

6473

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

BIBLIOTECA
DE LA
UNIVERSIDAD CATOLICA
VALPARAISO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATOLICA DE
VALPARAISO

342.0

182.845-2

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

POR

JOAQUIN RODRIGUEZ BRAVO

La justicia es una necesidad social, porque el derecho es la regla de vida para la asociación política, y la decisión de lo justo es lo que constituye el derecho.

(ARISTÓTELES. — Política, pág. 21.)

Los tres primeros Capítulos de esta obra, que tratan de las relaciones de Iglesia y Estado, fueron presentados y obtuvieron premio único en el Certamen científico-literario, abierto por don Federico Vagstad el 21 de Mayo de 1887.



SANTIAGO DE CHILE

IMPRENTA «VICTORIA», DE H. IZQUIERDO Y CA.

71 - Calle de San Diego - 71

1888



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE
VALPARAÍSO

Donado por el Padre Enrique Pascal - 23/10/70. -

DEDICATORIA

A LA MEMORIA DE MIS PADRES (*)

Permitidme, sombras venerandas, que os dedique estas páginas, inspiradas, escritas al soplo vivificante de esa trinidad sublime: PATRIOTISMO, VERDAD Y JUSTICIA; porque si he acertado á reflejar en ellas una sola de estas virtudes, todo es vuestro, la ineludible consecuencia de esa clara noción del bien y de lo justo, que tanto distinguió vuestros nobles espíritus, y de la cual, con ternura siempre paciente y delicada, os esforzasteis por hacerme partícipe.

Y si esta humilde ofrenda de mi piedad filial, consigue llegar hasta vosotros, enviadme, os lo suplico encarecidamente, vuestra celestial bendición; pues ella, fortificándome para el trabajo, contrariedades de la existencia y amarguras del destino, puede que también me haga digno de la misericordia del Dios Omnipotente, á fin de que algún día me reuna á vosotros en el seno de lo infinito.

EL AUTOR.

(*) Don Ramón Rodríguez Moreno, fallecido en esta ciudad el 26 de Abril de 1885 á los 77 años no cumplidos de su edad; y doña Manuela Bravo Aldunate, fallecida en los baños de Apoquindo el 6 del mismo mes y año, á los 61 años.



CERTAMEN VARELA

INFORME DE LA COMISIÓN

Santiago, 25 de Agosto de 1887.

SEÑOR DON FREDERICO VARELA (*)

4.º TEMA

Un estudio Político-social referente á Chile

Sobre este tema se presentaron los siguientes trabajos:

1.º LA SOCIEDAD Y LA HUMANIDAD, ARTÍCULO POLÍTICO-SOCIAL, POR MEFISTÓFELES.

Este escrito es una invectiva contra la sociedad, y se funda en la errada concepción de que la humanidad es cosa aparte y diferente de aquella. Se las llama dos entidades *colectivas y abstractas*, y se supone que *toman, ya las alas metafísicas del ideal, ya la forma y el color del mundo positivo.*

Sobre estas nebulosas del espíritu no se puede construir nada. No se concibe á la humanidad sin ver que sus propiedades ó fuerzas están en el ejercicio completo del al-

(*) De este informe, dirigido al promotor del Certamen, sólo reproducimos aquí la parte referente á las obras presentadas al cuarto tema, al cual nosotros concurrirnos con los tres primeros Capítulos de esta obra, en que política y socialmente se estudia el problema de las relaciones de *Iglesia y Estado.*



ma humana, cuyas tres manifestaciones funcionales de espíritu, corazón y carácter; ó sean, inteligencia, sentimiento y actividad, son solidarias y forman en su conjunto al hombre; ya se le considere individualmente ó se le contemple en la colectividad de la sociedad ó en el todo de la humanidad. Aquí no hay distintas entidades, sino una sola, de modo que no se puede condenar á la sociedad y divinizar á la humanidad.

Fuera de eso, la concepción que el autor tiene de nuestra sociedad es inexacta, pues bastaría para probarlo el hecho de que la encuentra retratada en un pasaje que copia de Núñez de Arce, en el cual este escritor se imagina que en España todo está postrado y casi disuelto, fe religiosa, fe política, amor á la patria, confianza en los principios, y hasta el sentimiento colectivo de la justicia.

Esta pieza no puede entrar en certamen, tanto por sus errores como por su estilo.

2.º VALENTINA, POR LUCIANO ARANDA.

Esta es una novela, y como no hay un tema especial para este género literario, se podría clasificar en el tema cuarto, que permite esta forma para un estudio político-social referente a Chile, si la obra versara sobre un hecho que tuviera conexión con la política. Con todo, Valentina no es una anécdota que, revelando las ideas, los sentimientos, los usos sociales, en un momento histórico, los ponga en relación con la política dominante en ese momento. Es una anécdota original, cuya invención está bien dispuesta para conservar la verdad relativa. Pero en cuanto á lo político, no tiene sino ligeras alusiones; y en cuanto á lo social, no es muy verdadera, porque en nuestra sociedad, si cabe el carácter del héroe, que es un mozo rico, poco educado, que viaja y vuelve al país para ser un jugador, hasta que sufre una prisión por causas políticas; no cabe el carácter de la heroína, que es una huérfana recogida por gentes pobres, la cual sin embargo aparece bien educada, bastante virtuosa para conservarse pura, y para vivir de su trabajo, y lograr, sin pretenderlo, un enlace con un rico que figura en la política y que la coloca

en una alta posición social, en la cual ella revela sus talentos y hasta su habilidad para juzgar de los negocios públicos y tomar parte en ellos. Por lo demás, la novela está escrita con soltura y naturalidad y en un lenguaje correcto.

3.º EL REVOLUCIONARIO, ROMANCE HISTÓRICO DEL MOVIMIENTO POLÍTICO Y SOCIAL EN 1859 EN EL NORTE.

Este título despierta interés, porque sugiere la idea de un argumento histórico tomado de aquel movimiento político, que no fué social; pero el interés desaparece cuando se ve que no hay nada de político en el romance, y que éste no tiene más relación con aquel movimiento que la que precede de haber salido de las filas del ejército revolucionario, para el destierro, el personaje cuyos amores se cuentan. El carácter social del romance solamente aparece en la diferencia de nacimiento de los dos amantes, la cual forma la base del argumento. De consiguiente, se puede aplicar á esta pieza el mismo juicio que en la anterior, porque no corresponde tampoco al tema.

Con todo, no estará demás advertir que este romance es una narración hecha en buen lenguaje, en la cual sólo aparece el autor; lo que es un defecto, cuando éste no es olvidado por el lector á causa del interés del argumento y por razón de un estilo vivaz, florido y atrayente. Sólo en la última parte despierta interés esta obra por la novedad del desenlace y animación del estilo, de modo que su disposición ó intervención general no es artística.

4.º LA IGLESIA Y EL ESTADO, POR INFORTUNIO.

Este es un trabajo serio y de largo aliento, que corresponde al cuarto tema del certamen, pues trata nada menos que de la cuestión social y política de la separación de la Iglesia y el Estado, estudio importante y de actualidad. El autor le da una solución igual á la que, sin propósito deliberado y sólo prácticamente, se le ha dado en los Estados Unidos de Norte-América, una solución radical dentro de la lógica de la ciencia política y filosófica, pero que en su aplicación, dentro de la política positiva podría dar en Chile resultados más enormemente contrarios á la realización de los principios democráticos, que

BIBLIOTECA
ESCUELA DE INGENIEROS
UNIVERSIDAD CATOLICA
VALPARAISO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATOLICA DE
VALPARAISO

los que ha dado en Bélgica, en Méjico y en Colombia. Con todo, la obra merece consideración por la manera como está desempeñada, aunque la resolución de la cuestión sea discutible. El autor divide su trabajo en tres partes, tratando en la primera de la historia de las relaciones de la Iglesia y el Estado, desde Constantino hasta el concordato del siglo XVIII; en la segunda, de las disposiciones patrias que reglan el consorcio entre ambos en Chile; y en la tercera, de los antecedentes políticos y de las necesidades religiosas que inducen la solución de la cuestión en el sentido de separar é independizar la Iglesia del Estado. El estilo es claro y llano, la exposición tiene atractivos; pero el lenguaje adolece de defectos de propiedad que son fáciles de corregir y que talvez en gran parte proceden de erratas de copia. El autor indica que no le ha sido dado retocar el discurso por la falta de tiempo. La Comisión juzga que esta obra merece el premio de quinientos pesos.

.....

Los infrascritos, al proceder de la manera que se expresa en este informe, no han perdido jamás de vista su propósito de ser justos e imparciales en la aplicación de su criterio literario. Y favorecidos por la analogía de su espíritu y de sus principios en la materia, así como por las circunstancias de ignorar completamente quiénes son los concurrentes, creen haber correspondido á la confianza con que los han honrado, tanto el iniciador del certamen como los escritores que con visible entusiasmo han venido á comprobar las dotes de su inteligencia y su amor al cultivo de las letras. Talvez han sido severos en su crítica literaria; pero tal severidad se abona por la imparcialidad y también porque no han tenido voluntad de ofender ó de deshauciar á los escritores, sino más bien la de estimularlos con la verdad, apartándolos de errores que fácilmente pueden corregirse, según el juicio que se han formado.

