

## EL PRIMER CONSTITUCIONALISMO EN CHILE (1811-1861)

BERNARDINO BRAVO LIRA

Profesor ordinario en la Universidad de Chile  
Miembro de número de la Academia Chilena de la Historia

En los años 1850 el ministro de Relaciones Exteriores de Chile instruía a un embajador en Europa, a fin de que hiciera ver allí que Chile no es "un país que varíe de constituciones como de camisas".<sup>1</sup> Ya entonces, aparecía Chile, a causa de su estabilidad institucional, en cierto modo, como excepción en Iberoamérica. No sólo eso. En rigor, durante los siglos XIX y XX, su estabilidad supera a la de mayor parte de los países europeos de la época. En atención a ello, señalaba el brasileño Pedro Calmon, que Chile, tan a menudo sacudido por terremotos y catástrofes telúricas, es sin embargo políticamente estable. Pese a su loca geografía, tiene una historia cuerda.

Esta solidez institucional confiere cierto relieve a la experiencia chilena en materia constitucional. Aquí, al igual que en Brasil, la estabilidad política no desapareció con la monarquía absoluta. En ambos países el tránsito del absolutismo ilustrado al Estado constitucional se verificó sin el dramatismo y los excesos que lo caracterizan en el resto de Iberoamérica, así como en España y Portugal, los cuales no pudieron evitar precipitarse en la anarquía y el desgobierno.

Antes bien, la república constitucional chilena, como la monarquía constitucional brasileña tuvo una estabilidad institucional que puede muy bien compararse a la de la monarquía absoluta. Hasta la segunda mitad del siglo XIX, Brasil y Chile fueron los únicos Estados constitucionales del área caste-

---

<sup>1</sup> Carta del ministro del Interior y Relaciones Exteriores Antonio Varas al embajador Manuel Blanco Encalada, Santiago 30 abril 1856, en VARAS Antonio, *Correspondencia de don... con don Manuel Blanco Encalada sobre su misión en Europa (1853 - 1857)*, Santiago 1919, p. 175-76. La cita p. 175.

llano-portuguesa que pudieron exhibir regímenes de gobierno respetables y respetados, donde, por más de medio siglo, sesionó normalmente un parlamento, hubo elecciones regulares en las fechas previstas y los elegidos se mantuvieron en sus cargos hasta el fin del período que legalmente les correspondía.

En este sentido puede decirse que desde temprano, el constitucionalismo reviste en Chile características muy singulares, diferentes de las que presenta en los demás países de habla castellana y similares a la de Brasil.

## INTRODUCCION

### *El primer constitucionalismo en Iberoamérica*

No es fácil determinar lo que puede entenderse por primer constitucionalismo en Iberoamérica. Son todavía muy escasos los estudios de conjunto sobre la historia institucional de estos países.<sup>2</sup>

A tono con ellos, puede calificarse de primer constitucionalismo la fase inicial de él en estos países<sup>3</sup>. Es decir, los más tempranos esfuerzos por implantar, en esta parte del Nuevo Mundo, el modelo europeo de Estado constitucional. Tales intentos se abren con la promulgación en Venezuela el año 1811, de la que fue la primera constitución escrita de Iberoamérica y en general del mundo de habla castellana y portuguesa<sup>4</sup>. Con ella se inicia el proceso por el cual, hacia 1825, todos los países que lo componen, salvo Paraguay, tenían, o, al menos, habían tenido en vigencia documentos de este género.

Esta primera etapa se prolonga hasta principios de los años 1860. O sea, por espacio de aproximadamente medio siglo. Tiene por tónica dominante la lucha por implantar un parlamento, encargado de regular la gestión del gobierno, a fin de que se mantenga dentro del marco de la legalidad<sup>5</sup>. En el

<sup>2</sup> CERECEDA, Raúl, *Las instituciones políticas de América Latina*, Bogotá 1961. DE LA TORRE VILLAR, Ernesto y GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México 1976. BRAVO LIRA, Bernardino, "Etapas del Estado Constitucional en los países de habla castellana y portuguesa 1811-1980", en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 5, Valparaíso 1980. El mismo, *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Santiago 1986 (1993<sup>2</sup> actualizada). El mismo "El Estado Constitucional en España, Portugal e Hispanoamérica 1811-1991. Inicios, fase liberal parlamentaria y crisis actual", en *Fides*, Oporto 1992. El mismo *El Estado constitucional en Iberoamérica 1811-1991. Ventura y desventura de un ideal europeo de gobierno en el Nuevo Mundo*, México 1992. SANCHEZ AGESTA, *La democracia en Hispanoamérica. Un balance histórico*, Madrid 1987.

<sup>3</sup> Cfr. BRAVO LIRA, *Etapas...* nota 2 y últimamente, *El Estado constitucional en Hispanoamérica 1811-1991*, nota 2, p. 21 ss.

<sup>4</sup> *Constitución Federal* (1811), texto en GIL FORTOUL, José, *Historia constitucional de Venezuela*, Berlín 1905, cito 5ª ed., 3 vols., Caracas, 1967, 1, pp. 383 ss. También en MARIÑAS OTERO, Luis, *Las constituciones de Venezuela*, Madrid 1965.

<sup>5</sup> BRAVO LIRA, *Historia de las instituciones...*, nota 2.

curso de esta fase, surgen y se consolidan los primeros partidos políticos, propiamente tales, distintos de los meros bandos o facciones de los inicios del constitucionalismo. Su presencia y su acción imprime a éste un nuevo carácter, de suerte que, desde los años 1860 en adelante, su tónica dominante cambia. No se lucha simplemente por implantar un parlamento, sino por un parlamento manejado por los partidos. Con ello el constitucionalismo iberoamericano entra en una segunda fase, que, al igual que la actual, no es objeto del presente estudio.

En todo caso, cabe observar que la producción de constituciones en Hispanoamérica a partir de 1811 no parece tener límite. Desde la mencionada constitución venezolana de ese año, hasta la paraguaya de 1992, que, por el momento, es la última, se han dictado y promulgado más de doscientas constituciones.<sup>6</sup>

En general, su contenido y su suerte son muy uniformes. Durante el siglo XIX y hasta los años 1920, las constituciones comprenden dos elementos fundamentales, tomados de los autores y modelos franceses y estadounidenses -la división de poderes y las garantías individuales- y un tercero, propio de estos países: el reconocimiento de la religión católica como oficial del Estado.

Por lo que toca a su suerte, estos textos rara vez pasaron de ser papel mojado. Apenas alcanzan vigencia efectiva durante algún tiempo, por lo general, efímero. En la época del primer constitucionalismo (1811-1861) se dictan más de 70 constituciones. De ellas tan sólo tres tuvieron una vigencia que alcanzara al medio siglo, plazo harto exiguo para documentos que aspiraban a sentar, de una vez para siempre, las bases de la organización institucional del país.

Tal es el marco de referencia para nuestro estudio. Los esfuerzos por implantar un Estado constitucional se repiten en Iberoamérica, una y otra vez, a lo largo de esta media centuria, pero sin resultado, como, por lo demás, ocurre, en general, hasta hoy. Desde su primera época, el constitucionalismo es en Iberoamérica un ideal frustrado. Pero hay excepciones a esta regla. En el período que nos interesa, 1811-1861, las únicas son Brasil y Chile. Sólo allí se hacen en alguna medida realidad la división de poderes y las garantías individuales. Se logra implantar un parlamento que sesione en forma regular e ininterrumpida, durante a lo menos tres décadas consecutivas. De esta forma, la dualidad gobierno-parlamento cobra cierta consistencia.

La asamblea legislativa brasileña, instalada en 1826, es el primer parlamento que tuvo larga vida en el mundo de habla castellana y portuguesa. Subsistió hasta el fin del imperio, en 1889. En cuanto al Congreso Nacional de Chile, a partir de 1831 funcionó también normalmente, por casi un siglo,

---

<sup>6</sup> Para esto y lo que sigue últimamente SANCHEZ AGESTA nota 2 y BRAVO LIRA, *El Estado constitucional en Hispanoamérica 1811-1991*, nota 2, donde ofrece cuadros sinópticos de las constituciones dictadas desde 1811 hasta 1991.

hasta 1924. En su tiempo fue uno de los parlamentos más antiguos y estables del mundo. En Europa sólo le superaba el inglés y fuera de Europa, el estadounidense.

En este sentido el primer constitucionalismo en Chile es sumamente significativo. En algunos aspectos, más que en Brasil, porque allí el Estado constitucional se consolidó, como en Europa Central, bajo una forma monárquica, al amparo de una casa reinante, sin crisis ni trastornos institucionales. En cambio, en Chile las cosas fueron mucho más dramáticas. Este país corrió la misma suerte del resto de América española a raíz de la independencia. Con la monarquía, desapareció entonces el gobierno respetable y respetado y Chile se sumió en el desgobierno y la anarquía. Pero logró salir de ella, por sus propios medios, y consolidar, por primera vez dentro del área jurídica castellano-portuguesa, un Estado constitucional bajo formas republicanas.

De ahí el relieve que reviste la experiencia chilena. Aquí el constitucionalismo no es una historia de nunca acabar, de esfuerzos sin cesar renovados, pero siempre fallidos, como en el resto de América española. Antes bien, desde los años 1830, Chile pudo exhibir una de las más logradas realizaciones del Estado constitucional en el mundo.

## I

### *Carrusel de constituciones 1811-1830*

En el primer medio siglo de constitucionalismo, se dictaron en Chile nada menos que seis constituciones, si se cuenta como tal el reglamento provisional de 1812.<sup>7</sup> Sin embargo, en rigor, la serie de estos textos la inaugura otro documento, también provisional: la constitución de 1818. Sólo a partir de ella encontramos secuencia continuada, que permita hablar con propiedad, de constitucionalismo en este país. A la carta de 1818, siguen la de 1822 -la primera que tuvo carácter permanente, pero cuya vigencia fue efímera- lo mismo que la de las dos que se dictan a continuación: las de 1823 y 1828. La serie de estos primeros documentos constitucionales se cierra en 1833. El de ese año, rigió hasta 1924. Es el primer texto de este género que tuvo vigencia efectiva por largo tiempo en el mundo de habla castellana.

