los orígenes del gobierno representativo en Europa* en las que, fuera del contenido histórico propiamente tal, presentado en apretada síntesis, se dedicaba amplio espacio a consideraciones teóricas sobre el régimen representativo.

Ahora bien, centro de la filosofía política de Guizot y de su idea del gobierno representativo es el concepto de soberanía de la razón con la cual se opone tanto a la "concepción filosófica" de la soberanía popular fundada en el contrato social tal cual lo describe Rousseau, como a la "concepción histórica de la legitimidad monárquico-absolutista al estilo de De Bonald". Ambas conducirían al despotismo, sea en la forma de la tiranía de un hombre o de la tiranía de la mayoría¹⁹.

Para el político y pensador francés "la razón pública se halla por encima de la particular, es una objetividad superior al hombre individual, tiene una realidad concreta e histórica por encima de la conciencia particular, pero no se encuentra en un más allá inabordable, sino encarnada en la sociedad que es un compuesto de individuos"²⁰. Así la razón individual no debe actuar abstractamente, sino sólo interpretando el orden social, como portavoz del mismo.

Según señala Díez del Corral siguiendo a Guizot en su *Historia del gobierno representativo*, "cuando la razón es considerada como algo abstracto, preciso resulta atribuírsela por igual a todo hombre, pero una razón concreta y social admite distingos; la posición social del individuo es determinante de su capacidad para actualizar la razón objetivada en la sociedad"²¹. Precisamente la función del régimen representativo, tal cual lo entendía Guizot -y en ello la coincidencia con sus seguidores chilenos sería prácticamente absolu-

¹⁷ Cit. según DROZ, Jacques, *Europa: restauración y revolución* (Madrid, 1985), p. 50.

¹⁸ Cfr., JARDIN, op. cit. p. 262. Por lo demás también Constant concibe la existencia de una Cámara de los Pares junto a la popular.

¹⁹ Cfr., JARDIN, op. cit., p. 288.

²⁰ Cit. según DIEZ DEL CORRAL, Luis, *El liberalismo doctrinario*, Madrid, 1973, p. 236.

²¹ Idem., p. 239

ta-, debía "destacar a los portadores de mayores luces, a aquéllos que representaran una mejor capacidad de actualización racional"²².

Los autores y las citas podrían multiplicarse, pero se llegaría siempre a la misma conclusión: el liberalismo histórico europeo de mediados del siglo XIX propiciaba un régimen representativo por oposición a la democracia, al sufragio universal y la soberanía popular²³. Esto es lo que se venía a indicar al preferir el adjetivo "nacional" al de "popular" unido al concepto de soberanía.

A la nación debían representarla en el gobierno los más "capaces", los mejores, aquellas personas dentro de la sociedad que estuvieran dotados de las más altas virtudes: razón, bondad, justicia, inteligencia. Lo curioso, sin embargo, en lo que a la concreción de esta doctrina liberal se refiere, es que al final se da una absoluta coincidencia en el sentido de que el criterio fundamental de diferenciación, debía serlo uno económico, censitario. Sólo tendría derecho a representar a la nación aquel sector de la población que se empinara sobre un cierto nivel de ingresos o propiedades o pagara una determinada cantidad de impuestos. El liberalismo histórico europeo termina por hacer sinónimos riqueza y virtud. Como certeramente lo ha señalado el profesor José Luis Comellas, "el liberal canta al trabajo, al ahorro, a la prudencia, al uso juicioso e inteligente de los bienes; critica el vicio, el despilfarro, el ocio, la falta de iniciativas, la incultura, que llevan inevitablemente a la pobreza". Y agregaba: "El Français, enrichissez-vous de Guizot es un consejo, casi un mandato, a todos los franceses, para que practiquen aquellas virtudes: la laboriosidad, la constancia, el talento; con la garantía de que, obrando así, no sólo labrarán su propio porvenir, sino el de Francia entera, y, de paso, conquistarán todos el derecho al sufragio, es decir, podrán alcanzar, una vez la capacidad de talento productivo haya abarcado a todos, la democracia"²⁴.

Todas estas ideas fueron recepcionadas con absoluta fidelidad en nuestro país.

Es difícil, sin embargo, encontrar textos en los que se defina directamente lo que se entendía por régimen representativo. Incluso en los tratados de derecho constitucional publicados en el período se insiste en la vaguedad de la expresión consagrada en el artículo segundo de la Constitución²⁵.

²² Idem.

²³ Este último término aparecía asociado a maquinaciones demagógicas o incluso de fuerza por lo que se solía preferir el calificativo de "nacional". Por ej. en su art. 4º la Constitución Política de 1833 decía: *La soberanía reside esencialmente en la Nación*.

²⁴ *Historia Universal EUNSA*, tomo XI, *De las revoluciones al liberalismo* (Pamplona, 1985), p. 29.

²⁵ José Victorino LASTARRIA, por ejemplo, en su *La Constitución Política de la República de Chile comentada, Obras Completas* (Santiago, 1906) vol. I, p. 232 (la primera edición es de 1856), sostenía: *Esta denominación que se da al Gobierno del Estado no es precisa, ni está comprendida en las clasificaciones de la ciencia*. Y Manuel CARRASCO ALBANO en sus *Comentarios*

Quizá si el texto más explícito a este respecto es uno contenido en un editorial de *El Diario* de Valparaíso de 27 de mayo de 1854, periódico que en ese momento se identificaba con el gobierno de don Manuel Montt. Se criticaba allí el *sufragio universal* en cuanto que para ser aceptable requeriría *una condición que creemos que no habrá presentado pueblo alguno de la tierra, y es una ilustración competente, universal*. Y agregaba: *Ningún individuo que carezca del fondo moral e intelectual necesarios para pesar con provecho en el sistema representativo, tiene derecho a votar, a elegir, a constituir poderes*. Se imponía entonces *la doctrina del sistema representativo fundada en el sufragio parcial o limitado a aquel número de individuos que se supone competente para injerirse en los negocios públicos y elegir los poderes o sus representantes*.

Las mismas ideas, por lo demás las había sostenido con anterioridad Ramón Sotomayor Valdés, redactor del editorial citado, cuando escribiendo en *El Mensajero* en 1853 calificaba de *absurdo* el principio de la soberanía popular fundándose en que para *el espíritu de la civilización moderna* sería "una verdadera aberración pretender que el instinto de las turbas ignorantes" *fuera el regulador de las instituciones y destinos de un pueblo*²⁶.

Probablemente se recepcionaba en estos editoriales -y es un nuevo elemento de influencia europea a considerar junto a los ya citados- el pensamiento de Augusto Comte y del positivismo que tanta fuerza tendrían en el decenio de Montt. Comte, en efecto, no quería saber nada con la democracia, a la que aborrecía, ni con *la anárquica ambición* y *la metafísica retrógrada* de los revolucionarios²⁷, propugnando, en cambio, un gobierno de los *sabios*, de los *científicos*, única forma de controlar *el desorden íntimo que inevitablemente engendraba el liberalismo*²⁸. Con esta doctrina se justificaría el gobierno de tipo tecnocrático que Montt estaba tratando de implantar en choque con la aristocracia tradicional, representativa de otro tipo de elitismo.