Sírvase Ud. aceptar, señor Varela, las consideraciones con que le saludan, al presentarle el espléndido resultado de su noble empresa, sus seguros servidores.—J. V. LASTARRIA. — DIEGO BARROS ARANA. — MANUEL BLANCO CUARTIN.



PROLOGO

Al entregar al público este trabajo, debémosle una explicación sobre las causas que nos han determinado á escribirlo, los propósitos que perseguimos, plan y método observados y esperanzas con que soñamos para un porvenir más ó menos lejano.

Desde el gran movimiento liberal de 1849, que tan brillante fisonomía imprimiera á nuestros debates parlamentarios de ese año y cuyos generosos latidos fueron á extinguirse para siempre en los campos de Loncomilla, 8 de Diciembre de 1851; hasta el momento presente, vénese clamando, y cada vez con más imperio, por una reforma patriótica, liberal y honrada en la Ley Fundamental de la República. Y estas aspiraciones á un orden político regular, que cuarenta años atrás sólo se hicieran oír desde la tribuna del Parlamento y desde las columnas de uno que otro órgano de la publicidad diaria, han ido, con el trascurso de los años, haciendo prosélitos en todas las capas de la sociabilidad chilena, ganando en prestigio é influencia, imponiéndose como una ley de suprema salvación; de tal modo que todos los que en Chile piensan y sienten, salvo los usufructuarios del poder, las hacen hoy el objeto de sus más calurosas disertaciones, de sus más



perseverantes esfuerzos, ya que á ello ven vinculadas las naturales evoluciones de todas las fuerzas individuales y colectivas del país.

Y para algunos de estos buenos y celosos patriotas y con cargo á la Constitución de 1833, un profundo malestar político trabaja la República, malestar que esteriliza sus nobles propósitos, que comprime las fuerzas todas de la vitalidad nacional, impidiéndolas que se desarrollen libremente sin la coacción del Estado. Y al abarcar el problema en su conjunto y detalles, ya para remover los obstáculos que la libertad encuentra en su camino, ya para dejar constancia de los otros elementos acumulados para producir la actual situación, no vacilan en sostener que ella es también ocasionada por la acción enervante é invasora de los gobiernos, cuyos intérpretes rara vez han sabido inspirarse en los dictados del honor y patriotismo, por la improbidad política de los partidos que luchan por el triunfo en los comicios y la carencia absoluta de una opinión ilustrada que reprima, condene y castigue. Y es tal la convicción que á ellos asiste sobre la gravedad é intensidad de estos males, que maldicen las instituciones que nos rigen, los poderes que las encarnan, los tiempos que alcanzamos; y, cerrando los ojos á la esperanza, piden para Chile otras leyes y otros hombres, aunque las unas y los otros tengan su cuna en los países del absolutismo de *derecho divino*.

Tal es la imputación que se hace al Código de 1833, y el cuadro desconsolador que se presenta al espíritu de aquellos patriotas, cuando observan el escenario político de la República.

Nosotros, menos pesimistas, ya que tantos temores no embargan nuestro ánimo, nos hallamos, no obstante, bien convencidos de que una terrible crisis política malea y lleva descaminadas todas las fuerzas de la República; pero



también nos asiste la certidumbre de que hay en ella los elementos suficientes para intentar con éxito una reacción saludable, hasta dejarla en condiciones de prosperidad y orden, que nada tenga que envidiar á los países mejor constituidos del globo.

¿Cómo, con qué lógica y justicia, desesperar del porvenir de un país que apenas cuenta setenta años de vida libre, y durante los cuales, si no ha sabido conquistar su libertad política, la civil la ha sentado sobre bases de granito? ¿Por qué desesperar de un país joven, que con éxito asombroso ha sabido resguardar y ensanchar sus fronteras, y á la sombra benéfica de su enseña tricolor, arrancar á la tierra sus riquezas, al arte su esplendor, á la ciencia sus secretos? ¿Por qué temer de la cordura y vitalidad de un país, que lleva en s6n de triunfo los ricos productos de sus diversas industrias á la mayor parte de los pueblos del Viejo y Nuevo Mundo? ¿Acaso todo esto no es una se6al visible de su prosperidad, una muestra inequívoca de los elementos de vida que el país encierra, un timbre de orgullo nacional, un estímulo para más vastas empresas?

Por otra parte, ni la falta de sabiduría en la Constitución de 1833, ni las malas prácticas introducidas á su sombra por gobernantes y gobernados, deben segar las fuentes de nuestras esperanzas; porque, según la exacta expresión de Laboulaye, "lo último que conocen los políticos es la libertad, así como los retóricos la sencillez."

Nosotros así lo comprendemos; y, modestos obreros del progreso moderno, no hemos titubeado, apesar de nuestra insuficiencia, en confeccionar estos *Estudios*, único tributo que el destino nos permite ofrecer á la patria, expresión franca y convencida de lo que para ella queremos y pedimos, en orden á los propios límites del Estado y conveniente libertad de las fuerzas individuales y colec-

tivas, que no miran ni á la conservación ni á los fines legítimos que aquel persigue.



De todas las ciencias en que se subdivide la *sociología*, la política, la más importante de todas, es la que entre nosotros arrastra una existencia más raquítica; y si no fuera por los eruditos é inteligentes trabajos del señor don José Victorino Lastarria, acaso estaríamos autorizados para afirmar que no ha sido cultivada en el país.

Y al expresarnos así, no es nuestro ánimo desdeñar en lo más mínimo los esfuerzos perseverantes del diarismo y de la tribuna parlamentaria; porque unos y otros, por luminosos que sean, desde que no alcanzan á formar un cuerpo de doctrina completa, menos que al cabal conocimiento de la ciencia, tienden á despertar por ella el entusiasmo.

En verdad, lo único que tenemos, la única obra digna de la gravedad de la materia, es la *Política Positiva* de aquel escritor, libro de un mérito indisputable, por la vasta y sólida preparación de su autor, por la claridad en la exposición y nuevos horizontes abiertos á la ciencia por el método positivo en ella introducido; obra notable, repetimos, vertida á dos lenguas extranjeras, adoptada como texto de enseñanza en la Universidad de Méjico y algunas del Brasil, citada amenudo por la mayor parte de los estadistas y publicistas hispano-americanos, únicamente poco leída, acaso desestimada, en la tierra en que viera la luz su ilustre autor.

Y esta esterilidad, en un país en que todo el mundo tiene la manía de ser *político*, no debe herir nuestro orgullo nacional.



La viciosa educación que heredamos de la metrópoli, en la que jamás se sospechó que la Política fuera una ciencia, sino el arte de reverenciar á los reyes y hacer servir en su solo provecho todas las fuerzas individuales y colectivas, á fin de que, reinando la paz de Varsovia, jamás los espíritus atentaran contra el *imperium unum*; y el hecho de no haber en la Universidad una verdadera cátedra de esta ciencia, desde donde los resabios del antiguo régimen fueran combatidos enérgicamente; son, en nuestro sentir, los principales fundamentos de aquella esterilidad, del descompaginamiento que se nota en los elementos políticos del país, de esa confusión lamentable que se hace del Estado y de la sociedad, de los propios atributos de aquel y de los imprescriptibles derechos de ésta, de esa profunda crisis política que trabaja la República que, haciendo volver los ojos al pasado, lamentamos el presente tanto cuanto nos inquieta el porvenir.

Es notorio que en nuestra Universidad hay una sola cátedra para la enseñanza del *Derecho Constitucional y Administrativo*, y que sirve de texto el libro intitulado "La Constitución ante el Congreso" por don Jorje Huneeus; obra que corresponde admirablemente á su título y en la cual, con una paciencia que asombra, el autor ha acertado á reflejar hasta la más nimia peripecia de que el Código de 1833 haya sido objeto en los debates del Parlamento. (*)

Pero ¿qué nuevos horizontes se abren al espíritu de la juventud con el conocimiento de nuestro *Derecho Público*

(*) Por decreto de 11 de Diciembre de 1887, el Supremo Gobierno ha creado una segunda clase para la enseñanza en especial del *Derecho Administrativo*, disponiendo á la vez que en la ya establecida el estudio de nuestra Constitución se haga comparándola con la de otros países.

No creemos que esta reforma salvará los inconvenientes apuntados; porque ambas asignaturas no enseñarán lo único que debe anafiaras: los principios filosóficos y la observación experimental en que reposan la constitución y administración de los pueblos libres.



Positivo, esa Constitución de 1833, elaborada, no para establecer una República é instituir verdaderos poderes que sirvan sus diversos intereses, sino para remedar y quizás hacerlo más odioso, el régimen absoluto que, para vergüenza de la humanidad, dirigiera no há mucho sus destinos? ¿Qué ciencia, qué nuevas doctrinas pueden ir á fortificar y engrandecer el espíritu de los jóvenes educandos, cuando el libro en que beben sus inspiraciones conságrase, salvo una que otra disertación teórica, á hacer la historia fidedigna del modo como los diversos preceptos de ese Código han sido interpretados en ambas ramas del Congreso, de ese Congreso siempre espúreo por su origen, siempre sin autoridad en sus actos, ya que todos llevan el sello de una voluntad que le es extraña: la del Presidente de la República?