<sup>7</sup> Los textos en SCL y en VALENCIA AVARIA, Luis, *Anales de la República*, 2 vols., Santiago 1951, actualizada 1986'. Obras de conjunto: GALDAMES, Luis, *Historia de Chile, La evolución constitucional 1810-1925* vol. 1 (único aparecido) Santiago 1926; CAMPOS HARRIET, Fernando, *Historia constitucional de Chile*, Santiago 1956, 1992'. HEISE GONZALEZ, Julio, *Historia constitucional de Chile*, Santiago 1950. El mismo *150 años de evolución institucional de Chile*, Santiago 1960. El mismo *Años de formación y aprendizaje político*, Santiago 1978. EYZAGUIRRE, Jaime, *Historia constitucional de Chile*, a multicopia, Santiago 1952, 1966'. BRAVO LIRA, *Historia de las instituciones* nota 2. CARRASCO DELGADO, Sergio, *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos*, Santiago 1980, 1983<sup>2</sup>, actualizada.

*Reglamento provisional de 1812*

*Génesis.* El reglamento constitucional provisorio de 26 de octubre de 1812 fue impuesto, al igual que después tantas constituciones iberoamericanas, por un dictador, el primero que registra la historia de Chile: el joven sargento mayor José Miguel Carrera (1786-1821). El 4 de septiembre de 1811 había protagonizado un golpe de Estado, que inauguró la serie de estos actos de fuerza en el país. No se limitó a cambiar la composición de la Junta de gobierno sino que dio comienzo a una serie de atentados contra las personas y las instituciones. Varios magistrados fueron privados de su oficio, el cabildo atropellado y diversos sujetos apresados y confinados ilegalmente.

Otros dos golpes de Estado permitieron a Carrera convertirse en diciembre de 1811 en único dueño del gobierno. Chile cayó en un estado de inseguridad hasta entonces desconocido. Tanto las personas como las instituciones quedaron a merced del gobernante de turno. La propia unidad del reino comenzó a resentirse, a causa del desgobierno. Concepción y Valdivia instalaron juntas de gobierno propias.<sup>8</sup> Frente a las crecientes ilegalidades de los gobernantes de la capital, la junta de Concepción reclamó que, al menos se respetara a los ciudadanos el debido proceso, "a fin de que en sus causas se proceda por el juicio plenario, por el orden y principio de las leyes".<sup>9</sup> La plaza de Valdivia, en cambio, harta de arbitrariedades, optó por ponerse bajo la subordinación del virrey del Perú. De esta suerte, desde marzo de 1812 se encontró Chile partido entre tres gobiernos.

Así las cosas, en julio de 1812 el cónsul de los Estados Unidos, Joel Robert Poinsett presentó a Carrera, que ejercía el mando en la capital, un primer proyecto de reglamento constitucional.<sup>10</sup> Una comisión redactora, compuesta por chilenos, designada en agosto siguiente, no llegó a acuerdo. Entonces, cuenta el propio Carrera, "los patriotas se reunieron en casa del cónsul Poinsett y lo sometieron a nuevo examen. Todo ello daría por resultado la elaboración definitiva del proyecto. Después de algunas noches que nos reunimos presentamos la Constitución provisoria que debía darse al gobierno".<sup>11</sup> Acto seguido, Carrera impuso, mediante el sistema de subscripciones en un libro público, que se abrió por tres días el 27 de octubre, su

<sup>8</sup> BRAVO LIRA, Bernardino, "Ilustración y representación del pueblo en Chile 1780-1860" en *Política* 27, Santiago 1991, p. 93 ss. esp. 116 ss.

<sup>9</sup> *Oficio de la Junta provincial de Concepción a la Junta de Gobierno de Santiago*, 10 diciembre 1811, en SCL, 1, 205. La cita p. 207.

<sup>10</sup> PEREIRA SALAS, Eugenio, "La influencia norteamericana en las primeras constituciones de Chile", en *Boletín del Seminario de Derecho Público* 25 a 28, Santiago 1944. BARROS FRANCO, José Miguel. "Joel Roberto Poinsett", en BACH 98, Santiago 1987.

<sup>11</sup> CARRERA, José Miguel, *Diario Militar del General*, en DCI 1, Santiago 1900. CUMMING Alberto, "El Reglamento constitucional de 1812" en RCHHG 5, p. 217.

propia confirmación en el mando, la elección de un senado de siete miembros y la aprobación del reglamento constitucional.

Los firmantes fueron 315, pero casi ninguno leyó siquiera el texto. Así lo recordaba, meses más tarde, el *Semanario republicano*, al hacer el recuento de estos hechos: "todo el mundo sabe que el 27 de septiembre de 1812 apareció en la sala del consulado el papelón que debían suscribir los vecinos de la capital, que no quisieran exponerse al resentimiento de la tropa. Fueron pocos los que satisficieron su curiosidad, leyéndolo antes de firmarlo; y los demás, no tratando de otra cosa que ponerse al cubierto de los insultos que los amenazaban, echaron su firma, como se suele decir, en barbecho". Agrega que los agentes del gobierno "azotaban cruelmente a todos aquellos que habían rehusado suscribir la constitución".<sup>12</sup> Varios de los senadores designados e incluso los secretarios de Estado, Manuel de Salas y Agustín Vial, se negaron a contribuir a esta farsa y no firmaron.

En suma, esta parodia de consulta popular no dejó ningún buen recuerdo. Antes bien, contribuyó a exacerbar los ánimos y a precipitar el estallido de una guerra civil entre dos bandos: los llamados patriotas, cuyo núcleo era la capital dominada por Carrera y los denominados realistas, sostenidos por Valdivia y Chiloé.

*Contenido.* El texto comprende 27 artículos. Mantiene tanto la religión oficial como la monarquía, pero ambas cosas en términos que dieron lugar a nuevos conflictos.

Según el documento, el reino de Chile reconoce como religión oficial a la católica y apostólica (art. 1) y como monarca a Fernando VII (art. 3). Es decir, omite la expresión *romana* al referirse a la Iglesia. Por otra parte, restringe mucho esta profesión de fidelidad al rey y a la religión, al establecer en su art. 5 que no puede ejecutarse en el país "ningún decreto, providencia u orden, que emane de cualquiera autoridad o tribunales de fuera del territorio de Chile".

El gobierno se atribuye a una "Junta Superior Gubernativa establecida en la capital" (art. 3), compuesta de tres miembros, que durarán tres años en sus cargos, la cual lo ejercerá en nombre del rey. Se mantienen los dos secretarios del despacho, "el uno para los negocios del reino y el otro para las correspondencias de fuera" (art. 14).

El reglamento instituye, además, un senado consultivo de siete miembros, dos por las provincias de Concepción y Coquimbo y tres por la capital; "sin su dictamen no podrá el gobierno resolver en los grandes negocios que interesen a la seguridad de la patria" (art.7). Este cuerpo viene a ocupar, junto al gobierno, el lugar similar al que tenía la Real Audiencia -que se hallaba suspendida desde el año anterior- en su papel de dar su dictamen al presidente en los asuntos graves e importantes de gobierno.

---

<sup>12</sup> *Semanario republicano*, 9 octubre 1813.

Tal vez lo más novedoso del reglamento de 1812 es el intento de plantear la protección jurídica de las personas sobre bases distintas a las del derecho indiano vigente hasta entonces. Conforme a las doctrinas del constitucionalismo, introduce, en lugar de recursos judiciales para reclamar frente a cualquier agravio concreto contra las personas o sus bienes, unas garantías legales para derechos individuales que, como tales, son iguales para todos los hombres, de todos los tiempos y de todas las latitudes. Así dice el art. 24: "Todo habitante de Chile es igual de derecho" y el art. 16 se especifica: "Se respetará el derecho que los ciudadanos tienen a la seguridad de sus personas, casas, efectos y papeles". Más adelante, el reglamento recoge algunas de las garantías del derecho indiano para la libertad personal, el procesado y el condenado. Añade a ellas una libertad de imprenta, regulada para que no degenera en licencia nociva a la religión, costumbres y honor de los ciudadanos y del país (art.23).

La Judicatura apenas es mencionada en el art. 19, que se limita a decir que "residirá en los tribunales y jueces ordinarios" y que continuará siendo independiente frente al gobierno, el cual "queda inhibido de todo lo contencioso".

Se contempla la posibilidad de suspender el reglamento, "en el caso de importar a la salud de la Patria amenazada". Pero no se dice a quien incumbe declarar este estado de excepción.

*Vigencia.* El gobierno de la capital puso en vigencia el reglamento sin aguardar a que se cumplieran las formalidades que él mismo contemplaba. Así, el Senado se instaló con suplentes, haciendo caso omiso de toda aprobación del documento en las provincias y de la consiguiente elección de sus miembros por ellas.

Rigió apenas un año, lo que bastó para hacerlo caer en el mayor descrédito, aun entre sus promotores. Fue abrogado oficialmente por una Junta de corporaciones el 6 de octubre de 1813. En ella uno de sus autores, el senador Camilo Henríquez, hizo un recuento de su génesis y sostuvo su nulidad. Sus palabras pueden servirle de epitafio: "el reglamento provisorio se ha hecho funesto para la patria. Mas, ¿por qué veneramos tanto este reglamento? El en todas sus partes es nulo. Sabéis que los que lo formamos no obtuvimos para ello poderes del pueblo.

El fue obra de cuatro amigos. Nosotros hicimos lo que entonces convenía. El fue suscrito, pero sin libertad. Entonces se expuso al público en el consulado un cartel en que estaba la lista de funcionarios; y ese cartel fue suscrito por medio de la fuerza... ¿Hasta cuándo sostenemos en los días que apellidamos de libertad, unos procedimientos usados y no desconocidos en los mismos pueblos que llamamos esclavos".<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> *Relación* de la Junta de corporaciones, día 6 del presente (octubre 1813) en CHDI 23, pp. 210 ss., la cita p. 221.

No deja de ser razonable este desengaño ante el primer intento de introducir dictatorialmente el constitucionalismo por la vía plebiscitaria. Hijo de la dictadura, este primer esbozo de constitución terminó antes que ella misma.

### *Primeras constituciones 1818-28*

La lucha por establecer en Chile un Estado constitucional comienza verdaderamente un lustro después, en 1818, tras una costosa guerra civil que desemboca en la declaración de independencia el 12 de febrero de ese año. Sólo entonces se vuelve a pensar en una constitución para el Estado de Chile.

En los diez años siguientes se promulgan nada menos que cuatro documentos de este género. Pero con ello no se consigue sino agravar el desajuste institucional que, al desaparecer, dejó tras de sí la monarquía.

Con ella desaparece en Chile el régimen de gobierno, es decir, el mando político ejercido dentro de un marco de derecho. Tras la derrota de las fuerzas realistas en 1817, se confía el poder al general Bernardo O'Higgins, quien no tuvo empacho en declarar abiertamente que se le había "entregado el gobierno supremo sin exigir de mi parte otra cosa que obrar según me dictaba la prudencia".<sup>14</sup> Es decir, con su elevación al mando se implanta, otra vez, una dictadura. No parecía posible otra cosa, en vista de la necesidad de afianzar la independencia, frente a la resistencia realista muy fuerte, sobre todo fuera de la capital. De esta manera, si bien el país no cuenta bajo su mando con un régimen de gobierno, tiene al menos un gobierno, relativamente estable.