Textos similares pueden encontrarse también en las obras de José Victorino Lastarria. En sus *Elementos de derecho público constitucional, teórico, filosófico, positivo y político* de 1846, sostenía que *el carácter esencial de la democracia, cualquiera que sea la forma o combinación que se adopte, está constituido por la representación del poder confiado a los que tengan la suficiente capacidad para conocer el bien social y las condiciones de su desarrollo, y que posean la suficiente virtud para producirlo*²⁹. Intento de caracterización del sistema representativo que aparecía refrendada cuando renegaba del

sobre la *Constitución Política de 1833* (Santiago, 1874), p. 4 (primera edición de 1855), señalaba que "el epíteto de *representativo*" podía "*adaptarse a muchas clases de gobierno, por su vaguedad y generalidad*".

²⁶ Ed. de 27.9.1853

²⁷ Cfr. REDONDO, Gonzalo, *La consolidación de las libertades, Historia Universal EUNSA* (Pamplona, 1985), tomo XII, p. 32.

²⁸ *Idem*.

²⁹ Cita según *Obras Completas*, Santiago, 1906, vol. I, p. 66.

sufragio universal, calificando de *funesta, por sus desastrosas consecuencias, esa ficción que considera a todos los hombres iguales en capacidad*³⁰. O cuando afirmaba como necesario *para que el gobierno representativo produzca todos los buenos efectos de que es capaz el que el ejercicio de la soberanía nacional está confiado a los ciudadanos más inteligentes y más capaces de comprender su importancia por lo que, concluía, es claro que no puede conferirse el derecho de sufragio a los que por su condición social no ofrecen ninguna garantía de sus buenas intenciones*³¹.

De lo anterior se desprende que, tanto los sectores más autoritarios del conservantismo, que se movían en torno a Manuel Montt, como sus más encarnizados rivales en las filas del liberalismo, como sin duda es el caso de Lastarria, coincidían en lo medular en su definición del régimen representativo.

Y la coincidencia se extendía también a otros sectores. Particularmente notable a este respecto es la posición de los sectores renovadores dentro del conservantismo que tenían como sus líderes naturales a Manuel Antonio Tocornal y a Antonio García Reyes. En ellos se da una recepción casi literal del liberalismo doctrinario francés al estilo de un Francois Guizot. En efecto, discutiéndose a comienzos de la década del cuarenta la posibilidad de hacer exigible la condición de saber leer y escribir para acceder a la ciudadanía activa, Tocornal se pronunciaba abiertamente a favor de terminar con la suspensión dispuesta por el artículo primero transitorio del texto constitucional y de no seguir extendiendo el derecho de sufragio. Al respecto señalaba enfáticamente: *La ley vigente sólo excluye a los que con toda propiedad pueden llamarse proletarios; y ni deben los que profesan principios liberales desear que se confiera tan precioso derecho a quienes serían incapaces de ejercerlo con acierto e independencia; ni a los que están por los principios contrarios, a los que quisieran salvarse de la democracia, como de un diluvio que cada día surge más arriba y que amenaza cubrir con sus olas las más altas eminencias sociales, les conviene poner en manos de la parte indigna del pueblo unas armas cuyo valor no tardaría en conocer, y que cuando las supiese manejar sería imposible arrancarle*³².

³⁰ Idem., p. 55.

³¹ Idem., p. 147. Cfr. el comentario al art. 8º en su *La Constitución Política de la República de Chile comentada*, op. cit., p. 252s., donde afirma: *Aquí aparece condenado por la Constitución, como dijimos antes, el sufragio universal, y constituida la soberanía en su ejercicio del modo único que puede producir resultados seguros en la democracia representativa, y salvar esta forma de gobierno de las aberraciones y extravagancias a que está sujeta en los pueblos que, como los de la raza latina, han adoptado el extremo contrario, sin advertir que la ignorancia, la corrupción y la falta de hábitos democráticos de sus masas eran los elementos más a propósito para pervertir el sufragio universal y hacerlos producir resultados opuestos a los que ostenta en pueblos que no llo-ran defectos semejantes.*

³² *Semanario de Santiago*, N° 7 de 25.8.1842, p. 50. Cfr. idem., N° 12 de 22.9.1842, p. 89 y N° 14 de 6.10.1842, p. 113. Para el tema del peluconismo renovado, Cfr. BRAHM, Enrique, *Tendencias críticas en el conservantismo después de Portales*, Santiago, 1992.

Y todavía con mayor crudeza se expresaba Tocornal -con una terminología que coincide casi a la letra con aquélla típica de Guizot y los liberales doctrinarios- cuando, en 1864, se discutía en el Congreso Nacional la ley que fijaba la renta, capital o propiedad necesarias para ser elector. Se preguntaba allí porqué el constituyente había elegido la propiedad como criterio. *¿Para honrar con ella el oro, para honrar la condición material? No. Para honrar el trabajo, la economía, la sobriedad y la misma virtud que se simboliza en la propiedad. Con ella se honraría el trabajo y la civilización. Pues, afirmaba, es indudable que la condición material está íntimamente unida a la moral. Y terminaba parafraseando el enriquezcanse y seréis electores, con la siguiente afirmación: La Constitución al exigir la propiedad como garantía del derecho electoral, ha querido que sirva al mismo tiempo de estímulo para los que llevan esa vida de vagancia. Por eso les ha dicho: Para vosotros no hay sufragio, no sois dignos de ejercer ese alto derecho. ¿Por qué habríamos de avergonzarnos de aceptar ese principio?*³³

El sector renovador del peluconismo quería, de esta forma, dar plena vigencia al régimen representativo consagrado en la Constitución de 1833. Y ello significaba el gobierno de los mejores, de los capaces, de quienes dispusieran de mayores luces, rasgos que se hacían coincidir con la posición económica. Bajo la fórmula *gobierno representativo* se entendía el gobierno de la burguesía propietaria. Aunque se dejara siempre abierta la posibilidad de ascenso de los sectores desposeídos en la medida en que superaran su situación de atraso e ignorancia, lo que a su vez explica el énfasis que se pone en desarrollar y extender el sistema educacional³⁴.

Pese a la generalizada coincidencia existente entre los distintos sectores políticos nacionales en cuanto a hacer prácticamente sinónimos sistema censitario y régimen representativo, no dejaban de existir pequeñas pero significativas diferencias. Ellas separaban, en general, al liberalismo y a los sectores renovadores del peluconismo, de quienes representaban las tendencias más autoritarias o presidencialistas dentro del partido de gobierno. En efecto, el problema de la menor o mayor amplitud del derecho de sufragio aparecía estrechamente unido al de la libertad electoral, una de las banderas más constantes de lucha de los sectores opositores hasta la Guerra Civil de 1891.

Quienes propiciaban un sufragio restringido sólo a las *capacidades* lo hacían buscando como objetivo de fondo, a más de las razones de principio tantas veces señaladas, limitar el intervencionismo eleccionario del ejecutivo, viga maestra en que se afirmaba el autoritarismo presidencial. Se pensaba que el admitir a sufragar al pueblo en forma masiva, más allá de la minoría

³³ Sesión de la Cámara de Diputados de 19.12.1864, p. 201. Cfr. *idem.*, p. 193.

³⁴ Ideas similares se sostenían también, por ejemplo, en torno a la discusión de 1842, en el periódico *El Progreso*. Cfr. N° de 20.12.1842, 23.1.1843, 15.2.1843, 22.2.1843 y 6.7.1843. En el de 22.2. se citaba al respecto a Sismondi. Cfr. *El Ferrocarril* de 23 de julio de 1857 donde se decía que debía limitarse el derecho de sufragio a *los ciudadanos dotados de cierta capacidad intelectual y de cierta fortuna capaz de garantizar la independencia del individuo.*

propietaria e ilustrada, era proporcionar al Presidente de la República un electorado absolutamente manejable con el resultado de distorsionar completamente la representatividad y el régimen representativo³⁵.