Con un material, pues, tan mal preparado y con instrumentos tan defectuosos, nada tiene de extraordinaria la situación en que nos encontramos, y que los conocimientos políticos, acaso los más trascendentales, ya que sin ellos no hay Estado ni sociedad posibles, no se hallan hoy en mejor pié que en los odiosos tiempos del coloniaje. Y tampoco debemos considerar como una nota discordante del progreso en que vivimos, la larga vida de la Constitución de 1833; ya que, por las mismas causas apuntadas, jamás ha podido luchar contra ella una corriente poderosa capaz de influir en el ánimo de los gobernantes para desviarlos de lo contrario al interés público.

Resulta entonces que en el malestar político que nos aqueja, que tanto subleva la exquisita sensibilidad de los pocos hombres que saben sentir y pensar, que tanto nos avergüenza ante nosotros mismos y pueblos que nos observan, todos, cual más cual menos, han contribuido a darle vida: los constituyentes de 1833, que sólo pensaron en hacer eterno el poder en manos de sus camaradas políti-



cos; los hombres que desde aquella fecha hasta la hora presente han ejercido el gobierno del país y que, apesar de sus homenajes calurosos á la libertad y al derecho, nunca han consentido en deponer una parte reducida siquiera de las atribuciones que aquel Código puso en sus manos, por temor de que el poder pase á ser la presa de sus adversarios; los cooperadores de éstos, ya por pereza, ya por falta de una propia individualidad, ya por el fácil incentivo de los honores oficiales; el país entero, siempre frío é indolente por la cosa pública.

Deseosos, pues, de sacudir el letargo en que vivimos, de abrir un paréntesis al marasmo político en que yace sumergida la República, de indicarle que aún no todo está perdido y que una reforma honrada de nuestras instituciones, restringiendo la acción del Estado y dando á la sociedad el libre gobierno de todas sus fuerzas, abriría la era de mejores tiempos; hemos afrontado la tarea de estudiar á la doble luz de la ciencia y de la observación experimental, aquellos problemas más graves é importantes en la constitución de un Estado y que en consecuencia más de cerca comprometen la prosperidad de la nación.

Ni remotamente nos halaga la esperanza de que el desempeño haya correspondido á la importancia de la materia y decidida atención que le hemos prestado. Pero confiamos sí que se hará justicia á la rectitud de nuestros propósitos, al criterio liberal en que siempre hemos pretendido inspirarnos y al deliberado intento de hacer mérito de tantos episodios de nuestra historia política, para deducir consecuencias filosóficas ó sentar en ellos nuestras doctrinas, jamás en són de amenaza ó amarga censura contra los hombres que han tenido el peso del gobierno, acaso siempre tan errados en el proceder, como sinceros en el amor á la patria.

* * *



En diez Capítulos hemos dividido la presente Obra, ajustándonos en su colocación al orden de materias que se nota en el Código de 1833.

Los tres primeros están consagrados al estudio de las relaciones de Iglesia y Estado, y los restantes respectivamente á las materias siguientes: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Responsabilidad Ministerial, Consejo de Estado, Poder Judicial, Gobierno y Administración Interior y Poder Municipal.

Convencidos de que la política es una ciencia de aplicación, en la que tercian con igual imperio los principios filosóficos unánimemente aceptados y las condiciones peculiares y circunstancias actuales de cada país, al estudiar cada uno de estos problemas nos hemos esforzado en conocer su filiación científica, para resolverlos en seguida en armonía con la condición característica de la sociabilidad chilena, á fin de que el advenimiento de la nueva doctrina impulse el carro que lleva el porvenir de la República.

Entre aquéllos, hay algunos que son más políticos que sociales, por lo cual no hemos titubeado en darles una solución radical, desdeñando hábitos y vicios que casi constituyen en nuestro cuerpo político una segunda naturaleza; como quiera que ellos descansan en principios absolutos, cuyo desconocimiento importaría la negación de la ciencia.

En cuanto al método de que nos hemos servido para indagar la verdad, él hallábase aconsejado por las ideas que nos gobiernan; puesto que siempre que se trate de conocer una verdad, partiendo de premisas ciertas, que en este caso son el cuerpo social y leyes naturales que lo dirigen, menester será apelar á la inducción para sentar principios generales y á la deducción para sacar fuerzas de los hechos no controvertidos.

Sobre las fuentes de inspiración y consulta, además de nuestra propia historia política, amenudo nos hemos ser-



vido de las *Lecciones de Política Positiva* del señor Lastarria y de esa serie de publicistas ingleses, franceses, norteamericanos y belgas, cuyos nombres se leerán varias veces en esta Obra, pero cuyas opiniones no siempre hemos transcrito textualmente, á fin de hacer más comprensibles sus ideas y las nuestras.

Penetrados de nuestra falta de autoridad, no menos que del recelo con que en este país se acoge hasta la menor innovación, hemos creído prudente comparar en cada caso particular los preceptos de nuestro Código Político con los análogos de otros países, aún los regidos por instituciones monárquicas. Con ello justificamos también que el Estatuto Chileno es uno de los más defectuosos y atrasados.



¿Cuál será, ahora, el fruto de tantas fatigas? ¿Acaso nuestros acentos irán á perderse, como tantos otros, en medio de la glacial indiferencia con que el pueblo chileno recibe las producciones del espíritu?

No nos hacemos ilusiones.

Hoy por hoy, apesar de la vitalidad del país y de tantos nobles corazones que abriga en su seno, no se divisan síntomas sensibles de un mejoramiento, y acaso se esperan todavía días más negros para el honor de la República.

Empero, el reinado de las malas pasiones necesariamente es transitorio, porque lleva en sí el germen de muerte. Sólo la virtud, base inmutable de las acciones humanas, está destinada á brillar eternamente en el horizonte de los pueblos, como en el corazón de los individuos; porque sólo bajo su égida los unos y los otros pueden ser grandes y felices.



La atmósfera deletérea en que vivimos desaparecerá al soplo vivificante de la verdad y la justicia; porque la juventud, que es el calor, la vida y el porvenir de la patria, jamás les ha negado en el regazo de su alma seguro y noble asilo.

Para entonces emplazamos al despotismo que en setenta años de vida libre ha explotado en su solo provecho las fuerzas todas de la República; y si ya nuestra frágil arcilla ha caído al suelo hecha girones, bajo el doble peso de la fatiga y de los infortunios, sin duda que los ecos alborozados del pueblo que festeja el advenimiento de la virtud, el reinado de la libertad y del derecho, irán é repercutir en las paredes de nuestra humilde tumba, para indemnizarnos con usura de los votos que hoy hacemos por la felicidad de la patria, de la labor y tiempo empleados en la confección de este libro.

EL AUTOR.

Santiago, Diciembre de 1887.



CAPÍTULO I

DE LA IGLESIA Y EL ESTADO

RESEÑA HISTÓRICA

SUMARIO:—I. Introducción.—II. La sociedad civil y la sociedad religiosa. Primeros pasos de la religión cristiana y edicto del gran Constantino, por el cual hace de ella la religión del Imperio.—III. Concesión de Pepino el Breve a los Pontífices. Inmenso ascendiente que estos adquieren en todo el orbe cristiano. Causas que producen la *reforma* religiosa del siglo XVI, y el ningún resultado práctico que ella trae para el problema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado.—IV. Diferencia sustancial entre los tiempos medievales y modernos sobre la autoridad que ejercieron los Romanos Pontífices.—V. Elecciones de obispos en los primeros siglos de la era cristiana; costumbres que dominaban en España a este respecto. Concesiones apostólicas y Concordato entre los reyes católicos sobre este mismo asunto.—VI. Patronato Real de Indias.

I

INTRODUCCIÓN

Estamos en presencia de un problema de suyo difícil y complejo, no porque su estudio y solución exijan descomensurado esfuerzo de la inteligencia, sino porque cualquiera que sea el partido que se adopte, él habrá de acarrear siempre resistencias y luchas, muy difíciles de contener y aplacar; como quiera que en todos los tiempos y lugares el sentimiento religioso ha sido el más enérgico, el más irresistible en su acción y el de mayores consecuencias en la suerte de los imperios.

Aunque el exclusivismo religioso no es de este siglo, y en especial de la época en que escribimos; aunque la ciencia política ha hecho ya



el acopio suficiente de hechos históricos y consecuencias filosóficas para afrontar y resolver las varias situaciones en que puedan hallarse comprometidas la existencia ó ventura de un Estado; es lo cierto que ningún problema político-social ha hecho más gasto de luces é ingenio, sin recibir hasta el día solución práctica y uniforme, que el importantísimo que se desprende del género de relaciones que deben existir entre las dos grandes potestades de toda soberanía: la Iglesia y el Estado.

A diferencia de la totalidad de las enseñanzas políticas, que vienen preocupando á los publicistas, desde Platón y Aristóteles hasta lord Macaulay y Spencer, tanto como á los gobernantes, desde los soberanos más autócratas de la antigüedad hasta los titulados repúblicos de la hora presente; aquel problema sólo ha subido al escenario de la discusión á fines del pasado siglo, cuando por vez primera se congregara una asamblea de hombres libres para hacer solemne declaración de los derechos y garantías del ciudadano y marcar el alcance y atribuciones de los poderes públicos.