Pero esto también se acaba con la deposición de O'Higgins en 1823. Entonces el poder se convierte en objeto de lucha entre facciones encontradas. El país cae en el desgobierno y la anarquía que culminan en 1829 en una guerra civil.

A tono con lo anterior, pueden clasificarse en dos grupos los sucesivos intentos de dar forma constitucional al Estado de Chile entre 1818 y 1830. El primero y el segundo fueron promovidos por el gobierno establecido, es decir, por O'Higgins; los tres siguientes, en cambio, lo fueron por alguna de las facciones que después de su caída se disputaban el poder.

### *Constitución provisional de 1818*

*Génesis.* La *Constitución provisoria para el Estado de Chile* de 28 de octubre de 1818 fue impuesta, al igual que el *Reglamento* de 1812, por el dictador que a la sazón ejercía el mando supremo. Pero esta vez la iniciativa no partió de él. Antes bien, "el pueblo sano de la capital", es decir, lo más selecto de su vecindario se reunió, a la antigua usanza, en cabildo abierto el 17 de abril de 1818, para reclamar contra las arbitrariedades y excesos del gobierno de

<sup>14</sup> *Oficio del Director O'Higgins*, 18 mayo 1818, en SCL 2, p. 7.

O'Higgins.<sup>15</sup> La minoría dirigente pretendía que su gestión se mantuviera, como en tiempos de la monarquía, dentro del derecho.

El Director Supremo O'Higgins recibió a los comisionados del cabildo en forma destemplada. Encarceló varias personalidades y desterró a otras. Pero, al fin tuvo que ceder, e hizo elaborar un proyecto de constitución provisional.

El cónsul de Estados Unidos William Worthington se apresuró a presentar a O'Higgins un proyecto que pretendía reproducir en Chile la de su país. Pero tuvo menos suerte que cinco años antes su antecesor Poinsett, porque no fue ni siquiera considerado.<sup>16</sup>

La comisión redactora propuso que se sometiera el texto a la aprobación de una junta de corporaciones en la capital y de los cabildos de la parte del país que se hallaba bajo el poder del gobierno patriota, encabezado por O'Higgins.<sup>17</sup> Pero éste optó por imponer el proyecto mediante el procedimiento de las subscripciones en dos libros públicos, abiertos en las parroquias, uno para recoger las firmas favorables a él y el otro, las adversas.<sup>18</sup> Las subscripciones se practicaron desde Coquimbo hasta Cauquenes, pues el sur de país se hallaba en poder de los realistas. Los resultados correspondieron a los cálculos del gobierno. Nadie se atrevió a firmar en contra del proyecto.<sup>19</sup>

*Contenido.* El texto está dividido en cinco títulos dedicados a los derechos y deberes del hombre en sociedad; a la religión del Estado; a la potestad legislativa; al poder ejecutivo y a la autoridad judicial. Cada título se subdivide en capítulos, compuestos por uno o más artículos.

El documento reconoce la Religión Católica, Apostólica y Romana como "única y exclusiva del Estado de Chile" (2,1). En cambio, no se pronuncia sobre la forma de gobierno. Establece un arreglo provisional, sobre la base de un poder ejecutivo, que se confía a un Supremo Director del Estado y un poder legislativo, que mientras no se instaure un Congreso Nacional, corresponderá a un senado de cinco miembros, designados por el propio Supremo Director (Títulos 3 y 4).

Mientras éste acumula en su persona amplísimos poderes y maneja por sí mismo todas las instituciones de gobierno, hacienda y guerra, las atribuciones

<sup>15</sup> Cabildo abierto de 17 abril 1818, en RA vol. 2.160, para esto y lo que sigue ROLDAN, Alcibíades, "Los desacuerdos entre O'Higgins y el senado conservador" en AUCH 82-83, Santiago 1892-1893. ORREGO VICUÑA, Eugenio, *El espíritu constitucional de la administración O'Higgins*, Santiago 1924. Galdames, nota 7. ARANGUIZ DONOSO, Horacio "La aplicación de la constitución de 1818" en *Estudios de historia de las instituciones políticas y sociales* 1, Santiago 1966.

<sup>16</sup> PEREIRA SALAS, nota 10, p. 63.

<sup>17</sup> *Advertencia al proyecto de constitución provisoria para el Estado de Chile*. Cfr. Decreto 10 agosto 1818 en SCL 2, p. 7 y ss., esp. p. 8.

<sup>18</sup> Decreto 10 agosto 1818 en SCL 2, p. 7 ss.

<sup>19</sup> GALDAMES, nota 7, ORREGO VICUÑA, nota 15.

del Senado son muy limitadas. Se reducen a "celar la puntual observancia de esta constitución" (3, 3, 1) y a prestar su acuerdo al Director cuando se trate de "resolver los grandes negocios del Estado, como imponer contribuciones, ...declarar la guerra, hacer la paz, formar tratados de alianza, comercio, neutralidad", etc. (3, 3, 4); y a legislar, mediante senado consultos, que, como su nombre lo indica, suponen consulta previa al Director (3, 3, 6).

En cuanto a la condición jurídica de los ciudadanos, el texto habla no sólo de derechos, sino también de deberes (Título 1º de los Derechos y deberes del hombre en sociedad). Por primera vez en Chile, proclama, como contrapartida de los derechos individuales, la sujeción incondicional del ciudadano a los gobernantes: "todo hombre en sociedad, para afianzar sus derechos y su fortuna debe una completa sumisión a la constitución del Estado, sus estatutos y leyes, haciendo lo que prescriben y huyendo de lo que prohíben" (1, 2, 1). Y concreta: "debe obedecer, honrar y respetar a todos los magistrados y funcionarios públicos, como ministros de la ley y primeros ciudadanos" (1, 2, 2).

Frente a deberes tan tangibles se atribuyen al ciudadano unos derechos teóricos, iguales para todos y fijados a priori en la constitución. En su primer artículo consigna "un derecho inenajenable e inadmisible a su seguridad individual, honra, hacienda, libertad e igualdad civil" (1, 1, 1). Se califican de derechos algunos bienes protegidos por el derecho indiano, conforme a una tradición foral medieval castellana. Tal es el caso de la honra, el hogar, las libertades de movimientos y de residencia, así como del debido proceso. En suma, se pasa de la protección genérica de toda suerte de bienes personales del derecho indiano al catálogo fijo de derechos, cuya extensión depende de la constitución.<sup>20</sup>

Por lo que toca a la Judicatura, el texto reconoce a la Cámara de Apelaciones, que desde 1817 había sucedido a la Real Audiencia (5, 1, 1) y confirma provisionalmente la vigencia del derecho indiano, salvo en lo que se oponga "al actual sistema liberal de gobierno" (5, 1, 2).

*Vigencia.* La constitución fue jurada en la capital el 23 de octubre de 1818. Aunque se trata de un texto provisional, de hecho, entre todos los promulgados antes de 1833, fue el que rigió por más tiempo. El mismo O'Higgins que la había impuesto, la abrogó, por sí y ante sí, en 1822. De este modo consiguió, al menos, deshacerse del Senado, instaurado conforme a ella.<sup>21</sup>

En la práctica, el catálogo de derechos y garantías individuales contemplado en la constitución, no puso atajo a los atentados del gobierno contra las personas en su honra, su vida, hacienda y demás. Antes bien, bajo su vigen-

<sup>20</sup> BRAVO LIRA, Bernardino. "Los estudios sobre la Judicatura chilena en los siglos XIX y XX". en *Revista de Derecho Público* 19-20. Santiago 1976. Allí se contraponen la solidez institucional de la Judicatura con la inestabilidad del gobierno en sus dos ramas: jefe de gobierno y asambleas legislativas.

<sup>21</sup> GALDAMES, nota 7. ROLDAN y PEREIRA SALAS, nota 15.

cia, tales desmanes llegaron a un extremo nunca visto hasta entonces en Chile.

En verdad la situación era difícil. El Director Supremo estaba empeñado en afianzar la independencia del país. Con ese propósito exigió de la población sacrificios extraordinarios, que pocos estaban dispuesto a hacer de buena gana. O'Higgins no tuvo escrúpulos en hacer saber al Senado que "respetando la constitución, se hallaba dispuesto a separarse de ella, si algún deber imperioso, aconsejado por la salud pública, se lo ordenaba".<sup>22</sup> Pero ni el Senado ni, en general, la minoría dirigente estaban dispuestos a tolerar semejantes pretensiones. Después de todo, los chilenos no estaban acostumbrados a vivir bajo una especie de estado de sitio permanente, impuesto por el gobernante, en nombre de las *salus rei publicae*, con prisiones arbitrarias, destierro y ejecuciones capitales.

Por otra parte, O'Higgins hizo caso omiso de las disposiciones de la constitución que declaraban de elección popular los gobernadores intendentes, tenientes de gobernadores y cabildos. Bajo su gobierno ellas fueron letra muerta. Aducía, para retardar su cumplimiento, que las elecciones darían alas al "espíritu de facción".<sup>23</sup> Mientras tanto, las reemplazaba por nombramientos hechos por él mismo. En el fondo, temía que las votaciones sirvieran de medio de expresión del descontento contra su gestión.

Los excesos e ilegalidades del gobierno tenían un costo inevitable y la situación se tornó cada vez más insostenible. O'Higgins trató de conjurarla. Disolvió el Senado y se propuso imponer una nueva constitución.

### *Constitución de 1822*

*Génesis. La constitución política del Estado de Chile* de 30 de octubre de 1822 es el segundo documento de esta índole impuesto por O'Higgins. Esta vez, su aprobación se hizo mediante diputados elegidos por los cabildos. El propio Director indicó por esquelas de su puño y letra, a cada intendente y gobernador quién debía ser elegido en cada localidad. Justificó este proceder en los siguientes términos: "Sin duda habrán hecho a Ud. creer que es un gran crimen que los gobiernos propendan a que tales elecciones recaigan en los primeros hombres de una nación. Si así fuese, lo engañan, pues es una obligación de todo gobierno velar por el buen orden, tranquilidad y felicidad de los pueblos. Este paso se da en todos los pueblos y hasta en las elecciones de Papas, cabildos, etc."<sup>24</sup>

<sup>22</sup> *Oficio* del Director O'Higgins al Senado, en Roldán nota 15, p. 201. ORREGO VICUÑA, nota 15, p. 63.