Frente a ello, quienes defendían la idea de un ejecutivo fuerte, propiciaban una mayor extensión del derecho de sufragio. Así, por ejemplo, en polémica con el *Semanario de Santiago*, el periódico de gobierno -*El Araucano*- sostenía que no se podía llamar *popular* al gobierno si sólo una fracción del pueblo podía participar en las elecciones. *Como la más importante entre las seguridades de la libertad, se afirmaba en dicha publicación, porque es la raíz y fundamento de las otras, es una representación nacional, que merezca ese nombre, el vicio más grave de que puede adolecer un sistema de gobierno es el de hacer descansar esa representación sobre una base electoral limitada y mezquina*³⁶. Y en el mismo sentido se pronunciaba el Presidente de la República don Manuel Montt en 1858, cuando afirmaba: *Atendida la condición actual de nuestra sociedad, si no es posible estender el sufragio hasta hacerlo universal, no conviene tampoco restringirlo con peligro de constituir quizá una oligarquía*³⁷.

Sólo dentro de este contexto puede entenderse la lucha por la libertad electoral³⁸. Para liberales y conservadores reformistas el autoritarismo imperante se asentaba sobre la realidad de que el derecho de elegir los funcionarios públicos -*condición esencial de la República*- había pasado del pueblo al ministerio³⁹. *El gobierno se reproduce a sí mismo*, se sostenía en el periódico *la Tribuna*, *por su influencia reproduce las Cámaras Legislativas y las municipalidades, y se introduce en todos estos cuerpos hasta el punto de que todos ellos dejan de ser deliberantes y se convierten en meros instrumentos de la administración*⁴⁰. En Chile la república representativa sería algo vacío: dicha forma consagrada en la constitución no tendría ningún contenido concreto.

³⁵ Por ejemplo en *El Conservador* de 25.8.1857 se comentaba elojiosamente una moción presentada por el senador Ossa dirigida a privar del derecho a voto "a los individuos que no saben leer ni escribir y a los que componen los cuerpos de policía y de gendarmería", del que se desprendería inequívocamente la intención de cortar alas al intervencionismo electoral del Presidente.

³⁶ *El Araucano* de 28.10.1842

³⁷ Discurso en la apertura de las Sesiones del Congreso Nacional.

³⁸ Cfr. la discusión que tuvo lugar en estas materias en el Congreso Nacional los años 1857 y 1858 en que se enfrentaron fundamentalmente Antonio Varas -partidario de la extensión del sufragio- y Manuel Antonio Tocornal -favorable a su restricción. Sesiones de 29.10.1857, p.p. 179ss., 17.10.1857, p. 157ss., 7.11.1857, p. 186ss., y 1858, p. 67ss.

³⁹ *Tribuna* de 1.5.1849.

⁴⁰ *Idem*.

*Las instituciones son una mentira, se señalaba en otro editorial, mientras no esté afianzada la libertad de sufragio*⁴¹.

Señalemos, en fin, como último antecedente, que dentro del programa de la oposición liberal-conservadora al gobierno de Montt, primera prioridad se daba a las reformas electoral y del sistema municipal, íntimamente relacionadas entre sí. La libertad electoral sería *el fundamento en que estriban nuestras instituciones republicanas*⁴², mientras que al poder municipal se lo caracteriza como *la más espontánea, la más verdadera y la más simpática y necesaria de las sensaciones políticas*⁴³. Como bien se sabe, las municipalidades eran un elemento fundamental en el manejo eleccionario que ejercía el Presidente de la República, de ahí el tratamiento conjunto de ambos temas y lo similar de la insistencia en ellos.

IV. DIVERGENCIAS EN LA INTERPRETACION DEL CONCEPTO DE REGIMEN REPRESENTATIVO

Dentro del período en estudio -que se extiende entre los años 1840 y 1865- no se da en las Cámaras legislativas, ni en la prensa, ni menos a nivel de los tratadistas de derecho constitucional, una discusión teórica que plantee alternativas distintas a la del régimen representativo. Esto es, no se plantea en general la idea de cambiar el régimen consagrado en la Constitución por otro distinto, y ni siquiera el de interpretarlo de una manera radicalmente diferente como por ejemplo podría haber sido el de hacerlo sin más sinónimo de parlamentario. Lo que sí ocurre, en cambio, es que van surgiendo pequeñas diferencias en lo que a la aplicación concreta del régimen de gobierno se refiere de acuerdo al punto de vista desde donde se lo considere: gobierno u oposición. El sentido de las diferencias -en la concreción de las cuales también se toma como modelo el liberalismo europeo- será en general el mismo, en el fondo, del que ya veíamos en el número anterior referente a la menor o mayor extensión del derecho de sufragio.

⁴¹ *Tribuna* de 8.5.1849. En todo caso lo que se entendía por libertad de sufragio no coincide exactamente con lo que se entiende por ella hoy día. Antonio García Reyes en carta a Manuel Antonio Tocornal de 21.7.1851 decía por ejemplo: *...sábetese que no ha habido elecciones más libres... Todo el mundo ha votado, cohechado, trajinado y reclamado a sus anchas y sólo en casos de insuperable insolencia, se han tomado providencias contra los alborotadores. La oposición ha sido vencida en batalla campal, pecho al aire, por el oro y por la táctica perfectamente combinada que desplegó el partido... Se ha vencido en regla, concluía con toda seriedad, por la opinión en unas partes, y por el dinero en otras, por las relaciones e influencias en áquellas.* Cit. según AMUNATEGUI REYES, Miguel Luis, *Don Antonio García Reyes y algunos de sus antepasados a la luz de documentos inéditos* (Santiago, 1929-1936), vol. IV, p. 112 y 113.

⁴² *El Conservador* de 5.8.1857.

⁴³ *Idem.*, de 6.8.1857

Como es bien sabido⁴⁴, se irán introduciendo a partir de la segunda mitad de la década de los cuarenta una serie de prácticas de tipo parlamentario justificadas, por algunos, como necesarias para hacer plenamente efectivo el régimen representativo, mientras otros tratarán de limitar sus alcances -sin cerrarse a ellas en forma absoluta- fundados en consideraciones similares.

Toda la discusión en torno al régimen de gobierno en Chile entre 1840 y 1865 gira en torno a determinar cuál es el verdadero alcance de la expresión régimen representativo. Así defenderán unos las prerrogativas del Congreso y otros las del Presidente de la República.

Discusión que sólo era posible y explicable considerando la gran flexibilidad del texto constitucional, en el sentido de admitir lecturas muy diversas. Tenía muy fuertes poderes el Presidente de la República, pero el Parlamento tenía también herramientas que podían resultar decisivas para bloquear el accionar de éste y darle en definitiva la conducción del gobierno. Las circunstancias impusieron en un primer momento una interpretación autoritaria y presidencialista del texto constitucional; la variación de éstas llevaron a una crítica a las prácticas autoritarias y a que se intentaran imponer otras contrarias, que tendían a dar al Congreso un papel más protagónico.