Fué en la Constituyente francesa de 1789 y por el órgano de uno de sus más caracterizados miembros, el conde Carlos Lameth, en donde se hicieron las primeras manifestaciones del principio de absoluta independencia entre ambas potestades. Y ¡cosa singular! aquellos atrevidos reformadores, para quienes, ni el poder *divino* de los monarcas, ni los hábitos y preocupaciones de una decena de siglos, fueron óbice bastante á detenerlos en el camino de la regeneración social y política, perplejos quedaron á la vista de esas manifestaciones; y, olvidando sus sentimientos filosóficos y la clara noción que tenían de la libertad, dejaron á la Iglesia en el íntimo y tranquilo consorcio en que hasta entonces había vivido con el poder temporal.

No fueron más audaces los herederos de los primeros constituyentes franceses. Por el contrario, Napoleón, estupefacto ante las ruinas que la revolución acumulara sobre el suelo de su patria, temeroso de que su imperio, elevado sobre bases tan deleznales, no resistiera á la acción del tiempo y de los acontecimientos, y esperando hallar en lo divino un poderoso contingente, tendió mano amiga al Pontífice de Roma, hizo de la *religión católica* la religión del Estado, y elevó á la categoría de preceptos resguardados por la fe de la Nación, la línea de conducta á que en lo sucesivo debían ajustarse las relaciones entre la Iglesia y el gobierno secular.

En efecto, el Concordato que aquel soberano celebrara en 1801 con Pío VI, más tarde su prisionero en Avignon, fué el homenaje que el nuevo orden de cosas tributaba al credo religioso de los franceses, lazo



de estrecha concordia entre el César naciente y el Jerarca Supremo de la Iglesia, expiación, en fin, que el Imperio ofrecía ante el ara santa, en desagravio de los rudos golpes asestados al culto católico por el vértigo revolucionario de los primeros tiempos (1).

Sin embargo, esta política, de transacciones y complacencias, no ha sido la dominante en los países occidentales de Europa desde medio siglo atrás.

Causas imprevistas y poderosas á la vez, con raíces las unas en el sentimiento de nacionalidad, con fundamento las otras en las conquistas de la ciencia política, que lucha por dar á sus principios la fuerza de teoremas matemáticos, que se esfuerza por devolver al individuo su libertad y encerrar al Estado dentro de sus límites naturales, han hecho que publicistas y gobernantes fijen vivamente su atención en el carácter único que reviste el consorcio de las potestades temporal y espiritual, intentando por ende escogitar un procedimiento que, sin lastimar ningún derecho, haga reinar la paz en las conciencias y la armonía en todos los poderes, cualesquiera que sean su naturaleza ú objetivo.

Al calor de tales sentimientos no tardó en aparecer la discusión franca, discreta y luminosa, como así mismo el ensayo más ó menos atrevido de procedimientos, diversos en todo ó parte, al que impera en el mundo desde quince siglos atrás.

Fué el conde de Cavour el autor de aquella célebre fórmula: *Iglesia libre en el Estado libre*, cuya acertada interpretación todavía se busca, y que, como la cucarda tricolor que Lafayette obsequiara á sus soldados, ha dado ya la vuelta al mundo.

Vivamente preocupado aquel estadista, más que de elaborar para su patria sabias instituciones, de compaginar y reunir bajo un solo cetro los pequeños Estados en que se hallaba dividida la península, no tardó en divisar las grandes dificultades de tamaña empresa y cuán estrechamente estaba subordinado á sus planes el atentar contra el poder del Pontífice de Roma cuyos dobles intereses, temporales y espirituales, iban á hallarse en abierta oposición con el problema de la unidad italiana.

Soberano temporal en una región importante de la península, soberano espiritual y aliado de todos los pequeños príncipes, cuya autoridad era necesario hacer desaparecer en obsequio de aquella aspiración,

(1) Suscribieron ese concordato por el Emperador de los franceses, su hermano José Bonaparte, y por el Papa, el cardenal Consalvi.



el Pontífice de Roma no vaciló en lanzar sus rayos celestes contra el monarca de la casa de Saboya, al punto de hacerse público el doble intento del conde de Cavour.

La lucha quedó así trabada: de una parte el poder papal que defendía sus temporalidades é inprescriptibles derechos espirituales, y de la otra, el rey de Cerdeña y el Piamonte, que arrojaba en la balanza de sus destinos el importante problema de la unidad nacional y el no menos importante de *civilizar* el Estado, hasta dejar á cada potestad en sus respectivas esferas de acción.

Los resultados son de todos conocidos: la unidad italiana prodújose poco á poco, mediante el tesón incansable de los que se habían hecho sus intérpretes y el desarrollo de acontecimientos imprevistos, quedando sólo en camino de solución el otro pensamiento que acariciara el político italiano.

Empero, desde entonces existe planteada la grave cuestión política de la independencia recíproca y absoluta de las potestades temporal y espiritual, fijadas sus premisas, impuesta su discusión á los publicistas y á los gobernantes su solución.

En efecto, la chispa que brotara del cerebro del unificador de Italia y que tan grande incendio produjo en los propios dominios de la autoridad papal, fué á despertar en su letargo á muchos y muy notables estadistas ó escritores de las otras naciones de Europa. Gladstone y Disraeli, Lord Macaulay, Spencer, Stuard-Mill, etc., en Inglaterra; Pelletán, Cormenin, Jules Simón, Tocqueville, Laboulaye, Courcelle-Seneuil, Auguste Comte, Emile Littré, etc., en Francia; Frére d'Orban, Lave-laye, etc., en Bélgica; abordaron y resolvieron el problema según eran conservadores ó liberales los principios que profesaban.

Del terreno de las abstracciones metafísicas pasóse muy luego al de la práctica; y Bélgica y Suiza ensayaron y ensayan aún, el sistema de una relativa independencia entre ambas potestades. Y esta ola de libertad llegó hasta bañar las costas del Nuevo Mundo. Venezuela, Colombia y Méjico, reaccionando contra el pasado, cortaron de un solo golpe los lazos que unían á la Iglesia con el Estado, y dieron vida á un nuevo orden de cosas, que las contrarrevoluciones conservadoras no tardaron en arrojar al suelo hecho girones.

Como se ve, la cuestión que nos ocupa es relativamente moderna; y si los publicistas han acertado á discutirla en sus facies más importantes, ningún país serio, con apego á sus tradiciones, con conciencia de su porvenir, ha intentado entrar de lleno en la risueña vida de la independencia recíproca, limitándose los más amantes del principio liberal á un ensayo á medias, y permaneciendo los otros, que forman la



casi totalidad de los países cultos de Europa y América, en una prudente observación. (2)

A juzgar por estos antecedentes, no debe causarnos extrañeza que Chile, en donde el espíritu colonial echara más hondas raíces, vejete todavía sobre este particular á la sombra del antiguo régimen, apesar de que no le han faltado esclarecidos ingenios nacionales que, inspirándose en las doctrinas de los publicistas recordados más arriba, han disertado hábil y copiosamente sobre las ventajas de una liquidación lenta y paulatina entre la Iglesia y el Estado. (3)

Con todo, ni la naturaleza del problema, de suyo complejo y difícil, ni la falta de un criterio uniforme, deben ser un obstáculo para que intentemos su estudio, bajo el triple aspecto, histórico, político y social, y correspondiente solución positiva; puesto que conflictos recientes, han venido á evidenciar que el *modus vivendi* por que atravesamos, no es el llamado á mantener en paz á las conciencias, ni el que protege al Estado en los derechos que cree inherentes á su soberanía y á la Iglesia en el libre ejercicio de su sagrado ministerio.

Abordaremos, pues, esta grave materia, movidos por su importancia, alentados por su oportunidad, y sostenidos por ese nobilísimo deseo de hacer grande y feliz el suelo en que viéramos la luz primera.

II

LA SOCIEDAD CIVIL Y LA SOCIEDAD RELIGIOSA.—PRIMEROS PASOS DE LA RELIGIÓN CRISTIANA Y EDICTO DEL GRAN CONSTANTINO, POR EL CUAL HACE DE ELLA LA RELIGIÓN DEL IMPERIO.

Al estudiar esta cuestión, oportuno será que principiemos por orientarnos acerca del modo cómo se han generado las actuales relaciones entre la Iglesia y el Estado, sus antecedentes históricos, sus fines y propósitos. Esta línea de procedimiento, es tanto más correcta, cuanto

(2) Se comprenderá muy bien que con lo dicho, no abrazamos á la Gran República del Norte, país sin rival en el mundo civilizado y cuyas sabias instituciones tendremos oportunidad de invocar muy á menudo en el presente trabajo, y sobre todo al tocar de cerca la faz teórica y práctica de la cuestión.

(3) Don Manuel Carrasco Albano, en sus *Comentarios á la Constitución de 1833*, y don José Victorino Lastarria, en sus *Lecciones de Política Positiva*, obra notable bajo todos conceptos, han sido los primeros que entre nosotros han dilucidado tal tesis.