<sup>23</sup> *Oficio* del Director O'Higgins al teniente gobernador de San Fernando, 19 diciembre 1820, en SCL 5, p. 7. YARRAZAVAL, José Miguel, *El presidente Balmaceda*, 2 vols. Santiago 1940, 1, p. 30 ss.

<sup>24</sup> *Carta* del Director Supremo O'Higgins al intendente de Concepción, Ramón Freire, 14 enero 1823. Cfr. ORREGO VICUÑA nota 15, p. 133. A la vista de este y tantos otros testimonios,

De nada sirvió a O'Higgins que los pretendidos elegidos del pueblo, pero en realidad impuestos por él, aprobaran la nueva constitución. Antes bien, esta nueva arbitrariedad avivó la molestia y el descontento de todo el país contra su dictadura. Antes de dos meses, lo mismo en Concepción que en La Serena, se acusó a O'Higgins de haber conducido a las provincias a "un estado más humillante de aquel de que escapó cuando la República se hizo independiente".<sup>25</sup> El vecindario de la capital no se quedó atrás y, en enero de 1823, reunido en cabildo abierto forzó al Director Supremo a dejar el mando.

*Contenido.* Apenas vale la pena ocuparse de un texto abortado, que desapareció antes de haberse puesto en práctica. De todos modos reflejó en alguna medida la mentalidad de la época.<sup>26</sup>

Al igual que en la anterior, mantiene la religión oficial y, pese a ser la primera constitución definitiva promulgada en Chile, deja abierta la cuestión del régimen de gobierno.

Consta de 248 artículos, agrupados en diez títulos.

El primero se dedica a la nación chilena y los chilenos, el segundo a la religión del Estado y el tercero, al gobierno y a los ciudadanos. En el cuarto se trata del Congreso, que debía ser bicameral, lo que quedó en el papel, pues dicho cuerpo no llegó a instalarse. Los títulos quinto y sexto se ocupan del gobierno, poder ejecutivo y régimen interior. El séptimo está consagrado a la Judicatura, a la que se califica de poder judicial. Los dos títulos siguientes se refieren a la educación y a la fuerza militar, respectivamente, y el último, a la promulgación y observancia de la constitución.

*Vigencia.* El papel lo aguanta todo. Así lo muestra, sin ir más lejos, el hecho de que esta pretendida constitución definitiva sea la que menos tiempo rigió. Según se dijo, fue abrogada antes de cumplirse cuatro meses de su promulgación.

### *Constitución de 1823*

*Génesis.* La *Constitución política y permanente del Estado de Chile* de 29 de diciembre de 1823 fue elaborada por una comisión, designada al efecto, por el Congreso constituyente de 53 diputados, que se convocó tras la deposición de O'Higgins. Después de una acre discusión, fue aprobada con el voto de 48 diputados, la abstención de 4 y la inasistencia del restante. Se la juró solem-

---

es apenas creíble que Julio Heise haya calificado al segundo O'Higgins de forjador de una tradición democrática. El mismo O'Higgins forjador de una tradición democrática, Santiago 1975.

<sup>25</sup> Carta del intendente de Concepción, Ramón Freire al ministro de guerra, 4 diciembre de 1822 cfr. BARROS ARANA, Diego, *Historia Jeneral de Chile*, 16 vols., Santiago 1884-1902, 13 p.p. 789.

<sup>26</sup> GALDAMES nota 5 y ORREGO VICUÑA nota 15.

nemente en la sala del Congreso, ceremonia que se repitió públicamente en la Alameda, como era costumbre para las juras reales.<sup>27</sup>

Su elaboración fue promovida en general por la minoría dirigente que había provocado la caída de O'Higgins y que, ante todo, quería estabilidad política y reemplazar los gobiernos dictatoriales por otros sujetos al derecho. Pero el texto es obra muy personal de un teórico, Juan Egaña (1769 - 1836) figura principal de la Ilustración en Chile.<sup>28</sup> En último término, viene a ser una nueva versión de un proyecto de constitución, redactado por él mismo en 1811.<sup>29</sup> Rasgo dominante en el documento es la creencia, un tanto ingenua, en el poder de las leyes para formar a los ciudadanos en la virtud y los hábitos cívicos. De ahí que sea excesivamente reglista y moralizante.

Egaña nunca creyó en la división de poderes. Siguiendo a Filangieri, cuyos *Principios de legislación universal* no se cansa de citar, y a otros autores, sostiene que "es ilusión un equilibrio de poderes... desde que la historia nos presenta el régimen de los pueblos, la ciencia política de los griegos y de los romanos y las posteriores, siempre vemos al poder ejecutivo participando de la autoridad legislativa".<sup>30</sup> Con ello, por lo demás, no venía sino a reafirmar la tradición indiana, para la cual, como bien sabía Egaña, la legislación era parte, y muy principal, del gobierno.

*Contenido.* El texto consta de 277 artículos distribuidos en 24 títulos. Además en él se contempla la dictación de 37 reglamentos complementarios, y de un código moral. De hecho, antes de que se suspendiera la vigencia de la constitución, apenas se alcanzó a promulgar alguno de los reglamentos, como el de administración de justicia.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> CONCHA MARQUEZ DE LA PLATA, Sergio, *Juras reales en el reino de Chile*, tesis Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1990.

<sup>28</sup> GALDAMES, nota 5. CID CELIS, Gustavo, *Juan Egaña, constitucionalista y prócer americano*, Santiago 1941. DONOSO, Ricardo, *Las ideas políticas en Chile*, México 1946. SILVA CASTRO, Raúl, *Juan Egaña, escritos inéditos y dispersos*, Santiago 1949. El mismo, *Egaña en la Patria Vieja 1810-1814*, Santiago 1958. HANISH ESPINDOLA, Walter, s.j., "La filosofía de Juan Egaña", en *Historia* 3, Santiago 1964. GONGORA, Mario, "El rasgo utópico en el pensamiento de Juan Egaña", en AUCH 129, Santiago 1964, ahora en El mismo *Estudios de Historia de las ideas y de historia social*, Valparaíso 1980.

<sup>29</sup> *Proyecto de una constitución para el Estado de Chile* (1811), Santiago 1813. Contiene un *Proyecto de declaración de los derechos del pueblo de Chile...* en artículos (p. 1-7) y un proyecto de constitución, que comprende 254 artículos y un apéndice, los cuales corren entre las p. 9 y 93. A ello se agregan unas breves notas que ilustran los artículos de la constitución en p. 95 a 130, y los índices.

<sup>30</sup> EGAÑA, Juan, "Examen instructivo sobre la constitución política de Chile promulgada en 1823", en SCL, p. 13 ss. La cita p. 15. Esta obra reproduce gran parte de las ilustrativas, cit. nota 29. En este caso, la 1.

<sup>31</sup> *Reglamento de administración de justicia*, de 2 enero de 1824, en SCL 9, p. 357 ss.

Del mismo modo que en las anteriores, mantiene esta constitución el principio de que "la religión del Estado es la Católica, Apostólica, Romana: con exclusión del culto y ejercicio de cualquier otra" (art. 10).

Igualmente mantiene la indefinición de los textos precedentes, respecto al régimen de gobierno. La palabra república se emplea tan sólo dos veces y ambas en un sentido territorial, equivalente a las expresiones reino, Estado o país. Como señala Galdames, la constitución prolonga la ambigüedad del proyecto de 1811,<sup>32</sup> donde Egaña había señalado expresamente que "la presente constitución es tan adaptable a una monarquía mixta, como a una república, con sólo reducir el número de las personas del gobierno".<sup>33</sup>

Como en el caso de la constitución de 1822, tampoco tiene mayor sentido detenerse a analizar la regulación del gobierno en el texto de 1823, ya que también rigió tan sólo durante unos pocos meses. En líneas generales contempla un gobierno fuerte encabezado por un Director Supremo, pero moderado por dos instituciones permanentes: un Consejo de Estado y un Senado. El Director está obligado a consultar con el primero los asuntos de gravedad.<sup>34</sup> Es decir, se radica en el Consejo la función consultiva que, bajo la monarquía, correspondía a los oidores de la Real Audiencia.

En cuanto al Senado, apenas interviene en la legislación. Su principal papel es fiscalizar: "cuidar la observancia de las leyes y del exacto cumplimiento de los funcionarios" (art. 38, 1). Igualmente, le compete "proteger y defender las garantías individuales, con especial responsabilidad" (id, 5). Es privativo del Senado suspender momentáneamente los actos del Supremo Director, cuando se "reconozca una grave y peligrosa resulta o violación de las leyes" (id. 3). Se trata, pues, de una versión doblemente reducida de la suspensión de la ley injusta, del derecho indiano, ya que sólo puede hacerla el Senado y únicamente en los dos casos antedichos.

Por lo que toca a la condición jurídica de los ciudadanos, junto con proclamar unas garantías individuales, la constitución de 1823, suprime el recurso de apelación contra actos de gobierno. Es decir, a partir de este momento, se sustituye el amparo judicial contra cualquier agravio o perjuicio, propio del derecho indiano, por una simple declaración de derechos individuales -como tales, iguales para todos-, característica del constitucionalismo. Ya no se ve en el juez el principal protector de los gobernados frente al poder y a los poderosos. En lugar de eso, se busca su protección por la vía legal, a través de la constitución o ley fundamental.

Sin embargo, parece como si la protección judicial indiana se resistiera a morir. Al igual que la constitución francesa de 1790, la chilena de 1823 trata de los derechos individuales en el título XII, dedicado al Poder Judicial. Le

---

<sup>32</sup> GALDAMES nota 5 p. 621.

<sup>33</sup> Notas ilustrativas, cit. nota 27, ilustración XV.

<sup>34</sup> CASTELLON COVARRUBIAS, Alvaro, "El Consejo de Estado en la historia de Chile hasta la constitución de 1981. Nómina de sus miembros" en RCHHG 158, Santiago 1990.

atribuye una protección de ellos, que, sin recursos, es más bien una supervivencia nominal del derecho indiano.

Los derechos individuales se dividen en civiles y políticos. Los primeros vienen a ser un sustituto de los antiguos bienes protegidos primero por el derecho castellano y luego por el indiano: libertad personal, inviolabilidad de la casa y de la propiedad, debido proceso, garantías al procesado al condenado. Entre los derechos políticos, el de ser atendidos en sus peticiones, del derecho indiano, se reduce a una simple facultad de presentar peticiones "legal y respetuosamente" (art. 118) y se introduce, en forma muy restringida, el de participar en elecciones para ciertos cargos públicos, mediante el sufragio, que se reserva a una escasa minoría de la población, formada por los llamados "ciudadanos activos" (art. 11).