Además, en el sistema electoral -que ya hemos visto fue objeto de ataques denodados de parte de sectores opositores- el *absolutismo presidencial* de los primeros años de aplicación de la Constitución de 1833, tenía sus manifestaciones más extremas y chocantes en la facilidad con que el Presidente de la República podía revestirse de poderes especiales sea a través de la declaración del *estado de sitio* o de la obtención de *facultades extraordinarias* de parte del Congreso Nacional. A lo que debía agregarse la absoluta libertad con que disponía de todos los principales funcionarios de gobierno y autoridades administrativas partiendo con los secretarios de Estado.

Aunque todas estas atribuciones tenían un asidero constitucional, amplios sectores -no sólo de la oposición liberal sino también integrantes del "tronco pelucón"- consideraban que eran todos elementos que, sobre todo si se los utilizaba en forma muy seguida o abusiva, tendían a desvirtuar el régimen representativo. De ahí que desde muy temprano y recién terminando la década de los cuarenta, se intentará en el Parlamento reducir su alcance y dificultar el recurso a ellos.

Por otra parte, frente a las armas presidenciales, las cámaras sacan a relucir medios de defensa de características particularmente agresivas. El más fuerte, como lo fueron las leyes periódicas, con apoyo constitucional; los más recurrentes, como fue el caso de las interpelaciones a los ministros y los votos de censura, introducidos de una forma extraconstitucional sobre la sólo base de la imitación de modelos extranjeros.

⁴⁴ Cfr. por ejemplo EYZAGUIRRE, Jaime, *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile* (Santiago, 1977), p. 107ss.; BRAVO LIRA, Bernardino, *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica* (Santiago, 1986), p. 179ss.

Estos fueron los temas centrales en torno a los cuales giró la discusión en torno al régimen de gobierno en Chile durante el período en estudio; discusión que si por momentos fue áspera, no por eso alcanzó a ocultar la evidencia de que las posiciones contrapuestas no estaban demasiado lejanas y había un fondo común de coincidencias.

En el mes de julio del año 1849 la Cámara de Diputados comenzaba a discutir *el proyecto de los señores Larráin y Lastarria sobre reglamentar la disposición constitucional que confiere al Presidente de la República facultades extraordinarias en ciertos casos*⁴⁵. Según los sectores más extremos y apasionados del liberalismo los períodos de vigencia de las facultades extraordinarias habrían sido los más aciagos para la República, los que *más dolorosos recuerdos han dejado*, mientras que el ejemplo norteamericano mostraba que *la República que nunca concedió facultades extraordinarias, la que nunca declaró ningún punto de ella en estado de sitio, es la que más ha prosperado*⁴⁶. Curiosamente la posición del gobierno del momento coincidía -aunque con un lenguaje más moderado- en el mismo diagnóstico. Según el Ministro de Justicia, Manuel Antonio Tocornal, las facultades extraordinarias sólo debían concederse en *casos extremos* e insistía en *el abuso que han hecho de estas facultades todos los Gobiernos habidos desde que se dictó la Constitución de 1833*. Y concluía señalando: *La delegación pues del poder Legislativo, es una materia de alta importancia, delegación que no puede hacerse sin desnaturalizar nuestras instituciones, sin minar nuestro mismo sistema de gobierno*⁴⁷. Y esta por lo demás había sido una constante en Tocornal y en los sectores del peluconismo que él representaba⁴⁸. En todo caso la reforma naufragaría finalmente en el Senado⁴⁹.

En lo que al estado de sitio se refiere se plantearán problemas de interpretación relativamente similares. Y otra vez la confrontación dividirá al mismo tronco pelucón. En sesión de la Cámara de Diputados de 5 de julio de 1846 Manuel Antonio Tocornal intentaba limitar los alcances del artículo 161 de la Constitución. Dicha norma señalaba que *declarado algún punto de la República en estado de sitio, se suspende el imperio de la Constitución*. Para Tocornal, *la suspensión de la Constitución no importa otra cosa que la suspensión de las garantías individuales*; otra interpretación significaría que el

⁴⁵ Sesión de 20 de julio de 1849, p. 175ss. Discurso del diputado Infante.

⁴⁶ Idem., p. 181 y 182.

⁴⁷ Idem. p. 179.

⁴⁸ Ya en la primera mitad de la década de los cuarenta Antonio GARCIA REYES aparecía oponiéndose a la constante práctica de los congresos de la época de conceder facultades extraordinarias al ejecutivo. Cfr. S.C.L. vol. 34, p. 179. *De autorización en autorización*, afirmaba algún tiempo después, *se va de a poco relajando el régimen constitucional*. Sesión C. Diputados de 11.7.1845, S.C.L. vol. 36, p. 143.

⁴⁹ Cfr. las intervenciones en contra del proyecto de don Andrés Bello, sesión de 17.8.1849, p., 211ss.

Presidente de la República gozaría de un poder omnímodo y monstruoso⁵⁰. Manuel Montt, en cambio, representante de una tendencia más autoritaria dentro del mismo peluconismo, sería partidario de una interpretación absolutamente literal del art. 161. Esta norma declararía *terminantemente, que mientras dura el estado de sitio en uno o varios puntos de la República, se suspende en dichos puntos el imperio de la Constitución. No se suspende únicamente la parte de la Constitución que establece, concede o afianza las garantías individuales: todo el Código queda suspenso, y cesa por consiguiente de trabar y limitar la acción del Gobierno*⁵¹.

Por supuesto también el liberalismo arremeterá contra el desmedido alcance del artículo en cuestión⁵². Para don José Victorino Lastarria, ya había pasado *ese tiempo en que era necesario tener concentrados en manos del Ejecutivo casi todos los poderes. Caducaron ya esas circunstancias a fuerza de las cuales la representación nacional no era más que una farsa y de hecho era el Gobierno el único personero de todos nuestros intereses y sólo custodio del orden*⁵³.

Notemos dos significativos detalles. En julio de 1849 Tocornal formaba parte del gobierno -como Ministro de Justicia- que se oponía a las reformas que intentaba Lastarria, apoyado ahora por un sector escindido recién del peluconismo, aunque fuera por motivos más de forma que de fondo⁵⁴. Tanto Tocornal como Lastarria citaban el ejemplo de Inglaterra cuando de limitar los alcances de la declaración de estado de sitio se trataba⁵⁵.

De hecho el liberalismo y parte del conservantismo coincidían en considerar que el pueblo chileno ya estaba maduro como para hacer plenamente efectivo el régimen de gobierno consagrado en la Constitución, que hasta ese momento sólo había servido para consolidar la omnipotencia del ejecutivo. Había que terminar con los abusos de autoridad como se estimaba lo eran el

⁵⁰ Sesiones de 1846, p. 82.

⁵¹ *Idem.*, p. 84.

⁵² Medidas para dificultar su declaración se incluyen dentro del proyecto Larraín-Lastarria ya citado. Cfr. sesiones de la Cámara de Diputados de 23 y 27.7.1849, p. 190ss. y 22ss. También García Reyes, antes de entrar al ministerio había presentado al Congreso un proyecto en el mismo sentido.

⁵³ Sesión de 23.7.1849, pp. 191 y 192.