BIBLIOTECA
ESCUELA DE DERECHO
UNIVERSIDAD CATÓLICA
VALPARAÍSO



que á nosotros no nos trabajan sistema alguno preconcebido, ni los intereses momentáneos de la política, ni los realmente importantes de un orden religioso cualquiera. Avidos de luz, llegamos al terreno de la discusión con espíritu tranquilo, sin más rumbo que la verdad y la justicia, y sin otro objetivo que la prosperidad nacional, en cuanto ella sea compatible con los respetos debidos á la conciencia.

Comencemos.

Las dos grandes potestades, Iglesia y Estado, no vinieron gemelas á la vida. La sociedad civil hallábase seria y completamente organizada, con una legislación propia, con regímenes políticos que afianzaban su existencia, con hábitos y costumbres que suplían la deficiencia de la una ó moderaban el rigor de los otros; cuando surgió de entre las olas embravecidas por el violento choque de las conciencias, que trajera consigo la predicación evangélica, la sociedad religiosa ó espiritual, también con un credo netamente definido y con aspiraciones y fines encaminados á arraigarla para siempre en el corazón del cuerpo social, como quiera que ella tendía al mejoramiento del hombre y á allanarle el camino de la eterna felicidad.

La luz del Tabor no se abrió fácilmente paso al través de las negras é impenetrables nubes, que el paganismo de veinte ó más siglos acumulara sobre el horizonte religioso de los pueblos asiáticos y europeos, únicos centros por ese entonces de la vida civilizada. Fué menester al Maestro del nuevo credo, á fin de que el eco de su palabra divina repercutiera por el ámbito entero del mundo conocido, que desde lo alto de una cruz afianzada con su propio martirio el valor de su fe, el mérito positivo de su doctrina y su inmenso amor á la humanidad que venía á redimir.

Los primeros apóstoles, siguiendo las huellas de sangre que les trazara el Mártir del Gólgota, hallaron también el sacrificio, cuando no la muerte, como recompensa á sus esfuerzos para divulgar la verdad evangélica que se les había revelado.

No es de este lugar ni hace á nuestro propósito, bosquejar el cuadro de las grandes penalidades y martirios que aquellos primeros heraldos se impusieron, hasta conseguir que sus enseñanzas penetraran poco á poco en todo el mundo pagano, desde la humilde choza del labriego desde la aún más humilde del esclavo, hasta el solio de los dominadores del orbe, los Césares de Roma. Nos bastará recordar que los Pontífices, los Obispos y los prosélitos todos de esa Iglesia, que encontrara su cuna en el pesebre de Belén, llenaron los altos fines de su misión y satisficieron sus más premiosas necesidades, durante los tres primeros siglos de la nueva era, á costa de las más crudas penalidades, pidiendo



á veces á las entrañas de la tierra el reposo que el astro del día les negara, soportando en todos los instantes la persecución ó la muerte de parte de los déspotas dominadores del mundo; como quiera que la autoridad de éstos comenzó á flaquear en el momento mismo de la aparición de la *buena nueva*, que hacía de la igualdad su primera ofrenda á la especie humana, que emancipaba á la mujer hasta dejarla al nivel de sus verdugos, que convertía al hombre en ciudadano, idéntico, superior talvez á sus titulados señores.

«Embestida aquella mole agigantada con embates violentos (refiérese el autor al imperio romano), y socavada con pausada decadencia, una religión pura y humilde se fué internando mansamente en los ánimos, medró más y más en sus callados y recónditos albergues, se robusteció con la oposición, y enarboló allá por fin el pendón triunfador de la Cruz sobre los escombros del Capitolio. Ni aún se ciñó el cristianismo á la época y á los linderos del imperio romano. Tras el giro de trece á catorce siglos, aquella religión idéntica es la profesada ahora mismo por las naciones de Europa que forman la parte más descollante del linaje humano, tanto en artes y ciencias como en armas. Voló en alas de la industria y la fe hasta las playas más remotas de Asia y Africa y planteóse arraigadamente por medio de sus colonias desde el Canadá hasta Chile en un mundo desconocido de los antiguos.» (4).

A juzgar por estas someras reminiscencias, no hubo, pues, ni pudo haber, el menor consorcio entre la sociedad naciente y la ya establecida. Por el contrario, ésta que veía en aquella un émulo que con éxito podía disputarle el dominio del mundo, apuró el talento de sus más aventajados políticos para sembrarla de escollos en su camino, para hacerla odiosa á los súbditos del Imperio. (5).

Tales fueron los primeros pasos de la Iglesia de Cristo y tal la suerte que le depararon los señores del mundo pagano.

Sinembargo, este orden de cosas no fué de larga duración. Un acontecimiento, maravilloso y sobrenatural para sus contemporáneos, pero en nuestros días lógico y suficientemente explicable ante las leyes de la causalidad histórica, vino á cambiar por completo la faz de los sucesos. Aludimos al Edicto imperial, promulgado en Milán por el gran Constantino en 313, que llevó la religión del Calvario hasta el trono de los Césares, que concedió á sus sacerdotes honores y pri-

[4] Gibón. *Decadencia y ruina del Imperio Romano*, Tomo II, Pág. 50.

[5] Según el autor citado y otros historiadores circunspectos, fué la política la que casi siempre armó el brazo de los Césares en las diez grandes persecuciones ó matanzas que ordenaron contra los cristianos.



villegios y á sus prosélitos ancho y libre campo para la confesión de su fe.

Y esta orden imperial no vino á impulsos de intereses momentáneos, ni fué el resultado de una convicción profunda. Si debemos atenernos al criterio de la época, fué la irresistible explosión de un espíritu dominado por un acto misterioso y sobrenatural.

Proclamado César en 306 por las legiones de Bretaña, el hijo del emperador Constancio Cloro y de Santa Elena, aprestóse, tan luego como hubo ceñido la púrpura, á combatir á sus dos rivales que por ese entonces le disputaban el dominio del mundo: Lisinio en el Oriente y el tirano Magencio en el Occidente, cuyas exacciones mantenían oprimidos y exasperados á los pueblos de Italia y Africa.

No bien hubo puesto en movimiento para tan ardua empresa, cuando aquel príncipe pagano acertó á ver en el cielo la señal sagrada de la religión cristiana, una cruz rodeada de estas palabras en caracteres de fuego: *Tú vencerás por esta señal.*

Adoptando esta señal con el nombre de *Lábaro*, como emblema de sus legiones, aquel guerrero marchó impertérrito al encuentro de sus rivales, venciólos en combates decisivos y fué á fundar con su propio nombre, allá en los confines de la Europa y el Asia, una gran ciudad, que debía ser la cuna de un nuevo imperio y desde donde la luz evangélica irradiaría como hasta entonces no había habido ejemplo, sobre todas las naciones del Oriente y del Occidente.

En pago de tanta gloria y maravillosas conquistas, el nuevo señor del mundo abrazó con efusión la fe ortodoxa, colmó de privilegios y regalías á la Iglesia; y con las mismas armas que sus predecesores durante tres siglos emplearan para perseguir á los cristianos protegió á sus hermanos en la fe. (6).

[6] Hé aquí, ahora, las causas á que la crítica histórica atribuye el progreso de la religión cristiana: «Nuestra curiosidad desea averiguar naturalmente los medios que proporcionaron á la fe cristiana una victoria tan señalada sobre las religiones arraigadas ya sobre la tierra. Obvia y terminante es la contestación, á saber, que procedió este portento de la evidencia combinante de la misma doctrina y de la providencia irresistible del Sumo Hacedor. Mas como la verdad y la razón rarisima vez logran cabida tan halagüeña en el mundo, y por cuanto la Suma Sabiduría suele dignarse acudir á las pasiones del corazón humano y á las circunstancias de los individuos, como instrumentos para desempeñar sus miras; se tendrá á bien el que preguntemos con decorosa sumisión, no ciertamente cuál fué la primera, sino cuáles serían las causas secundarias de los rápidos progresos de la Iglesia cristiana. Distinguiremos quizás cinco causas en su ejecución, y son las siguientes: 1.ª el empeño inexorable, y si nos podemos expresar así, intolerante de los cristianos, heredado, es verdad, de la religión judía, pero acrisolado de la hez insociable que, en vez de brindar, estaba retrayendo á los paganos de abrazar la ley de Moisés. 2.ª La doctrina de la vida venidera mejorada con cuantos requisitos



Y el hijo de Santa Elena fué aún más allá en su celo por el engrandecimiento de su culto: llevó la acción del brazo secular hasta inmiscuirse en las enseñanzas de la Iglesia, ora dictando pragmáticas contra los heresiarcas, ora convocando y presidiendo concilios, como el de Nicea en 325, en el cual de sus propios labios oyera el *arianismo* su anatema y San Atanasio la confirmación de su doctrina.

Fué así como quedó sellado el consorcio entre las potestades del cielo y de la tierra, asociación recíproca en que la Iglesia deponía una gran parte de sus derechos imprescriptibles á trueque de conquistar la libertad, la tolerancia y el apoyo del brazo secular.

Aunque esta unión estuvo espuesta á grandes vicisitudes; aunque algunos de los sucesores de Constantino, como Juliano el apóstata, emplearon su tiempo y sus armas en perseguir y extinguir la religión que aquel príncipe colocara á la diestra del trono; de todos modos, las relaciones mutuas del consorcio quedaron definidas para siempre y, siendo de notar cosa admirable que después de quince siglos, ellas existan todavía en todos los pueblos cristianos salvo diferencias de detalle.