Sin embargo, lo verdaderamente relevante de la constitución de 1823 es que fijó el estatuto de la Judicatura, en términos que substancialmente persisten hasta ahora.

Mantiene la denominación de Poder Judicial, que le da la constitución de 1822. Además, saca, por primera vez, las consecuencias de ello. Conforme a los dictados del constitucionalismo, asimila la jurisdicción al mando y, entendida así, como una potestad, intenta sujetarla a la legalidad, del mismo modo que al gobierno. De ahí que someta a la judicatura a una regulación legal restrictiva, similar a la que aplica a aquél. En otras palabras, sin anular la separación institucional entre Judicatura y Gobierno, establecida bajo la monarquía absoluta, la constitución de 1823 traspone al plano judicial el ideal ilustrado de legalidad, que hasta entonces estaba circunscrito a la administración.<sup>35</sup>

Con ello la Judicatura pierde su antigua preeminencia, pues es el único de los llamados tres poderes del Estado que se sujeta a la legalidad sin intervenir en su establecimiento. Lo que la condena a ser siempre el último y el más inerme de los tres.

Así, sin ir más lejos, la declaración genérica de que "el Poder Judicial protege los derechos individuales" del art. 116, va acompañada de una restricción a un mínimo de su competencia en materia de recursos contra actos de gobierno. Estos prácticamente desaparecen. La jurisdicción de los Tribunales se reduce exclusivamente a la materia civil y criminal. Desaparece la competencia a *gravamine*, para conocer de las reclamaciones contra agravios de que sean víctima los gobernados.

De acuerdo a estos presupuestos, se reestructuran las instituciones judiciales, a fin de ampliar la competencia de la justicia ordinaria, en desmedro de las numerosas judicaturas especiales del derecho indiano. En lo posible, se procura uniformar los tribunales, de suerte que haya una sola Judicatura ordinaria con competencia sobre todo el territorio y para todas las materias. Al efecto, la constitución le da una nueva conformación, piramidal, que com-

---

<sup>35</sup> BRAVO LIRA, Bernardino, "Judicatura e institucionalidad en Chile 1776-1876: del absolutismo ilustrado al liberalismo parlamentario" en REHJ I, Valparaíso 1956.

prende tres escalones: en la base, juzgados de letras de primera o de única instancia, en cada departamento; en un plano intermedio, Cortes de Apelaciones y, en la cúspide, una Corte Suprema, que se instituye a partir de esta constitución.

*Vigencia.* Promulgada y jurada solemnemente el 30 de diciembre de 1823, la nueva ley fundamental no rigió ni ocho meses. En julio siguiente fue suspendida y a raíz de una asonada en la capital, y el 10 de enero de 1825, declarada insubsistente, salvo en lo que toca a la Judicatura, cuya estructura subsistió en los términos fijados en ella.

Esto se debe, en gran medida, al hecho de que, a diferencia de lo que sucedía con las instituciones políticas, las judiciales habían sobrevivido prácticamente intactas a los trastornos de la época de la independencia. A partir de 1817, en que se restauró la Real Audiencia bajo el nombre de Cámara de Apelaciones, los magistrados judiciales gozaron, de hecho, de una estabilidad, tanto más sorprendente cuanto que contrasta con la inestabilidad de los gobernantes que caían derribados uno tras otro. No es casual que las disposiciones de la constitución de 1823 relativas a la Judicatura, corrieran una suerte distinta a la del resto del texto. Ellas se limitaron a reconocer y reestructurar las instituciones judiciales chilenas en lugar de pretender implantar en el país instituciones y formas políticas nacidas de las lucubraciones de los constitucionalistas europeos.

### *Constitución de 1828*

*Génesis.* La *Constitución política de la república de Chile* de 8 de agosto de 1828 es obra de una comisión designada con tal objeto por el Congreso constituyente de ese año. Sus miembros contaron con el concurso del escritor español, a la sazón exiliado en Chile, donde se le había contratado como oficial mayor del Ministerio del Interior, José Joaquín Mora.<sup>36</sup>

Las bases aprobadas por el Congreso zanjaron finalmente la cuestión de la forma de gobierno, que permanecía abierta desde la declaración de la independencia, más de diez años atrás. El asunto venía siendo discutido desde el Congreso de 1826. En julio de 1827 se consultó al respecto a las provincias, sin que se obtuviera de ellas ningún pronunciamiento.<sup>37</sup> Tras un arduo debate, el Congreso de 1828 acordó el 12 de mayo que la constitución se redactara "sobre la base popular representativa republicana... sin esperar el voto de las Asambleas (provinciales) que no lo han remitido".<sup>38</sup>

<sup>36</sup> DONOSO NOVOA, Ricardo, "José Joaquín de Mora y la constitución de 1828" en RCHHD 1, Santiago 1959.

<sup>37</sup> *Oficio de la Comisión a la Asamblea de Chiloé*, 16 julio 1827, en SCL 15, p. 8-15.

<sup>38</sup> Sesión 12 marzo 1828, en SCL 15 p. 313. La discusión p. 313-318.

Antes de dos meses, la comisión presentó el proyecto, que fue discutido en el Congreso durante otros dos meses y aprobado el 6 de agosto por 42 votos contra 8.

Promulgada y jurada por el Vicepresidente y los parlamentarios, el 8 de septiembre, fue jurada en los pueblos el 18 del mismo mes, aniversario nacional con un ceremonial que recuerda al de las juras reales.

*Contenido.* Consta de 134 artículos, agrupados en trece capítulos. Los tres primeros tratan *de la nación, de los chilenos* y de los *derechos individuales*. El cuarto está destinado a la forma de gobierno y el quinto a la división de poderes. Es significativo que anteponga el tratamiento del Poder legislativo, en el título VI, al del ejecutivo, en el VII. A continuación se ocupa en el VIII de la comisión permanente. El título IX se consagra al *Poder Judicial*. En seguida se ocupa del gobierno interior en el X y de la fuerza armada en el XI. El XII destina a las disposiciones generales y el XIII a la observancia, interpretación y reforma de la Constitución.

Mantiene como religión oficial "la Católica, Apostólica, Romana" y agrega "con exclusión del culto público de cualquier otra" (art. 3).

En cuanto al régimen de gobierno, esta constitución es la primera que, desde el Reglamento de 1812, vuelve a pronunciarse al respecto. Pero esta vez, en lugar de la monarquía, opta categóricamente por la república. En el art. 1 dice: "La nación chilena... no puede ser patrimonio de ninguna persona o familia" y en el 21: "La nación chilena adopta para su gobierno la forma de república representativa popular".

A diferencia de la constitución de 1823, la de 1828 intenta implantar la división de poderes postulada por el constitucionalismo. Lo dice abiertamente: "el ejercicio de la soberanía, delegado por la nación en las autoridades que ella constituye, se divide en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales se ejercerán separadamente, no debiendo reunirse en ningún caso" (art. 22). Como se advierte, el Legislativo precede al Ejecutivo.

Al efecto establece que "el Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional, el cual constará de dos cámaras, una de diputados y otra de senadores" (art. 23) y que "el supremo Poder Ejecutivo será ejercido por un ciudadano... con la denominación de Presidente de la República de Chile" (art. 60)

En función de lo anterior, se condicionan los poderes presidenciales a la acción reguladora del Congreso. Al presidente se le reconoce la facultad de nombrar y remover a los ministros de Estado, pero éstos pueden ser acusados ante la Cámara y juzgados por el Senado. Igualmente, se le respeta el derecho a proveer los empleos civiles, militares o eclesiásticos -salvo lo de Ministros de la Corte Suprema, que hace el Congreso- pero, sujeto al acuerdo del Senado, para los diplomáticos u oficiales superiores del ejército; de la Cámara de Diputados, para la presentación de obispos o a la proposición de las Asambleas provinciales, para gobernadores y vice intendentes.

En cuanto a la gestión gubernativa del presidente, está limitada doblemente, por las Cámaras -en el Supremo Gobierno- y por las Asambleas provinciales, intendentes y gobernadores, en el gobierno interior. El Congreso debe aprobar, en general, todas las leyes y determinados actos de gobierno, como la erección o supresión de cargos públicos (art. 46, 12), el establecimiento de nuevas provincias o aduanas (id. 81), así como anualmente una ley de presupuestos (id. 3) y otra que fija las fuerzas armadas (id. 7).

Por lo que hace a la condición jurídica de los ciudadanos, esta constitución es menos restrictiva que las precedentes. Por eso se la calificó entonces de liberal. Entre los derechos individuales mantiene "la libertad, la seguridad, la propiedad, el derecho de petición y la facultad de publicar sus opiniones" (art. 10). Asimismo reitera las seguridades indianas para la casa (art. 16), la correspondencia (art. 19), el debido proceso (art. 17), el procesado (arts. 13, 14, 15, 104) y el condenado (art. 105). En cambio no consigna ni derecho de asociación ni de reunión. Pero lo más decisivo es que prescinde por completo de los recursos judiciales del derecho indiano para reclamar la protección de las personas. Tan sólo contempla un escuálido recurso contra la prisión arbitraria (art. 104), similar al *habeas corpus* inglés. Como él, tiene un objeto modesto, pero concreto. Lo que lo emparenta con los recursos que en el Chile indiano había contra actos de gobierno.

En materia de derechos políticos, distingue entre la generalidad de los ciudadanos y una escasa minoría de ciudadanos activos, a quienes, por poseer cierta renta mínima, se les permite participar, mediante el sufragio, en las elecciones para ciertos cargos públicos. Es lo que se llama sufragio censitario. Para ser elegido, la renta exigida es más elevada.

En contraste, la regulación de la Judicatura es bastante realista. Se limita a confirmar lo existente (art. 93 a 107).

*Vigencia.* Oficialmente la constitución rigió por espacio de poco más de cuatro años, desde septiembre de 1828 hasta mayo de 1833. Entonces se promulgó una reforma que, en rigor, hay que considerar como un nuevo texto.

Esta vigencia de la constitución de 1828 reviste dos formas muy distintas, separadas por un hecho decisivo. A partir del 1830 por primera vez, desde el fin de la monarquía, se configura en Chile un régimen de gobierno.

Hasta entonces la aplicación del texto constitucional no se había diferenciado mayormente, de la que tenía y tiene la generalidad de las constituciones en Iberoamérica. Era un documento de fachada, sin mayor consonancia con la vida política e institucional, sumamente movida e inestable, del país. Formaba parte del país legal, no del país real.

Tal es la situación en el año y medio que sigue a su promulgación. En este lapso de descomposición institucional va en aumento hasta culminar en la guerra civil de 1829.