⁵⁴ El problema nacía de que por una ley Lastarria quería que fuera la Comisión Conservadora y no el Consejo de Estado el que autorizara la declaración de Estado de Sitio en caso de conmoción interior y cuando no estuviera reunido el congreso, lo que chocaba abiertamente con la Constitución. El art. 6º del proyecto, aprobado en sesión de la Cámara de 30.7.1849 (p. 241), decía: *Estando en receso el Congreso, no podrá el Presidente, de acuerdo con el Consejo de Estado declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la República, sin que la Comisión Conservadora haya declarado previamente el hecho de la conmoción interior por el voto de 5 de los 6 miembros que por lo menos deben concurrir al acuerdo.*

⁵⁵ Cfr. sesiones de 5.7.1846, p. 85 y de 23.7.1849, p. 194.

recurso a las facultades extraordinarias, las declaraciones de estado de sitio, la manipulación de las elecciones, etc.⁵⁶

En última instancia, y ese era el fondo de la cuestión, su uso indiscriminado se traducía en una burla al principio de separación de poderes. Sólo si se reducía o hacía imposible el recurso a ellas pasaría a ser realidad el *justo equilibrio* y la *independencia* de los poderes del Estado, que se mantenían reunidos en el Ejecutivo con el pretexto de asegurar el orden⁵⁷. Precisamente otro de los elementos definitorios del régimen representativo a los que más se recurre dentro de los términos en que se desarrolla esta investigación es el de la separación y equilibrio de los poderes, que tanta fuerza tenía también en los modelos extranjeros a partir de Montesquieu. En el periódico *El Porvenir*, órgano que defendía la postulación presidencial -fracasada- de Joaquín Tocornal, se afirmaba por ejemplo: *Las formas del sistema representativo popular derivan precisamente toda su fuerza y belleza del equilibrio establecido entre los diferentes poderes que lo componen, equilibrio que no puede subsistir un momento sólo, cuando las leyes no especifican las atribuciones de los gobernantes, siempre prontos a ejercer derechos que les son vedados*⁵⁸. E igual era el sentido de un editorial de *El Conservador* cuando afirmaba que *nuestra organización política es la de todos los gobiernos representativos, cuya base estriba en la independencia de los diversos poderes entre sí, en la fuerza de cada uno, y en la unión de todos para promover los intereses de la comunidad*⁵⁹.

Los conflictos, cada vez más agudos, que empezaban a plantearse en el Congreso durante la década del cuarenta, tendrían precisamente como uno de sus objetivos iniciales tratar de restablecer el perdido equilibrio.

Una de las fórmulas más significativas a que se recurrió con este objeto fue la de reivindicar el papel fiscalizador de las Cámaras sobre el Ejecutivo, materializada en la presión sobre los ministros.

Ya hemos señalado en otro lugar⁶⁰ la tendencia que existió desde muy temprano entre sectores muy representativos del régimen de gobierno que se inicia tras la revolución conservadora de 1829, institucionalizada luego en la Constitución de 1833, en el sentido de hacer recaer la responsabilidad por los actos del gobierno en los Ministros de Estado -provocando su caída y reemplazo si ello llegara a ser necesario- salvaguardando la figura del Presidente de la República, que quedaba así un poco por encima de la lucha política diaria.

⁵⁶ Cfr. *Tribuna* de 10.5.1849.

⁵⁷ Cfr. *Tribuna* de 8.5.1849 y 16.5.1849.

⁵⁸ N° 6 de 14.6.1841.

⁵⁹ N° 8 de 3.7.1840.

⁶⁰ Cfr. el trabajo del autor en el libro homenaje a los profesores Julio Chaná y Alejandro Silva editado por la Facultad de Derecho de la P. Universidad Católica de Chile (en prensa).

A nuestro juicio esta tendencia teórica se vio reforzada en la práctica por el hecho que, a lo menos durante los dos primeros decenios, la realidad del poder tendió a concentrarse en los ministros, dejando aparecer un poco en sordina al titular del Ejecutivo, pese a que la letra de la Constitución le asignaba a él personalmente muy grandes poderes.

Durante el período en cuestión, la personalidad y capacidad de los ministros resalta sobre el trasfondo de Presidentes más bien opacos, militares que -particularmente en el caso de Manuel Bulnes- parecen no haber tenido un interés o ambición demasiado grandes en el plano político. Así, de hecho, la iniciativa pasaba a los ministros que eran los que verdaderamente daban el tono -sello o impronta personal- al gobierno.

El decenio de Prieto se identifica con las obras de Manuel Rengifo, Joaquín Tocornal y particularmente Diego Portales. Bajo Bulnes se suceden los ministerios liderados por Manuel Montt y Manuel Camilo Vial, personalidades ambas, en su estilo, de gran fuerza y energía que tienden a monopolizar el poder, incluso, como había sido también el caso con Portales, por la vía de concentrar al mismo tiempo en sus manos más de uno de los 3 o 4⁶¹ ministerios entonces existentes⁶².

Muy significativo es también el que por algunos meses gobierne el llamado "ministerio de Junio", integrado por los ministros José Joaquín Pérez, Manuel Antonio Tocornal y Antonio García Reyes⁶³. El que se lo conociera con esa denominación, por el mes de 1849 en que comenzó a funcionar, estaba dejando claro que el ministerio estaba empezando a ser considerado como un "gabinete", esto es, como un equipo que venía a desarrollar una determinada política. Bajo el Presidente, nominalmente, pero en realidad con cierta independencia del mismo. En este ejemplo concreto era el conservantismo reformista el que ejercería el poder para, cuando fracasara, ser reemplazado por aquel de tendencias más autoritarias en la persona de Antonio Varas y su equipo.

Esta realidad, más allá de la letra misma de la Constitución, estaba empezando a acercar el régimen de gobierno chileno a lo que eran los principales modelos europeos de la época: las monarquías parlamentarias de Inglaterra y Francia. Por eso no puede extrañar que poco a poco se intentaran trasladar prácticas utilizadas en esos regímenes al caso chileno.

61 Los ministerios originales eran los de Interior y Relaciones Exteriores, Guerra y Marina y el de Hacienda a los que se agregará, a partir del 1º de febrero de 1837 el de Justicia, Culto e Instrucción Pública. Cfr. VALENCIA AVARIA, Luis (Compilador), *Anales de la República* (Santiago, 1951), Tomo I, p. 309.

62 Portales, por ejemplo, entre el 9 de noviembre de 1835 y hasta su muerte, ocupaba al mismo tiempo los ministerios del Interior y Relaciones Exteriores y el de Guerra y Marina y a los anteriores agregó, a partir del 1º de febrero de 1837, el recién creado de Justicia, Culto e Instrucción Pública. Con Montt ocurriría lo mismo aun cuando por la vía de las subrogancias e igual cosa con Manuel Camilo Vial. Cfr. VALENCIA AVARIA, op. cit., Tomo I, p. 309ss.

63 En las carteras de Interior, Justicia y Hacienda, mientras que en Guerra y Marina seguía el teniente coronel Pedro Nolasco Vidal. Idem., p. 318.