Nos haremos cargo de algunas de aquellas vicisitudes, á fin de avanzar en el bosquejo que intentamos hacer de la historia de las relaciones de la Iglesia y el Estado, hasta llegar á los grandes acontecimientos de la época moderna, es decir, hasta la hora en que los pueblos del occidente de Europa despertaron á la vida del derecho y libertad.

III

CONCESIÓN DE PEPINO EL BREVE Á LOS PONTÍFICES.—INMENSO ASCENDIENTE QUE ÉSTOS ADQUIEREN SOBRE TODO EL ORBE CRISTIANO.—CAUSAS QUE PRODUCEN LA REFORMA RELIGIOSA DEL SIGLO XVI, Y EL NINGÚN RESULTADO PRÁCTICO QUE ELLA TRAE PARA EL PROBLEMA DE LAS RELACIONES DE LA IGLESIA Y EL ESTADO.

La situación halagüena y estable, que el gran Constantino dispensara á la Iglesia de Cristo, afianzóse á mediados del siglo VIII con una

pudieran realzar y comprobar verdad tan preciosa. 3.ª La potestad milagrosa atribuida á la Iglesia primitiva. 4.ª La moralidad austera y pura de los cristianos. 5.ª La concordia y disciplina de la república cristiana, que fué por grados planteando un estado próspero é independiente en el corazón del imperio romano.» *Gibón, obra citada, tomo 2.º, página 51.*



nueva concesión á sus derechos, que debía permitirle en adelante medirse cuerpo á cuerpo con las autoridades de la tierra al propio tiempo que le suministraba otros elementos de acción para hacer más segura la propaganda en provecho de sus enseñanzas. Hablamos de la concesión que Pepino el Breve hiciera á los Pontífices en 754 de la campaña de Roma, la Emilia y la Pentápolis conquistadas por él á Astolfo rey de los lombardos.

Á contar desde ese año los Papas, convertidos en reyes por la generosa piedad de aquel príncipe, con las armas en la mano resistieron primero y vencieron en seguida á los otros pequeños soberanos de Italia, y en más de una ocasión solemne detuvieron en las fronteras de esta, ó en las puertas de Roma á los bárbaros del norte que, cual avalancha de fuego, todo lo destruían en su vertiginosa carrera.

Consecuencia lógica del doble poder que desde esa época ejercieron los sucesores del humilde pescador de Galilea, fué el inmenso prestigio ganado en todas las naciones que no ha mucho habían formado el Imperio Romano, prestigio que muy en breve pasó á ser señorío sobre los soberanos y los súbditos á medida que la fe de Cristo iba internándose más y más en todas las capas sociales.

La historia del papado y de los pueblos cristianos, desde que Pepino el Breve enlazara la tiara con el cetro hasta la reforma protestante del siglo XVI, en lo tocante á sus relaciones recíprocas, á la vez que forma uno de los períodos más interesantes en la historia de la humanidad, nos revela cuán enérgica y decisiva fué la acción del Soberano Pontífice, cuánta fuerza sabía sacar de su doble autoridad para dominar ó poner á raya á sus hermanos en el gobierno de los pueblos, aunque en algunas ocasiones llegaron éstos hasta sitiar á la Ciudad Eterna.

Merced á esta lucha tenaz alcanzó por esos tiempos á formar parte de los derechos imprescriptibles de la soberanía papal, el imponer á los reyes la paz ó la guerra, dar ó quitar coronas, aplicar á los príncipes rebeldes severos castigos, ora por la acuñación de moneda falsa, ora por el ajuste de alianzas desventajosas, ora por el mal tratamiento que daban á sus súbditos.

Tan monstruosa acumulación de poderes en manos de un solo soberano, tan lamentable olvido del principio evangélico que dice: *Dad al César lo que es del César y á Dios lo que es de Dios*; debía engendrar, como así sucedió, una gran conmoción política-religiosa que, imperceptible ó casi nula en los primeros tiempos, fué poco á poco ganando terreno hasta convertirse en una seria y terrible amenaza para la paz de la Iglesia y la integridad de sus dogmas. Fenómeno éste, por otra parte, que no debe sorprendernos; ya porque el abuso del derecho



engendra necesariamente la resistencia y la lucha; ya porque á todo aquello que pugna con el principio de justicia que el Divino Maestro encerrara en la fórmula que acabamos de transcribir, sólo le está reservado una existencia efímera que, cuando más, sirve de amarga lección al humano espíritu.

Á nadie, pues, que haya reflexionado un instante sobre las causas que influyen en la suerte de los imperios, producirá el menor asombro el hecho de que aquellas inmensas prerogativas de los Romanos Pontífices fueran paulatinamente perdiendo su fuerza y eficacia, así como se deshace y desaparece el humo de los combates; y que los anatemas del Cielo, arma terrible que el Papa-rey esgrimiera cada vez que se intentaba desconocer su autoridad, perdía también su prestigio y vigor, á medida que soberanos y súbditos, por el natural progreso de los espíritus, iban adquiriendo mayor conciencia de sus derechos y libertades.

Otras causas, más positivas y tangibles que éstas, vinieron así mismo á cooperar en la conmoción que agitaba los espíritus y á impulsar el movimiento reformista de principios del siglo XVI.

Con efecto, la desaparición del feudalismo, que tanta fatiga impuso á los soberanos de Inglaterra, Francia y España y que sólo vino á ser un hecho consumado en las postrimerías del siglo XV, importó para la influencia, que en los destinos de Europa ejercía el Vicario de Cristo, un golpe decisivo y trascendental; porque los reyes, fuertes ya en el interior por la unión y obediencia de sus súbditos, no necesitaron en adelante para el afianzamiento de sus tronos y hacer grande y fructífera su autoridad, que vinieran en su auxilio las órdenes y anatemas de Roma.

Y las consecuencias del exterminio de los señores feudales, en cuanto al orden de ideas que nos preocupa, no se pararon aquí.

Libertos ya de la primera atención que les impusiera la autonomía de sus estados, bien convencidos de que una parte del pueblo deseaba también conquistar una relativa independencia sobre la Iglesia de Roma, á fin de verse libre de los tributos por ésta exigidos para el sostenimiento de su culto, algunos de aquellos príncipes, marchando adelante en sus propósitos, atizaron y apadrinaron la *reforma* religiosa que dentro de sus dominios fermentaba, reforma que debía convertirlos en Pontífices de sus propios súbditos.

La codicia fué también parte muy considerable en esta evolución.

Los obispos, los abades y principalmente los institutos monásticos tenían por ese entonces inmensas riquezas acumuladas en sus manos, con las cuales, sin descuidar los intereses religiosos atendían también



al ensanche, al predominio de la sociedad espiritual sobre los gobiernos temporales.

No era, pues, aliciente de poco momento la perspectiva de echarse sobre tan cuantiosos bienes en una época en que el erario regio estaba exhausto por los desembolsos que le demandara la guerra contra el feudalismo. Los reyes así lo comprendieron; y talvez fué éste el motivo que más influyó en sus ánimos para secundar y proteger la *reforma* religiosa del siglo XVI.

Preparado así el terreno para acontecimiento tan grave, allanadas y vencidas con antelación las dificultades de más peso, á nadie puede sorprender la audacia con que el oscuro fraile de Eisleben proclamara en 1517 el principio del *libre examen*, la completa emancipación de la Corte de Roma y enarbolase el estandarte de una nueva religión á cuya sombra todos podían cobijarse, ya que no exigía ni ayunos ni penitencias, y á todos también prometía, sin atención á las obras, la recompensa de una eterna felicidad. Menos debe causar asombro el calor con que los reyezuelos de Alemania y los un poco más fuertes de Dinamarca, Suecia y Noruega, abrazaron la causa del heresiarca, imponiendo igual línea de conducta á sus súbditos y con caracteres tales de intolerancia, que veinte años después de proclamado el *cisma*, el nombre y las doctrinas de Lutero fueron reverenciados del Rhin al Niemen, del Danubio á las frías costas del Báltico. Ni aún tampoco debe sorprendernos, que revolución tan profunda se operara en la nebulosa Albión, en donde dominaba un monarca corrompido en sus costumbres, de carácter altivo y soberbio, presuntuoso y fanático como todo disertador teológico, y cruel y cobarde en sus venganzas, hasta el extremo de sentar las bases de la religión de que se hacía Pontífice sobre los cadáveres de 70,000 de sus más nobles y esclarecidos súbditos.

Todo eso fué la obra, la consecuencia inevitable de las múltiples y variadas circunstancias de que poco ha hemos hecho mérito.

Sin embargo, revolución tan gigantesca, conmoción tan intensa, no alcanzó á variar en parte perceptible las antiguas relaciones que existían entre la Iglesia y el poder temporal. Antes por el contrario, ellas comenzaron á generarse en condiciones más irritantes para el predominio de aquella.

Hasta Lutero, todos los cristianos veían en el Pontífice de Roma al Vicario de Jesu-Cristo, al representante infalible de la verdad religiosa, al amparador de sus derechos, aún los terrenales, en las exacciones de los príncipes. Desde la *reforma*, los disidentes de Roma encontráronse con tantos pontífices cuantos eran los príncipes á que rendían



obediencia; con dogmas y liturgias que variaban según el capricho y los intereses políticos de estos, quienes además estaban secundados en todas ocasiones por los que con el evangelio en la mano predicaban las doctrinas de Lutero, de Juan Huss, Calvino, Enrique VIII, etc.