Una vez promulgada la constitución en septiembre de 1828, el congreso constituyente se dividió en dos Cámaras y continuó sesionando como cuerpo

legislativo. Este fue el primer ensayo de implantar un parlamento en Chile. Su duración fue efímera. No alcanzó a subsistir año y medio.<sup>39</sup>

En junio de 1829 se verificó la primera elección para presidente y parlamentarios. Al igual que las precedentes fue un fraude.<sup>40</sup> No obstante, el nuevo Congreso se instaló. En cambio, el presidente electo, general Francisco Antonio Pinto, se negó a asumir el mando. Entre otras razones, adujo que "algunas de las primeras operaciones del Congreso adolecen, en mi concepto, de un vicio de ilegalidad que, extendiéndose necesariamente a la administración que obrase en virtud de ellas o que pareciera reconocerlas, la haría vacilar desde los primeros pasos y la despojaría de la confianza pública"<sup>41</sup>.

Estas últimas palabras ponían el dedo en la llaga. Esta incapacidad para inspirar confianza al país era realmente el gran problema de los gobiernos que se habían sucedido en Chile desde 1817. Lo que provocó la deposición de O'Higgins en 1823 y lo que privó de respetabilidad a los gobernantes que le siguieron.<sup>42</sup> En mayo de 1829 un periódico hacía un llamado a los "amantes del orden y del bien público" para que "en nombre de la patria meditaran sobre "los amargos frutos que recoge Chile de la desmoralización, desprecio de las leyes y autoridades y de la relajación espantosa, que se aumenta en proporción al número de elecciones que van verificándose."<sup>43</sup>

Frente a este descrédito del andamiaje constitucional, sube el peso de las asambleas provinciales y de cabildos abiertos.<sup>44</sup> Una asamblea reunida en Concepción el 4 de octubre de 1829, desconoció por irregular la elección de presidente y vicepresidente. No se trata de una protesta más por infracciones a la constitución, sino contra el gobierno mismo. Es un rechazo de la "multitud de actos de absolutismo, así en las citadas cámaras como en el ejecutivo". Más aún se trata de desenmascarar "un complot para que triunfe una facción ominosa y desorganizadora que ataca con impudencia los más sacrosantos derechos"<sup>45</sup>. En consecuencia, Concepción se separó del gobierno central.

<sup>39</sup> URRUTIA INFANTE, Zenón, "La promulgación y jura de la constitución de 1828 en la provincia de Concepción" en RCHHG 50, Santiago 1969.

<sup>40</sup> ZAPIOLA, José, *Recuerdos de Treinta Años*, Santiago 1902. Yrarrázaval, nota 23. BRAVO LIRA, nota 8.

<sup>41</sup> *Oficio del general Francisco Antonio Prieto al Congreso* 18 octubre 1825 en SCL 18, p. 158.

<sup>42</sup> BRAVO LIRA, Bernardino, "Junta queremos crisis de la confianza en el gobierno en Chile desde 1810 a 1830", en RDP 45-46, Santiago 1989.

<sup>43</sup> *El Avisador de Valparaíso, Diario político y mercantil* 72, Valparaíso 23 mayo 1829.

<sup>44</sup> Para esto y lo que sigue, BRAVO LIRA nota 8.

<sup>45</sup> Asamblea provincial de Concepción, sesión 4 octubre 1829, en ERRAZURIZ, Federico, *Chile bajo la constitución de 1828*, Memoria histórica Universidad de Chile 1860, ahora en Universidad de Chile *Historia General de la República de Chile desde la independencia hasta nuestros*

Otro tanto hicieron Aconcagua y Maule.<sup>46</sup> Por último, un cabildo abierto reunido en Santiago en noviembre declaró que, en vista de "las infracciones que se han cometido contra la constitución por el congreso y por la separación que han hecho del gobierno general por otras provincias"<sup>47</sup>, también él había "recobrado su soberanía".

El país comenzaba a disolverse. No estamos aquí simplemente ante un requerimiento similar al formulado por el cabildo de la capital a O'Higgins en 1818 para que su gobierno se encuadre dentro del derecho. Tampoco ante la exigencia de un cambio de gobierno, como el alejamiento del mando supremo que el mismo cabildo impuso a O'Higgins en 1823. Antes bien, la expresión "recobra la soberanía" nos sitúa ante una situación extrema, como rara vez se ha planteado en la historia de Chile.

No hay un gobierno indiscutido y la patria comienza a desmembrarse. El derrumbe del edificio constitucional es completo y la desintegración del país está en marcha. Frente a esto, no basta con un cambio de gobierno. En tales condiciones, caducado el andamiaje constitucional, nadie, aparte del pueblo mismo, actuando a la manera indiana, a través de su cabildo, está en condiciones de hacerse cargo del poder.

Sin embargo, la crisis se solucionó por otra vía. Como era de esperar, estalló la guerra civil. En medio de ella surgió una figura, capaz de restablecer un gobierno indiscutido, identificado con los intereses supremos y permanentes de la patria, y, en cuanto tal, respetable, lo mismo cara a las facciones que cara a los elementos dirigentes.

## II

### *Implantación del Estado constitucional 1830-61*

#### *El milagro político chileno: la república ilustrada*

El forjador de ese gobierno fue el joven Diego Portales (1793-1837), hombre sin experiencia política previa, pero que se reveló como un gobernante nato.<sup>48</sup> Realista, supo aprovechar la reacción, cada vez más general en los

días, 5 vols., Santiago, 1868-82, 5, pp. 527 ss. La cita p. 747-748. BARROS ARANA, nota 25, 15 p. 392.

<sup>46</sup> BARROS ARANA, nota 25, 15 pp. 192 y 519.

<sup>47</sup> Acta de la reunión del pueblo de Santiago, 9 noviembre 1829 en ERRAZURIZ nota 45, p. 747.

<sup>48</sup> Sobre él existe una rica bibliografía. VICUÑA MACKENNA, Benjamín, *Introducción a la historia de los diez años de la administración Montt. Don Diego Portales*, 2 vols., Valparaíso 1863, ahora en, *El mismo Obras completas* 6, Santiago 1937. BARROS ARANA, nota 25, vol. 15 y 16. EDWARDS VIVES, Alberto, *La fronda aristocrática*, Santiago 1927, numerosas ediciones posteriores. ENCINA ARMANET, Francisco Antonio, *Historia de Chile desde la prehistoria hasta 1891*, 20 vols., Santiago 1940-62, vols. 9 y 10. EYZAGUIRRE, Jaime, *Historia de Chile*, 2 vols., Santiago 1965-72, vol. 2. GONGORA, Mario, "Reflexiones sobre la tradición y el tradicionalismo en la historia de Chile" en *Revista Universitaria* 2, Santiago 1979, ahora en *El mismo, Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, (1981), Santiago 1988<sup>3</sup> apéndice.

medios ilustrados del país, contra la inestabilidad política y el desgobierno de los últimos años. Sacó partido del anhelo casi universal de orden. Con gran sentido práctico dio forma institucional a un gobierno fuerte y emprendedor, capaz de mantener el orden en el interior, a la vez que de reasumir la tarea de difusión de las luces y fomento económico de la monarquía ilustrada.

Ambas cosas se exigían mutuamente. Sólo un gobierno fuerte, que mantuviera a raya a los facciosos, estaba en condiciones de realizar empresas de largo alcance, como las que requiere la felicidad pública.

El paso por el gobierno de Portales fue breve, pero decisivo. No se desempeñó ni como presidente ni como parlamentario. Se limitó a ser ministro de Estado por unos cuantos meses en dos ocasiones. Su gran ventaja fue tener claro qué hacer y cómo hacerlo y, al mismo tiempo, el talento práctico para realizarlo.

Ya en 1822 había expuesto lo que había que hacer. Descarta la democracia. "La democracia que tanto pregonan los ilusos es un absurdo en países como los americanos, llenos de vicios, donde los ciudadanos carecen de toda virtud para establecer una verdadera república". Tampoco cree que la solución sea la monarquía: "no es tampoco el ideal americano". En consecuencia, considera que "la república es el sistema que hay que adoptar... Un gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean modelo de virtud y patriotismo y así enderezar a los ciudadanos en el camino del orden y de las virtudes".<sup>49</sup>

Se trata pues, de una república ilustrada, que viene a llenar el vacío que dejó tras de sí la monarquía ilustrada. Como ella, tiene metas y no plazos. Su razón de ser es, por así decirlo, pedagógica. Debe inculcar al pueblo esas virtudes cívicas de que carece y, sin las cuales, es imposible una verdadera república. En ello corresponde un papel preponderante a la minoría ilustrada. De ahí que ella misma reconozca en esta república su propio ideal ilustrado de gobierno eficiente y realizador, con que se había identificado bajo la monarquía ilustrada y le preste una adhesión, tanto más decidida, cuanto que representa el fin de los desórdenes y el desgobierno.

### *La monocracia presidencial*

La clave de este gobierno fuerte, al servicio de los grandes intereses de la patria es monocrática: presidente de la república, al que Portales transforma -de hecho, sin tocar la constitución de 1828- más que en gobernante, en

---

BRAVO LIRA, Bernardino, "Portales y la consolidación del Estado constitucional en Chile" en *Revista Universitaria* 2, Santiago 1979, ahora en El mismo *De Portales a Pinochet. Gobierno y régimen de gobierno en Chile*, Santiago 1985. El mismo (compilador), *Portales, el hombre y su obra. La consolidación del gobierno civil en Chile*, Santiago 1989, reúne estudios de catorce especialistas.

<sup>49</sup> Carta a Cea, Lima marzo 1822 en PORTALES, Diego, *Epistolario de don... 1821-1837*, ed. de la CRUZ Ernesto y FELIU CRUZ, Guillermo, 3 vols., Santiago 1936-37 1 p. 176. GUZMAN BRITO, Alejandro, *Portales y el derecho*, Santiago 1988.

garante del régimen instituido.<sup>50</sup> A sus poderes y medios constitucionales, se añaden otros, no por extraconstitucionales menos decisivos.

Desde luego, el congreso había desaparecido antes de la revolución. Un reducido cuerpo de ocho miembros, uno por provincia, llamado Congreso de plenipotenciarios, que hizo sus veces desde febrero de 1830, secundó en todo la acción rectificadora de Portales. Uno de sus pilares fue la transformación de intendentes y gobernadores en "agentes naturales" del Presidente, lo que le permitió volver a poner las provincias bajo la directa dependencia del gobierno central, en forma mucho más directa y eficaz que en tiempos de la monarquía.