En 1865 en unos *Apuntes autobiográficos* escritos a petición de Benjamín Vicuña Mackenna, don Manuel Antonio Tocornal destacaba cómo aquello que más había llamado su atención de su visita a Europa entre los años 1844 y 1846, *los debates parlamentarios*. En dicho continente, y particularmente en Francia, habría visto *prácticamente que la misión de las asambleas legislativas no es sólo dictar leyes, ya tengan origen en su seno, ya en el poder ejecutivo; sino también ejercer la alta vigilancia sobre todos los poderes del Estado, ejerciendo así esa autoridad moral que tiene tanta influencia en el destino de las naciones*⁶⁴. Esto lo llevará, apenas llegado a Chile en 1846, a practicar la primera interpelación a un Ministro de Estado⁶⁵, para luego, cuando se reformó el reglamento de la Cámara de Diputados, hacer que García Reyes introdujera un capítulo relativo a las interpelaciones que recogía *lo que se practicaba a este respecto en Europa*.⁶⁶

Con la introducción de las interpelaciones, las que irían haciéndose cada vez más numerosas, se estaba iniciando un proceso de presión del legislativo sobre el ejecutivo, que llegaría, en su momento, a provocar cambios profundos en la práctica del régimen de gobierno chileno. Aun cuando se creía de esa forma se estaba simplemente contribuyendo a hacer plenamente efectivo el régimen representativo que se estaba acorde en aceptar como el propio de Chile. Así por ejemplo José Victorino Lastarria defendía en las cámaras el derecho a interpelar, diciendo: *Si no se quiere discurrir para averiguar el fundamento natural de estas atribuciones, atiéndase siquiera a la práctica de los estados representativos. ¡Cuántos Ministros no caen frecuentemente por no poseer la confianza de la Cámara! ¡Estos últimos años no hemos visto en Inglaterra y aun en España, que recién principia a ensayar el sistema constitucional, variarse el Ministerio por no tener mayoría en las Cámaras?*⁶⁷ No se quería ver la clara disposición constitucional chilena que hacía de los Ministros funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente de la República⁶⁸, cegados por los modelos parlamentarios europeos.

Pese a algunas resistencias y discusiones en torno a los alcances y efectos de las interpelaciones, estas se van haciendo cada vez más agresivas. Mientras los sectores conservadores que habían iniciado su uso cuidaran en un primer momento -cuando les toca soportarlas desde el gobierno- de impedir que se vulnera con su práctica constante el equilibrio de poderes, ahora en

⁶⁴ *Revista Chilena de Historia y Geografía*, 26 (1918), p. 73.

⁶⁵ Cfr. Sesión de la Cámara de Diputados de 5 de julio de 1846, p. 81ss.

⁶⁶ TOCORNAL, *Apuntes autobiográficos*, n. 64, p. 74.

⁶⁷ Sesión de la Cámara de Diputados de 24.8.1849, p. 293.

⁶⁸ Cfr. Art. 82 N° 6 de la Constitución de 1833.

beneficio del parlamento⁶⁹, sectores radicales las impulsarán buscando dotarlas del efecto que tenían en Europa: el derrumbe del ministerio a través de la censura⁷⁰. Mas aun, y como siempre ocurrirá en estas materias, las diferencias entre liberales y conservadores serán sólo de grado, siendo lo decisivo el que se esté en el gobierno o en la oposición para fundamentar una postura más moderada o agresiva.

De hecho en general tendía a aceptarse por todos los sectores, con los matices de diferencia ya señalados, y antes de que terminara el gobierno del Presidente Bulnes, que el Congreso tenía un derecho indiscutido de fiscalización a través de las interpelaciones⁷¹ -obviándose con ellas el recurso, considerado muy engorroso, a la acusación constitucional consagrado en el texto de 1833⁷²-, que podía incluso derivar en un cambio de ministerio. Resultado éste que aparecía como beneficioso, se sostenía en un periódico conservador, pues *no puede hacer la felicidad pública ni continuar en los destinos del país el que ya ha perdido la confianza de la nación*⁷³.

Se llegaba a materializar así otra nota distintiva y definitoria del régimen representativo como sería *la publicidad y discusión universal*.⁷⁴

⁶⁹ Tocornal, por ejemplo, haciendo uso de una argumentación típicamente liberal doctrinaria, reaccionaba desde el ministerio contra el abuso de ellas, diciendo: "No señor; semejante procedimiento sería una verdadera tiranía, sería declarar que habíamos entronizado el despotismo, el despotismo de muchos que sin duda es el más funesto para un pueblo". Sesión de la C. de Diputados de 24.8.1849, p. 279.

⁷⁰ Cfr. por ejemplo sesión de la C. de Diputados de 11 de septiembre de 1858, p. 343, donde el diputado Gallo defiende su uso sosteniendo que *en todos los países representativos se hace uso de este medio*.

⁷¹ Decía Tocornal en sesión de la C. de Diputados de 30.10.1848: *Pido la palabra, señor, para advertir que no ha sido mi ánimo negar a la cámara el derecho indisputable que tiene para discutir, con ocasión del presupuesto o sin ella, todos los actos de gobierno, para hacerle las interpelaciones que juzgue conveniente, y en fin, para ejercer una plena intervención en todos los asuntos que pertenezcan al servicio público*.

⁷² Arts. 92ss. Incluso hay quienes consideraban que la interpelación se derivaba del derecho de acusación. Cfr. Sesión de la Cámara de Diputados de 11.9.1858, p. 351.

⁷³ *Tribuna* de 8.5.1849.

⁷⁴ Términos usados por el diputado Juan Bello en sesión de 3 de julio de 1849, p. 98. Cfr. con lo señalado por Manuel Antonio Matta en sesión de 3.8.1858, p. 199: *Soy muy partidario de la publicidad. Ella constituye la base de un sistema representativo. Y en El Mercurio de Valparaíso de 3.6.1841, comentando a Tocqueville y alabando el sistema norteamericano, se decía que en su esencia la democracia era el gobierno de la opinión pública, por medio de los representantes y de la prensa*.

Resistencias contra esta interpretación las seguiría habiendo⁷⁵, de quienes estaban en el poder, pero cada vez más tímidas y aisladas. Un buen ejemplo de éstas las constituyen una serie de editoriales del periódico *La República*, órgano representativo del gobierno y dirigido en ese momento por Ramón Sotomayor Valdés, en los que se ponía en evidencia cómo ya durante el gobierno de José Joaquín Pérez, el recurso constante por parte del parlamento al ejercicio de interpelaciones y censuras estarían desvirtuando el régimen de gobierno contemplado en la carta constitucional y entrabando la maquinaria administrativa. "Los ministerios se desorganizaban; los votos de censura eran la orden del día; los miembros del gabinete concurrían a ocupar los asientos que se les permitía de prestado, con la actitud de reos condenados a un sumario perpetuo; los legisladores constituidos en tribunales ambulantes, imponían su omnímoda voluntad sobre los agentes de la administración", era el juicio del periódico citado al describir la práctica del sistema de gobierno bajo Pérez⁷⁶.

Lo notable es que la crítica se dirigía -como ya veladamente se insinúa en la cita anterior- no sólo contra la minoría parlamentaria que esgrimía dichas armas y prácticas tan denostadas, sino también contra el gobierno y en particular los ministros que a ellas se sometían aceptando el juego del Congreso. A estas alturas ya todos estaban de acuerdo en el sistema⁷⁷. El editorialista, con certera visión, llegaba a hablar de una *revolución parlamentaria*⁷⁸ para referirse al cambio que estaba teniendo lugar en las relaciones entre el Gobierno y el legislativo y señalar al mismo tiempo su disconformidad con éste. Calificaba la constante intromisión del congreso y su labor obstructiva como un *despotismo intruso*⁷⁹ que atentaba contra el sistema de división de poderes que se consagraba en nuestra institucionalidad, al pretender dicho organismo desplazar a la figura del Presidente de la República, tendiéndose

⁷⁵ El senador Diego José Benavente, identificado en esos momentos con el montt-varismo en el poder empezando a enfrentar la oposición mancomunada de liberales y conservadores, toda vía en sesión de 5.8.1857, p. 119 afirmaba: *No es la Cámara la llamada por la Constitución a conocer ni en el nombramiento de los ministros ni en si es o no acertada la elección que haga el Presidente de la República. Este es el único árbitro en semejante materia: si se equivoca en su elección, tanto peor para él, que es el único responsable de sus actos y que cargará con las consecuencias de sus desaciertos*. El mismo Tocornal, por su parte, como Ministro de Bulnes, negaba que la Cámara de Diputados pudiera monopolizar la representación nacional; el gabinete no tenía porqué caer si contaba con la confianza del Senado, decía, reconociendo así que el que en nuestro sistema no hubiera una sólo cámara política complicaba el funcionamiento de un sistema parlamentario. Cfr. sesión de 24.8.1849, p. 288

⁷⁶ *La República* de 8.6.1866. Para Sotomayor Valdés, Cfr. BRAHM, *Tendencias críticas...*

⁷⁷ Cfr. *La República* de 3.11.1866

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ Idem., de 22.12.1866.

en cambio al establecimiento de una *dictadura colectiva*⁸⁰. El Ejecutivo veía coartado su accionar y el parlamento abandonaba sus funciones legislativas.