El carácter, pues, de las relaciones de Iglesia y Estado no se modificó en parte sustancial.

De la omnipotencia de Roma pasóse á la de los príncipes temporales; y las cien pequeñas iglesias que surgieron de las doctrinas de aquellos reformadores viéronse obligadas á recibir sus obispos, sus presbíteros y todo lo que miraba á la propagación de la fe evangélica de las manos mundanas de esos monarcas.

Probado queda, entonces, que el gran movimiento religioso del siglo XVI no pudo ser más anómalo é irregular en sus consecuencias; apesar de que no vacilamos en reconocer que la emancipación de las conciencias que trajera consigo en una parte de la Europa, fué uno de los antecedentes que dió más impulso á la revolución política-social del siglo XVIII.

La autoridad de los Romanos Pontífices en materia de fe, obedecía á un orden lógico de ideas, ya que ellos hánse dirigido siempre á la cristiandad en el carácter de sucesores de los apóstoles. Idéntico atributo en los gobiernos temporales equivalla á un anacronismo, á una confusión imperdonable de los objetivos que persiguen de su propia cuenta la sociedad religiosa y la política, á una intrusión mortificante en el sagrado fuero de la conciencia humana.

Empero, los fines principales que tuvieron en vista los autores de la *reforma* estaban alcanzados: los disidentes de Roma no habían ya menester de grandes sacrificios para ganar el cielo, los príncipes estaban ya en posesión de las grandes riquezas del antiguo culto, y su autoridad fuerte é incontrastable en el interior por el nuevo ascendiente que habían adquirido sobre sus súbditos, no vió ya en los sucesores de San Pedro la menor amenaza. La guerra contra la tiara, esa lucha tenaz que por espacio de tantos siglos tuviera en constante agitación á los emperadores de Alemania, quedaba así concluida para siempre.

Resumamos, ahora, las precedentes consideraciones.

Sin desestimar la parte más ó menos importante que á la *reforma* del siglo XVI haya cabido en los múltiples progresos de la época moderna, es lo cierto que más que á la emancipación de la Iglesia, ella tendió á supeditarla y gobernarla para siempre, hasta el extremo de ser difícil, por no decir imposible, saber en dónde está la cabeza del gobierno espiritual ó temporal haciendo así renacer la teocracia, que hiciera tan odiosos á los gobiernos antiguos. El sistema jurisdiccio-



nal ó unionista, cuyas primeras bases fueron echadas por el hijo de Santa Elena, puede decirse que se solidificó y completó mediante la nueva autoridad que, por ese acontecimiento histórico empezaron á revestir los príncipes protestantes de la antigua Iglesia.

Y hay tanta verdad en estas afirmaciones, que ni los soberanos más regalistas de los tiempos modernos, los muy católicos de la ilustre España, pueden competir con los de Inglaterra, Prusia, Dinamarca y demás naciones protestantes, en cuanto á los derechos de que se creen investidos, sobre las Iglesias de sus respectivos dominios.

Mientras los gobiernos del occidente de Europa ejercitan el *patronato* y demás regalías del Estado, apoyándose en concesiones apostólicas ó en los derechos inherentes á la soberanía nacional; los príncipes disidentes de Roma dirigen los destinos de sus respectivas Iglesias, sin más limitación que la que puede ofrecerle su voluntad omnipotente.

En suma: los soberanos católicos son cuando más delegados de los Pontífices de Roma; los soberanos protestantes llevan la tiara y el cetro, son á la vez cabeza temporal y espiritual para sus súbditos.

IV.

DIFERENCIA SUSTANCIAL ENTRE LOS TIEMPOS MEDIEVALES Y MODERNOS SOBRE LA AUTORIDAD QUE EJERCIERON LOS ROMANOS PONTÍFICES.

Mientras así nacían y se constituían las nuevas Iglesias en los pueblos septentrionales de Europa, mientras con tan detestable criterio se resolvía el problema de su propia independencia; veamos como seguían generándose las recíprocas relaciones entre el Supremo Jefe de la Iglesia Católica y los gobiernos y pueblos del Occidente, que se mantenían fieles y firmes en la unidad ortodoxa. Tal complemento de la reseña en que estamos empeñados nos es indispensable en las presentes circunstancias; porque con él talvez conseguiremos dar una somera idea de la naturaleza de las relaciones que en los tiempos modernos han dominado entre la Iglesia y el Estado, permitiéndonos al propio tiempo orientarnos acerca del régimen que impera en Chile entre estas dos grandes entidades.

La sumisión y acatamiento á las órdenes pontificias, que fué el signo característico de las naciones católicas en los tiempos medievales, no continuó manifestándose en los pueblos del Occidente durante la



época moderna, y sobre todo desde que Lutero enarbolara el estandarte de la rebelión.

Paulatinamente el Romano Pontífice comenzó á perder en fuerza y prestigio; y ¡cosa singular! los mismos reyes que se apellidaban *católicos* y que consagraban su tiempo, sus escudos y sus mejores soldados á la difusión de la fe ortodoxa en las lejanas comarcas que no ha mucho recibieran como un dón de las manos del Vicario de Cristo, fueron también los primeros en reivindicar para sí una serie de prerogativas sobre las iglesias de sus vastos territorios, en negociar con la Santa Sede tratados por los cuales se les reconocían esas prerogativas y aún llegaron en ocasiones solemnes á desoir la voz del Padre Común de los fieles.

Bien profunda es, pues, la diferencia entre el modo como comprendieron y llenaron sus deberes los pueblos y gobiernos de una y otra época.

Lo que en los tiempos medios importaba sólo una tolerancia de parte de Roma, en los modernos pasó á ser un derecho inherente á la soberanía nacional, un precepto escrito en los códigos políticos.

Fué así como una y otra entidad fueron ganando y perdiendo alternativamente, y como comenzaron á formularse las premisas del problema político-social, que hoy es materia de estos *Estudios*.

Y á fin de comprobar esta tesis, hagamos mérito de algunos hechos de la historia de España, ya porque en sus añejas instituciones hállese en gran parte el origen del sistema jurisdiccional que nos gobierna, ya porque esta gran nación ha sido la más regalista de todas las que hasta hoy viven en estrecho consorcio con la Silla Apostólica.

V.

ELECCIONES DE OBISPOS EN LOS PRIMEROS SIGLOS DE LA ERA CRISTIANA;
COSTUMBRES QUE DOMINABAN EN ESPAÑA Á ESTE RESPECTO.—CONCE-
SIONES APOSTÓLICAS Y CONCORDATO ENTRE LA SANTA SEDE Y LOS RE-
YES CATÓLICOS SOBRE ESTE MISMO ASUNTO.

Sábase que los primeros cristianos designaban á sus obispos por medio de elecciones populares, reservando al Papa la institución canónica; y que este procedimiento, en buenos términos, violatorio de la disciplina de la Iglesia, era impuesto por las circunstancias.



En efecto, desde que comenzó la predicación evangélica hasta el reinado del gran Constantino, á la mayor parte de las comuniones cristianas, no les era permitido tener franca comunicación con los sucesores de Pedro, ya por las dificultades naturales que nacían de las distancias, ya por los mil obstáculos que para la prosecución de sus fines á cada paso les presentaban los sayones de los déspotas reinantes. Y esta incomunicación fué tan absoluta, cuando el sucesor de San Pedro vióse obligado á morar en las catacumbas de la Ciudad Eterna, que muchas congregaciones cristianas de Oriente y Occidente nacían ó desaparecían sin que al Pontífice le fuera dado enviarles una palabra de estímulo ó de consuelo.

Tal procedimiento en las sedes vacantes fué, pues, aconsejado por las necesidades de los tiempos; y él fué tanto más imperioso cuanto que una acefalía de larga duración habría importado un verdadero suicidio para iglesias que se iniciaban y para las cuales no había más expectativa que el perseverante trabajo.

Sin embargo, la reacción no tardó mucho en operarse ya que aquel *modus vivendi*, si podía ser conveniente, estaba lejos de consagrar la unidad cristiana. Según queda dicho, ella sobrevino tan pronto como los pueblos comenzaron á disfrutar de alguna libertad para las manifestaciones externas de su fe y los príncipes á confesar el credo de la nueva religión.

En verdad, por los siglos IV y V de la era cristiana puede ya verse que la designación de los Obispos era hecha por los reyes ó los Papas, es decir, por el primero que tomaba conocimiento de la viudez de la Iglesia, sin que en tal evento ni los unos ni los otros conceptuaran desconocidos sus respectivos derechos.

Fué así como reinó durante aquellas edades la más perfecta armonía entre los gobiernos temporal y espiritual, consecuencia inevitable del sentimiento de la prosperidad y respeto de la Iglesia que á ambos dominaba.

No obstante esto, las relaciones de esos poderes estaban necesariamente condenadas á inspirarse en principios antagónicos, á chocar violentamente en la senda que unidos recorrían; como quiera que el uno debía contemplar solamente los intereses espirituales y el otro los de la tierra y que toda autoridad es absorbente por naturaleza.