Por esta vía adquiere, además, el presidente un poder electoral incontrarrestable. Mediante lo que se llamó la lista oficial, indica a intendentes y gobernadores las personas que el gobierno vería con agrado que fueran elegidas por su provincia o departamento. Lo demás, lo hacen estos agentes del gobierno, para los cuales los resultados de las elecciones constituyen la mejor prueba de responsabilidad y eficacia.<sup>51</sup>

De esta manera, el presidente vela por la idoneidad de todo el personal estatal. No sólo del que él nombra directamente, ministros y personal administrativo, sino también de los elegidos por votación popular, como los parlamentarios. Por otra parte, también asegura la continuidad del gobierno. Todos los presidentes que gobernaron Chile desde 1831 hasta 1891 fueron designados por su antecesor. Lo que fue decisivo para consolidar el régimen de gobierno.

Portales hizo del presidente "el gran elector" en expresión de Alberto Edwards. Ciertamente el manejo de las llamadas elecciones populares por el presidente, se aparta de la teoría constitucional. Por otro lado, ni la constitución de 1828 ni las leyes la mencionan para nada. Es una situación de hecho, extraconstitucional y extralegal, pero, por lo mismo, más fuerte que esos textos. Sería erróneo interpretarla, por eso, como una corruptela o una arbitrariedad. Antes bien, es una parte muy fundamental del régimen y se la ejerce con gran altura de miras. Constituye un medio más, entre los que dispone el presidente, para cumplir su papel de guardador del orden instituido. Algo tan capital como la selección de su sucesor o de los parlamentarios no podía quedar entregado a su suerte, a una mayoría ocasional o a manejos inescrupulosos. En una palabra, por este medio se toman resguardos para que la mayoría elija a los mejores, es decir, se hace recaer la elección por la *maior pars* en la *sanior pars*.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Para esto y lo que sigue, EDWARDS, nota 48. BRAVO LIRA, *Portales y la consolidación...*, nota 48. El mismo, *Portales y el tránsito del absolutismo ilustrado al Estado constitucional de Chile*, en El mismo, compilador, nota 48.

<sup>51</sup> EDWARDS, nota 48. YRARRAZAVAL nota 23. SALAS EDWARDS, Ricardo, *Balmaceda y el parlamentarismo en Chile*, 2 vols., Santiago 1915 y 1925. BRAVO LIRA, nota 8.

<sup>52</sup> BRAVO LIRA nota 8.

No hace falta ponderar que esta solución es del más puro corte ilustrado. Responde plenamente a la contraposición entre minoría ilustrada y pueblo por ilustrar; entre hombres de gobierno que sean como quería Portales, "modelo de virtud y patriotismo", y el resto de los ciudadanos, a quienes ellos están llamados a enderezar "por el camino del orden y de las virtudes".

De esta suerte, bajo la monocracia presidencial recupera Chile la estabilidad política que había tenido bajo la monarquía. Se regulariza el gobierno y el gobierno regulariza las elecciones. A partir de 1830 ningún gobernante volvió a ser derribado en Chile por una revuelta o pronunciamiento armado hasta 1924. Los presidentes de la república se sucedieron, unos a otros, con no menor regularidad que hasta 1810, los presidentes bajo la monarquía.

Más aún, la labor de Portales culminó en 1831 con el restablecimiento del Congreso, el 6 de junio de ese año. Pero su papel poco tenía que ver con el que le asignaba la constitución de 1828, todavía en vigor. Frente a la figura imponente del presidente, el parlamento se convirtió en un elemento muy secundario dentro del gobierno. En estos términos pudo subsistir largamente hasta convertirse en uno de los más antiguos del mundo. A partir de 1831 sesionó ininterrumpidamente durante 93 legislaturas anuales consecutivas, algo que ningún país fuera de Europa, salvo los Estados Unidos puede exhibir.

### *Configuración de un régimen de gobierno*

En una palabra, Portales logró resolver el gran problema de configurar un régimen de gobierno, basado en la dualidad presidente-parlamento, porque acertó a dar al presidente una preeminencia incontrarrestable frente al Congreso. En lugar de atribuir la primacía al parlamento, como lo hacían los constitucionalistas y constituyentes de la época, más atentos a modelos extranjeros que a la realidad de sus países, Portales la dio al presidente, una institución con raigambre nacional, y asignó un lugar secundario al parlamento, institución desconocida en Iberoamérica. Con ello consiguió compatibilizar la subsistencia de un gobierno eficaz, con la existencia de un parlamento encargado de regular la legalidad de su gestión.

A partir de 1831 la historia institucional de Chile es otra. El país vuelve a tener, como en tiempos de la monarquía, un régimen de gobierno. En consecuencia, la sucesión presidencial y la renovación del Congreso se regularizan. Del mismo modo, también las elecciones se comienzan a celebrar normalmente, por primera vez en Chile. Su crónica había sido hasta 1831 sumamente accidentada. Se reducía a una cadena de fraudes y experiencias fallidas. Nada sólido había podido fundarse sobre ellas. Antes bien, la siguiente servía para legitimar los atentados cometidos contra los elegidos en la anterior. Ahora, el gobierno se encarga de manejarlas y, bajo su égida, se convierten en algo normal y periódico.

Todo esto se había logrado sin tocar la constitución. Al margen de ella. De suerte que lo único que estaba de más era ella misma. Se había conver-

tido en un anacronismo. No pasaba de ser una construcción libresca sin demasiada relación con el régimen de gobierno, que, en cambio, era una realización histórica y, como tal, plasmada institucionalmente.

El anacronismo se hizo tan patente, que el cabildo de la capital, haciéndose intérprete del sentir de toda república, como antes, del reino, pidió, en febrero de 1831, la reforma de la carta de 1828. Lo que suponía atropellarla una vez más, ya que ella prohibía expresamente su reforma antes de 1836. En todo caso, el cabildo hacía ver que "todo el período de la existencia de la constitución ha sido de agitaciones y desastres".<sup>53</sup>

La petición del cabildo fue acogida y se encargó la reforma de la carta fundamental al Congreso elegido en 1833.

### *Constitución de 1833*

*Génesis.* La *Constitución de la República de Chile* de 25 de marzo de 1833, fue la primera que tuvo larga vigencia efectiva en un país de habla castellana.

Su génesis es distinta de las otras elaboradas en la época. No se dictó con la vana esperanza de sentar mediante ella las bases de un régimen de gobierno, sino al revés, con el cuidado de consolidar el régimen de gobierno establecido por Portales.

El no intervino en su elaboración. Era un hombre realista. No atribuía mayor significación a tales documentos. Según Portales, "ninguna obra de esta clase es absolutamente buena ni mala; pero ni la mejor ni ninguna servirá para nada cuando está descompuesto el principal resorte de la máquina".<sup>54</sup>

Como se dijo, de la reforma se ocupó el Congreso elegido en 1833. Al efecto, convocó a una Gran Convención, conforme a lo dispuesto por la misma constitución de 1828, que, por otra parte, se atropellaba al reformarla antes de 1836. Compuesta de veinte miembros, la Asamblea se limitó a designar una comisión redactora del proyecto y a examinarlo y aprobarlo,<sup>55</sup> una vez que estuvo terminado. Cumplido este trámite, se juró y promulgó el nuevo texto el 25 de mayo de 1833.

*Contenido.* Comprende 168 artículos permanentes y 7 transitorios. Está dividida en doce capítulos. Los tres primeros tratan del territorio, la forma de gobierno y la religión. El cuarto, el quinto y el décimo se refieren a los chilenos y las garantías individuales. El sexto y el séptimo, al igual que la Consti-

<sup>53</sup> *Oficio* de la Municipalidad de Santiago al Vicepresidente de la República, 17 julio 1831. BARROS ARANA nota 25, 16, p. 32-33. MUÑOZ ECHEGOYEN, Octavio, *El Cabildo de Santiago entre los años 1826 a 1854*, tesis Facultad de Derecho Universidad Católica, a multicopia, 1967.

<sup>54</sup> *Carta* de Portales a Antonio Garfías, 14 mayo 1832 en su *Epistolario*, nota 49, 2, p. 203. Al respecto, GUZMAN nota 49.

<sup>55</sup> SALVAT MONGUILLOT, Manuel, "La gran convención. Notas sobre los orígenes de la constitución de 1833" en RDP 27, Santiago 1980.

tución de 1828, tratan del Congreso Nacional y del Presidente, en ese mismo orden. El octavo se ocupa de la Judicatura, bajo el rótulo administración de justicia, en lugar de Poder Judicial de la carta de 1828. El noveno se refiere al gobierno interior y los dos últimos recogen disposiciones generales y transitorias.

A primera vista, se advierte que lo fundamental de la constitución de 1833 es el régimen de gobierno. Después de todo, se dictó con el objeto de consolidarlo.

Mantiene la religión oficial, la forma de gobierno republicana y la división de poderes. Pero no perdona medio para resaltar la preeminencia presidencial, hasta el punto de hacer del Jefe de Estado una especie de monarca temporal.

Se le atribuye la misma doble calidad de "Jefe Supremo de la Nación" (art. 59) y de cabeza de "la administración y gobierno de Estado" (arts. 59 y 81) que desde 1824 reconocía en Brasil al emperador la Carta fundamental de ese país.<sup>56</sup> Sus poderes se resumen en una fórmula que es reproducción de la que la constitución española de 1812 emplea para el rey: "Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la república, guardando y haciendo guardar las leyes" (art. 81)<sup>57</sup>. En fin, sus deberes se compendian en una fórmula de juramento, que coincide casi literalmente con la del emperador de Brasil: "que desempeñaré fielmente el cargo de Presidente de la República; que observaré y protegeré la Religión Católica, Apostólica, romana; que conservaré la integridad e independencia de la República y guardaré y haré guardar la constitución y las leyes" (art. 80)<sup>58</sup>.

Se enuncia aquí la trilogía Dios-Patria-Legalidad que viene a ser una versión constitucional de esa otra, Dios-Rey-Patria, de tiempos de la monarquía, antes de la independencia.<sup>59</sup> Ella condensa ahora los fines supremos y permanentes del Estado en la república ilustrada, de los cuales es garante el presidente, como jefe de Estado.

Los poderes que se reconocen al presidente son amplísimos, aunque no ilimitados. Desde luego, superan a los que hasta entonces había tenido nin-

<sup>56</sup> *Constituição política do imperio do Brasil*, arts. 98 y 102. Texto en PIMENTA BUENO, José *Historia Direiço Publico Brasileiro do imperio*, Rio de Janeiro 1857. MELO FRANCO, Alfonso Arinos de, *O constitucionalismo de Pedro I no Brasil e em Portugal*, Rio de Janeiro 1972.