Por último, cabe recordar, para entender a cabalidad el funcionamiento del sistema que estamos reseñando, que a través de las leyes periódicas -sobre cuya necesidad para asegurar el equilibrio de los poderes ya había teorizado Montesquieu⁸¹ la Constitución Política otorgaba al Congreso un arma poderosísima que le serviría de quicio en que apoyar su presión sobre el Ejecutivo. En efecto, bien se sabe que, al no contar las interpelaciones y censuras con un respaldo constitucional que asegurara por su interposición la caída del gabinete, se recurrirá a amenazar al Presidente con el aplazamiento de estas leyes fundamentales como lo eran la de presupuestos, la que autorizaba el cobro de las contribuciones y un par de leyes militares, a fin de conseguir el mismo efecto. Este recurso constitucional se ensayará por primera vez en enero de 1850⁸² para, pese a iniciales resistencias, terminar siendo aceptado y utilizado por las más distintas facciones del espectro político de la época. Manuel Montt, reconociendo que se trataba de una facultad constitucional, quería se limitara su uso sólo a casos excepcionales, pues desnudaba en su planteamiento *una amenaza hecha al Presidente de la República de que, si no entra en tales vías, si no contenta tales intereses, sino accede ciega y servilmente a tales exigencias, serán negadas las contribuciones*. Y se preguntaba: "¿Con qué derecho o título se cree autorizada la Cámara para convertir al Presidente de la República en un mero instrumento de sus pretensiones?"⁸³. Pero pocos años después, y una vez fuera del gobierno, incluso sus mismos partidarios recurrirían y fundamentarían la legitimidad del uso de este medio constitucional⁸⁴.

V. LAS IDEAS CONSTITUCIONALES DE DON JOSE VICTORINO LASTARRIA

Figura central en el debate en torno al régimen de gobierno que se genera en Chile en las décadas centrales del siglo XIX, como representante del liberalismo, es la del profesor del Instituto Nacional, miembro fundador y líder de la Sociedad Literaria en 1842 y prolífico escritor, José Victorino Lastarria. No en vano en buena medida proceden de él las primeras y principales iniciativas dirigidas a modificar la Constitución Política de 1833. Ya en 1850 presenta junto con Federico Errázuriz Zañartu, el primer proyecto de

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Cfr. op. cit., p. 177.

⁸² Sesión de la C. de Diputados de 2.1.1850, p. 246ss.

⁸³ Idem., de 7.1.1850, p. 252. Y, en coincidencia con otros políticos antes citados temía se constituyera así *el despotismo más odioso y funesto, el despotismo de muchos*. Idem., p. 253.

⁸⁴ Cfr. la intervención de Antonio Varas en sesión de 4.6.1864, p. 22ss.

reforma de la Ley Fundamental, insistiendo con un nuevo proyecto en 1858, ahora junto a Domingo Santa María, terminando ambos intentos en el fracaso.

Su actividad parlamentaria se ve complementada con la publicación de una serie de obras referidas a materias constitucionales que lo transforman en el más importante constitucionalista de su tiempo. En efecto, dentro del período en estudio, publica en 1846 su *Derecho Público Constitucional Teórico o Filosófico*⁸⁵; en 1850 las *Bases de la Reforma*⁸⁶; en 1853 la *Historia Constitucional del medio siglo. Desde 1800 a 1825*⁸⁷ y en 1856, *La Constitución Política de la República de Chile comentada*⁸⁸.

Estos antecedentes justifican el que dediquemos particular atención a tratar de precisar su aporte y su exacta posición en el debate en torno al régimen de gobierno que se empieza a generar en Chile a mediados del siglo XIX, en el cual fue una figura central.

De inmediato cabe señalar que, salvo diferencias de detalle y algunas originalidades en el plano de la concreción constitucional de ciertas ideas, su pensamiento en lo que al régimen de gobierno se refiere, por lo menos para la época en estudio y en cuanto puede deducirse de sus obras recién señaladas, coincide en lo medular con lo que hemos visto como típico del período.

Para Lastarria el ideal de gobierno es la república democrática representativa⁸⁹, tal cual se consagra en la Constitución de 1833 aunque en ella se use una terminología no completamente clara (gobierno *popular representativo*, se dice en el art. 2). Se condena así la *falsa doctrina de la democracia absoluta*⁹⁰.

Se infiere inmediatamente el constitucionalista liberal, cuando de caracterizar el régimen representativo se trata, ponía también el énfasis en el concepto de *soberanía de la razón*, tan propio del período. Califica de *error funesto* el principio de *soberanía del pueblo* consagrado en algunos países⁹¹, atacándolo con dureza, y oponiéndole el de *soberanía nacional*.

⁸⁵ En *Obras Completas*, op. cit., Vol. I. p. 1ss.

⁸⁶ Idem., Vol. II, p. 495ss.

⁸⁷ Idem., Vol. VII, p. 147ss.

⁸⁸ Idem., Vol. I, p. 200ss. Dentro del período en estudio, fuera de las obras de Lastarria se publican en materia de derecho constitucional la *Memoria histórico crítica del derecho público chileno, desde 1810 hasta nuestros días* de Ramón BRISEÑO, Santiago, 1849 y los *Comentarios sobre la Constitución Política de 1833* de Manuel CARRASCO ALBANO, Santiago, 1855.

⁸⁹ Cfr. *La Constitución*, (n. 88), en *Obras Completas*, Tomo I, p. 232.

⁹⁰ Idem., p. 236.

⁹¹ *Ahí está la Francia, que con sus exageraciones democráticas y su sufragio universal ha contribuido tanto en Europa al descrédito y la ruina de la república representativa*, afirmaba en idem, p. 254.

*Entendiéndose por soberanía del pueblo -señalaba- la supremacía de la voluntad general, según las erróneas doctrinas de algunos filósofos republicanos, y aplicándose vulgarmente la palabra pueblo para significar toda aquella parte de la sociedad que no está en el gobierno o que no se comprende en las clases elevadas de la sociedad, se ha pretendido establecer que la soberanía es el predominio de la voluntad de las masas, del populacho, que precisamente es en la América española el que carece de voluntad propia, y que, por el lamentable atraso en que se encuentra, puede servir mejor a las miras siniestras de los demagogos*⁹².

En concreto, para el caso de Chile, critica acremente las prácticas electorales vigentes. Sobre todo las consecuencias negativas que se habrían derivado de que la ley de 1842 que hizo efectivo el requisito de saber leer y escribir, que un artículo transitorio de la Constitución había dejado en suspenso hasta el año 1840, permitió que siguieran votando quienes, pese a no cumplir con la exigencia señalada, habían sido calificados; como también el que el gobierno no fuera riguroso en la exigencia del elemento censitario que la Constitución contemplaba para acceder a la ciudadanía activa. *De consiguiente -concluía- el sufragio universal existe de hecho y no en nuestro derecho, y como en esa universalidad ignorante se triunfa numéricamente en las elecciones, éstas no dan jamás un resultado constitucional, sino político; ni representan el interés local o nacional, sino el del que posee las calificaciones*⁹³. Esto sería un grave atentado contra el sistema republicano, violando la Constitución que ha querido entregar la dirección del país a la inteligencia y no a la ignorancia, a la sabiduría y no a la incuria, a la voluntad nacional y no a la indiferencia o al cohecho o a la arbitrariedad⁹⁴.

En un tono menor, pero también como elemento importante en la caracterización del sistema representativo en la perspectiva de Lastarria, aparecía el principio de la división de poderes⁹⁵. Las distintas ramas del poder debían organizarse "distinta y separadamente", evitándose cualquier confusión. *Las usurpaciones que mutuamente pueden hacerse y la confusión de sus diversas esferas de acción, son causas de despotismo y ponen a la libertad trabas temibles, cuyo efecto necesario es el atraso social y el sacrificio de los intereses más caros de la vida*, afirmaba nuestro autor⁹⁶. Ello lo lleva, entre otras cosas, a considerar excesivas las atribuciones legislativas concedidas al Presidente de la República en la Constitución de 1833 y la supremacía que en dicho texto se

⁹² Idem., p. 235.

⁹³ *La Constitución*, (n. 88), p. 259.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ Cfr. *Elementos*, (n. 29), p. 99.

⁹⁶ Idem., p. 63.

establece en favor de éste⁹⁷. De ahí que insistiera en que la intervención del gobierno en el proceso de formación de las leyes no debía ser nunca tal *que por su medio se acumulen los dos poderes políticos en un mismo depositario, contrariando así una de las más esenciales bases del sistema representativo*⁹⁸.

Enfrentado al sistema político vigente, esto es, a aquel que efectivamente se practica de acuerdo a la interpretación dominante de la Constitución Política de 1833, Lastarria -para hacer plenamente realidad el régimen representativo- postula en general un aumento de las atribuciones del legislativo y de los poderes locales y una reducción de aquellos que corresponden al Presidente de la República.

En cuanto al legislativo, si bien reconoce que su poder no puede ser ilimitado⁹⁹, considera que en la práctica política chilena no es un verdadero poder al estar supeditados sus acuerdos a lo que diga el Presidente de la República, desde el momento que éste es el que les da valor "promulgándolos con el anuncio de que ha tenido a bien sancionarlos"¹⁰⁰. Al mismo tiempo somete a dura crítica la latitud que la Constitución da al veto suspensivo del Presidente haciéndolo casi equiparable con el absoluto propio de las monarquías constitucionales que en ese caso sólo se justificaría por la perpetuidad de la autoridad¹⁰¹.

Cuando analiza las atribuciones del Congreso -que por lo demás considera que debía ser unicameral-¹⁰² interpreta las frases iniciales de los artículos 36 y 37 de la Constitución -"son atribuciones exclusivas del Congreso" y "sólo en virtud de una ley se puede"- en el sentido de que con ellas el constituyente habría querido que "las declaraciones y actos detallados en el art. 36 fuesen de la atribución exclusiva del Congreso, sin intervención del Ejecutivo, de modo que, por ejemplo, la aprobación de las cuentas de inversión no se hiciera por un acta formulada, iniciada y promulgada en el estilo ordinario de

97 "La naturaleza del sistema rechaza toda idea de superioridad entre los poderes políticos, porque distribuyéndose entre todos ellos el ejercicio de la soberanía, cada uno tiene una misión especial y no una supremacía respecto de los otros". *La Constitución* (n. 88), p. 330s.

98 *Elementos*, (n. 29), p. 99.

99 *Idem.*, p. 76.

100 *La Constitución*, (n. 88), p. 274.

101 *Idem.*, p. 319ss. En su obra de 1850, *Bases de la reforma, Obras Completas*, vol. II, p. 508, propone como una de las modificaciones que debían introducirse a la Constitución de 1833, la siguiente: *La participación del Ejecutivo en el poder legislativo se limita a la iniciativa y a la promulgación de las leyes, sin que pueda oponer veto a los acuerdos del Congreso, sino solamente objetarlos en el término de quince días para que sean reconsiderados. Si el Congreso, después de considerar las objeciones del Ejecutivo, insiste en su primer acuerdo, sólo por mayoría absoluta, debe éste ser promulgado como ley de Estado.*

102 *Cfr. Elementos*, (n. 29), p. 81ss. y *La Constitución*, (n. 88), p. 276.

una ley, sino por un decreto emanado solamente del Congreso y sancionado únicamente por su propia autoridad"¹⁰³.

Por supuesto se considera que las facultades extraordinarias serían también contrarias a la esencia misma del sistema representativo¹⁰⁴.

En otro plano, Lastarria pone particular énfasis en calificar como engorroso el procedimiento para acusar a los ministros contemplado por la Constitución, siendo en cambio absolutamente partidario de reconocer como prácticas constitucionales interpelaciones y censuras. Por ejemplo, en su proyecto de reforma constitucional preparado en conjunto con Federico Errázuriz el año 1850, consideraba debían incluirse como facultades del Congreso, las siguientes: "1º La de acusar a los Ministros de Estado, a los Intendentes de Provincia, a los jueces de la Corte de Apelaciones ante la Corte Suprema, sin necesidad de trámite previo ninguno para llegar a declarar por mayoría absoluta que ha lugar la acusación. 2º La de acusar ante la Corte de Apelaciones de Santiago, a los miembros de la Corte Suprema". "3º La de interpellar a los ministros del despacho y dar votos de censura contra su política o contra la conducta de todo el Ejecutivo"¹⁰⁵. Incluso, sin que se reformara la Constitución, su uso debía aceptarse como derivadas de las atribuciones conservadoras que correspondían a las Cámaras¹⁰⁶.

En general, puede observarse una notable coincidencia en las líneas fundamentales entre la obra constitucional de José Victorino Lastarria y lo que eran las tendencias dominantes en el ambiente político de su tiempo, tal cual ha quedado reseñado en las páginas anteriores.

VI. CONCLUSION

La discusión en torno al régimen de gobierno en Chile entre los años 1840 y 1865 pone de manifiesto en forma muy clara, la gran permeabilidad del medio político chileno ante las ideas y sistemas políticos en boga en el continente europeo. En efecto, de allí se toman la mayor parte de los argumentos a los que se recurre en la discusión objeto de esta investigación, como asimismo muy concretas instituciones y prácticas parlamentarias. Y de allí quizá también derivarán los problemas que su introducción generaría en el sistema político chileno.

Pareciera que hoy se vive un proceso similar. Es de esperar que se considere estas experiencias.

¹⁰³ *La Constitución*, (n. 88), p. 294.

¹⁰⁴ Cfr. *Elementos*, (n. 29), p. 96 y *La Constitución*, op. cit., p.p. 295 y 299.

¹⁰⁵ *Bases de la reforma*, en: *Obras Completas*, vol. II, pp. 509 y 510.

¹⁰⁶ Cfr. *La Constitución*, (n. 88), p. 310.