<sup>57</sup> *Constitución española de 1812*, art. 170. Texto en SEVILLA ANDRES, Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, 2 vols., Madrid 1969, 1 p.p. 1.158.

<sup>58</sup> *Constituição*, nota 55, art. 103.

<sup>59</sup> Por ejemplo *Instrucción reservada para la Junta de Estado*, 8 julio 1787, 345, termina encareciendo las obligaciones de sus miembros "para con Dios, con su rey y con su patria". Texto en Floridablanca, *Obras originales del conde de*, en Bibliotecas de Autores Españoles 59, Madrid 1952, pp. 213-72. En Chile, *Ordenanza Provisional dada al regimiento de milicias de Coquimbo y batallón de infantería de La Serena*, en RA 3206.

gún gobernante en Chile, incluso el presidente-gobernador-capitán general de la monarquía y en muchos sentidos el propio rey.

Dentro de estos poderes presidenciales cabe distinguir unos ordinarios, otros extraordinarios y aún otros extraconstitucionales.

Las facultades ordinarias del presidente cubren todas las ramas de acción del Estado: gobierno interior, relaciones exteriores, justicia, hacienda, guerra, instrucción y asuntos eclesiásticos. Además, es colegislador, es decir, tiene una participación decisiva en la generación de las leyes. Estas facultades las ejerce el presidente, por medio de los ministros del despacho, que son de su libre designación.

Los poderes extraordinarios le otorgan, ante todo, los medios para defender el orden instituido contra cualquier intento subversivo. Al efecto puede incluso suspender el imperio de la constitución (art. 161). Todavía a lo anterior, se suma la facultad del Congreso de concederle facultades extraordinarias.

Entre los poderes extraconstitucionales, el principal es el electoral, al que ya nos hemos referido.

Pero el ejercicio de estos inmensos poderes presidenciales no quedó entregado a las solas luces del Jefe de Estado y de sus allegados. Junto a él se estableció un Consejo de Estado, a cuyo dictamen contribuyó a dar autoridad y un sello unipersonal a las actuaciones del presidente. Era un cuerpo permanente compuesto por personalidades militares, judiciales, eclesiásticas y civiles, dotadas de autoridad, por su ciencia y experiencia.<sup>60</sup>

Al lado de un presidente que, más que gobernante, es el garante del orden instituido, un Congreso, encargado de velar por la legalidad de la gestión gubernativa, puede parecer secundario y en cierta forma lo es. Pero, no por eso deja de ser insustituible. La preeminencia presidencial no excluye la existencia simultánea de un Congreso con poderes propios en materia de gobierno, es decir, no derivados del Jefe de Estado. Tales son su intervención en el despacho de las leyes, minuciosamente detallada en los arts. 40 y ss. y, en particular, de las llamadas leyes periódicas, sobre contribuciones, presupuestos y fuerzas armadas (art. 37, 1, 2, 3 y 8).

Por lo que toca a la condición jurídica de los gobernados, se trata de ella en el capítulo V, bajo el epígrafe *Derecho Público chileno* y en el capítulo X, bajo el rótulo de garantías de la seguridad y propiedad.

El catálogo de derechos es bastante restringido. Al igual que la Constitución de 1878 no se menciona ni el de asociación ni el de reunión. En materia política, se reserva el sufragio a quienes acrediten una renta mínima, es decir, se adopta un sistema cesitario. Por otra parte, ninguno de esos derechos están protegidos por un recurso judicial que permita hacerlo valer. Incluso desaparece, de hecho, el escuálido *habeas corpus* contra la prisión arbitraria que aún admitía la constitución de 1828. Mantenido en el texto de la carta de

---

<sup>60</sup> Sobre su composición últimamente, CASTELLON nota 34.

1833, se vuelve inoperante porque hasta 1876 no se dicta la ley que debía señalar el tribunal ante quien debía interponerse el recurso.

Entre los derechos civiles, al que se presta mayor atención es el de propiedad. Nadie puede ser privado de la suya arbitrariamente (art. 12,5). Además, la repartición de los impuestos y contribuciones ha de ser proporcional a los haberes (art. 148), lo que excluye tributos progresivos y contribuciones extraordinarias, como las prorratas y derrames que solían exigir los cabildos.

La libertad incluye el derecho a trasladarse y de salir del territorio, así como el de permanecer en él (art. 12, 4). No se habla, en cambio, de entrar al país. Al igual que en tiempos de Pedro de Valdivia, permanece prohibido al gobierno expulsar a nadie de él, salvo en caso de estado de excepción (id.). Se consignan también las antiguas garantías procesales y penales del derecho indiano, así como la inviolabilidad del hogar y de la correspondencia.

*Vigencia.* Esta constitución rigió durante 91 años, hasta 1924.

En ese espacio de tiempo se distinguen tres grandes etapas, de las cuales sólo la primera pertenece a lo que hemos llamado el primer constitucionalismo.

La constitución de 1833 da patente legal al régimen de gobierno instaurado por Portales. Por largo tiempo todo sigue marchando en forma normal. El presidente, el Congreso y los municipios se renuevan y por medio de elecciones celebradas periódicamente en las fechas prefijadas. Hasta 1924, las hay cada cinco años para presidente, cada tres para parlamentarios y para municipales. Fuera de Inglaterra y Estados Unidos es difícil encontrar casos semejantes.

Junto con la estabilidad política se hace más efectivo el respeto a las personas. Ello se debe, más que nada, a la vuelta del país a la normalidad, tras el restablecimiento del gobierno indiscutido.

Aunque, como se dijo, la constitución de 1833 no menciona ni el derecho de reunión ni el de asociación, subsisten y se establecen nuevas asociaciones y fundaciones, cuya regulación indiana es actualizada en 1857 por el código civil. En cambio, las reuniones, especialmente, si atraen considerable público, son fácilmente reputadas sediciosas.

El manejo de las elecciones por el presidente se ejerció con tino, para no dejar fuera a gente de peso. No encontró mayor resistencia el surgimiento de los primeros partidos políticos propiamente tales, a fines de la década de 1850. Antes, nadie se sentía atropellado por esas prácticas. Los únicos que podían haber protestado eran unos cuantos hombres de relieve a quienes se hubiera dejado fuera de la lista oficial. Por lo demás, quien aspiraba a un cargo de los que la constitución declaraba de elección popular, no tenía más que solicitar su inclusión en la mencionada lista.<sup>61</sup>

Por lo que toca al estatuto jurídico de los ciudadanos era susceptible de bruscas restricciones cuando el gobierno lo estimaba necesario para mante-

---

<sup>61</sup> Ver nota 51.

ner el orden y la seguridad interior. De hecho acudió en múltiples oportunidades a la suspensión de la vigencia de la constitución mediante el estado de sitio. En una ocasión se acumuló a este estado de excepción facultades extraordinarias concedidas por el Congreso. Fue a raíz del asesinato de Portales en 1837. El estado de sitio volvió a imponerse en 1840, 1846 y 1858. Se otorgaron facultades extraordinarias al presidente de 1833 a 1834, de 1836 a 1837, otra vez en 1838, de 1851 a 1853 y de nuevo de 1859 a 1861.<sup>62</sup>

En líneas generales la monocracia presidencial instaurada en 1830 se mantiene incólume hasta 1861.<sup>63</sup> La situación sólo cambia verdaderamente desde fines de los años 1850 con el surgimiento de los primeros partidos políticos, propiamente tales.<sup>64</sup> Estos transforman el Congreso en instrumento suyo y, desde allí luchan para demoler poco a poco la preeminencia presidencial. De esta suerte se abre una segunda fase de vigencia de la constitución de 1833 que abarca desde 1861 hasta 1891. Ella se caracteriza por un gradual deslizamiento de la monocracia presidencial hacia un gobierno de partido. Finalmente, esta pugna entre los partidos y el presidente se decide en la revolución de 1891. Triunfan entonces los partidos y sin mayores reformas constitucionales, se implanta, también de hecho, un régimen parlamentario, que es la antítesis de la monocracia restablecida en 1831. Si inicia así la tercera y última fase de vigencia de la constitución de 1933, que se prolonga hasta el derrumbe del gobierno de partido en 1924.

### Conclusión

El primer constitucionalismo en Chile es una etapa concluida, que se cierra naturalmente al comenzar la década de 1830, por haber alcanzado su objeto, esto es, la implantación efectiva de la dualidad gobierno-parlamento. Por eso, desde entonces Chile deja de ser una fábrica de constituciones y se convierte en un Estado constitucional.

Como señaló Portales, el valor de las constituciones es muy relativo. El Estado constitucional es una realización histórica, no una construcción teórica. Por eso, configurarlo es una empresa harto más difícil que redactar constituciones. Tales documentos son al Estado constitucional, lo que la fachada a un edificio. Como ella, la constitución ni se sostiene a sí misma ni menos es capaz de sustentar un régimen de gobierno. Es decir, estos documentos no aportan nada substancial a la estabilidad del Estado, o de las instituciones políticas que lo conforman. Así lo muestra, por ejemplo, el caso de

<sup>62</sup> SILVA VARGAS, Fernando, "La organización nacional" en Villalobos Sergio y otros, *Historia de Chile*, 4 vols., Santiago 1979-76, vol. 3, p. 544 ss.

<sup>63</sup> EDWARDS VIVES, Alberto, *El gobierno de Manuel Montt 1851-1861*, Santiago 1932. ENCINA nota 48. BRAVO LIRA, Bernardino, "Un gobernante ilustrado en el Chile del siglo XIX. Manuel Montt, ministro y presidente de la república (1840-1861)" en BACH 101, Santiago 1990.

<sup>64</sup> Para estas transformaciones, BRAVO LIRA, nota 7.

Inglaterra que, sin constitución escrita es un modelo de solidez institucional, y el caso de Chile, cuya estabilidad política bajo la monarquía y bajo la república, antes, durante y después del primer constitucionalismo, dependió de la solidez de sus instituciones y no de la perfección de las constituciones.

#### Abreviaturas

- AUCh: Anales de la Universidad de Chile, Santiago.  
BACH: Boletín de la Academia Chilena de la Historia, Santiago.  
CHDI: Colección de Historiadores y Documentos Inéditos relativos a la Independencia de Chile, 51 vols., Santiago 1.900 ss.  
RA: Archivo Nacional (Chile), colección Real Audiencia.  
RCHHD: Revista Chilena de Historia del Derecho, Santiago.  
RCHHG: Revista Chilena de Historia y Geografía, Santiago.  
RDP: Revista de Derecho Público, Santiago.  
SCL: Letelier, Valentín, *Sesiones de los cuerpos legislativos de la República de Chile de 1811 a 1845*, recopilados, 37 vols., Santiago 1887 - 1908.