Del importantísimo papel que le tocara desempeñar á la Iglesia en la tranquilidad interior de los Estados á causa de la decisiva influencia que ejercía en las conciencias, sobrevino para los reyes la necesidad de seguirla muy de cerca en su marcha, de fiscalizarla en sus actos y de terciar eficazmente en la elección de sus prelados; porque con tal



ingerencia en la esfera de lo divino, alejaban los soberanos el peligro más ó menos remoto de que la autonomía de sus Estados pudiera ponerse en duda por los Pontífices de Roma y que la suya propia fuese alguna vez impotente para contener las tendencias liberticidas de los súbditos.

Esta intrusión fué poco á poco acentuándose, y á mediados del siglo XIV consagrósele por medio de un precepto escrito.

Don Alonso por reales órdenes de 1328 y 1348 dictadas en Alcalá dispóné lo que sigue: «Costumbre antigua es en España que los Reyes de Castilla consientan las elecciones que se han de hacer de los Obispos y Perlados porque los Reyes son Patrones de las Iglesias: y costumbre fue siempre i es guardada en España, que quando algun Perlado ó Obispo finare, que los Canónigos e otros qualesquier a quienes de Derecho i costumbre pertenece la eleccion, deben luego hacer saber al Rei por mensajero cierto la muerte de tal Perlado ó Obispo que finó; e antes de esto no pueden ni deben elejir el tal Perlado o Obispo: e otrosí, desde el tal Perlado ó Obispo fuere elegido como debe i confirmado, fué i es costumbre antigua, que antes que haya de aprehender posesion de la Iglesia, deben venir por sus personas a hacer reverencia al Rey: y por esto rogamos y mandamos á todos los Arzobispos e Obispos, é otros Perlados qualesquier, é a todos los Cabildos de las Iglesias catedrales que agora son i serán de aquí adelante, que guarden a Nos e a los Reyes que despues de Nos vinieren, la dicha i derechos que en esta razon tenemos; y que no sean osados de atentar ni hacer las tales elecciones sin que primeramente nos lo hagan saber, y Nos sobre ello veamos i proveamos como cumple a nuestro servicio: e si en otra manera lo hiciesen, i lo suso dicho no guardasen, habriamos por ningunas las tales elecciones, y procederemos sobre ello como cumple a nuestro servicio, porque el nuestro derecho sea siempre conocido y guardado.» (7).

Disposiciones de un carácter análogo dictáronse por los sucesores de aquel soberano, teniéndose siempre el más exquisito cuidado de que cada una de las atribuciones que el rey se arrogaba sobre la Iglesia, quedara compensada con una nueva facilidad para que ésta llenara su augusto ministerio. Así, mientras se prescribía sobre la colación de beneficios eclesiásticos ó abadías, etc., los reyes de Castilla ordenaban que los bienes y personas eclesiásticos gozaran de fuero especial y que todas las disposiciones pontificias fueran fielmente cumplidas en el reino.

(7) Ley 1.^a, Tít. XVII. Libr. I de la N. R.



Con todo, como anteriormente, este nuevo orden de cosas creado por la sola voluntad de los monarcas, imperceptiblemente fué acumulando una serie de elementos explosivos y preparando los ánimos para calurosas agitaciones; como quiera que el menor atropello de sus derechos ha despertado siempre las susceptibilidades del Vicario de Cristo.

Invocaremos en apoyo de estas afirmaciones una sola de las grandes dificultades que acarreó ese sistema para la paz de la Iglesia y perfecta armonía entre los reyes de Castilla y el sucesor de los apóstoles; porque ella es suficiente para darnos una idea del modo cómo esas dos grandes potestades comprendían sus deberes y del incontrastable predominio que aquéllos habían adquirido sobre la Iglesia y sus Pontífices.

Vacante el obispado de Cuenca, el Papa Sixto IV desestimando las prerogativas con que se consideraban munidos aquellos reyes, de *mutu proprio* designó para llenarlo al cardenal San Georgis.

Enterados don Fernando y doña Isabel de esta resolución, hicieron saber al Papa que era otra la persona por ellos designada para ocupar la sede vacante; y que si se insistía en no darle la institución canónica, veríanse en la dolorosa necesidad de convocar un Concilio general, que modificaría la disciplina de la Iglesia en un sentido más armónico con los intereses del Estado.

Ante eventualidad tan insólita, que amenazaba con las perspectivas de un cisma, Sixto IV hubo de ceder, y el candidato de los reyes fué preconizado obispo de Cuenca. (8).

Relaciones tan tirantes é irregulares, que venían á surtir sus efectos sobre asuntos de tan vital interés para las sociedades religiosa y civil, no podían ni debían dominar por mucho tiempo; ya que ellas de ordinario daban margen á eventualidades, como la que acabamos de recordar, que reyes y papas habrían de evitar en pro del prestigio y mayor auge de sus respectivas autoridades.

Quizás fue esa la causa determinante de las concesiones apostólicas de que habla el rey Felipe II en su pragmática de 1565, y en la que dispone lo que va á leerse: «Por derecho i antigua costumbre, y justos títulos i conceciones Apostólicas somos Patron de todas las Iglesias catedrales de estos Reynos, y nos pertenece la presentacion de los Arzobispados y Obispados y Prelacias y Abadías consistoriales de estos Reynos aunque vaquen en Corte de Roma.» (9)

[8] Prescott. Historia del Reinado de los Reyes Católicos.

[9] L. IV, Tit. XVII, Libr. I de la N. R.



Largo y talvez cansado é inoficioso sería que nos detuviéramos en presencia de todas y cada una de las disposiciones análogas que registra el Tit. XVII del Código citado; y por las cuales los papas fueron paulatinamente aceptando el libre ejercicio de ese conjunto de derechos que se decían inherentes á la soberanía real y que canonistas y legistas han convenido en llamar el derecho de *Patronato*. Reiteraremos sí lo dicho más arriba: que estas concesiones de la Silla Apostólica eran la recompensa por el celo incesante que los reyes de España desplegaban en el incremento de la fe cristiana, por el centenar de obligaciones religiosas que imponían á sus gobernados y por las inmunidades que dispensaban á las personas y bienes eclesiásticos.

Empero, esta nueva faz del consorcio, muy diversa por cierto de la que nos ha sido dado contemplar en los tiempos medievales, tampoco era tranquilizadora para los espíritus; porque mientras aquellos soberanos hacían uso del *Patronato*, como de algo anexo á su poderío, la Corte de Roma considerábalo como una simple concesión apostólica, como una mera tolerancia de su parte que podía hacer cesar, si de ello resultaba mayor bien para los sagrados intereses que tenía á su cargo.

Todos estos recelos y mutuas desconfianzas fueron, andando el tiempo, hábilmente zanjados por los representantes de ambos intereses; como quiera que uno y otro, sin olvidar ni su propia autonomía, ni la grave responsabilidad que les afectaba por su misión, comprendieron cuán ventajoso sería sentar las relaciones de la Iglesia y el Estado sobre bases sólidas y bien definidas, ya que ello daría al pueblo el máspreciado de los beneficios: la paz de la conciencia.

Resultado de esa armonía de pareceres, de esa feliz inspiración para alejar en lo futuro todo motivo de lucha y controversia, fué el Concordato que Felipe V y Clemente XII celebraran en 1737, ampliado y corregido un poco más tarde, 11 de Enero de 1753, por Fernando VI, el más hábil y discreto de los monarcas que jamás tuviera la España, y el papa Benedicto XIV.

Trascribiremos en seguida el art. 5.º de este pacto, en el que se reconoce el derecho de *Patronato* de la corona de Castilla, sin más limitación que la de reservar el Pontífice para sí la colación de 52 beneficios, que otro de los artículos del tratado enumera taxativamente.

Hélo aquí:

«Artículo 5.º—Salva siempre la reserva de los cincuenta i dos Beneficios hecha a la libre colacion de la Santa Sede, y salvas siempre las declaraciones poco ántes espresadas, Su Santidad, para concluir ami-
gablemente todo lo restante de la gran controversia sobre el Patronato universal, acuerda a la Majestad del Rey Católico, y a los Reyes



sus sucesores perpetuamente, el derecho universal de nombrar y presentar indistintamente en todas las Iglesias metropolitanas, catedrales, colejiatas, y diócesis de los Reynos de las Españas que actualmente posee, a las Dignidades mayores *post Pontificalem* i otras en Catedrales y Dignidades principales, y otras en Colejiatas, Canonicatos, Porcionnes, Prebendas, Abadías, Prioratas, Encomiendas, Parroquias, Personatas, Patrimoniales, Oficios y Beneficios eclesiásticos, seculares y Regulares *cum cura et sine cura*, de cualquier naturaleza que sean, que al presente existen, y que en adelante se fundaren, si los fundadores no se reservasen en sí y en sus sucesores el derecho de presentar, en los dominios i Reynos de las Españas que actualmente posee el Rey Católico, con toda la generalidad con que se hallan comprendidas en los meses Apostólicos y casos de las reservas generales i especiales; y del mismo modo también en el caso de vacar los Beneficios en los meses ordinarios, quando vacan las Sillas arzobispales y obispales ó por qualquiera otro título.

Y á mayor abundamiento en el derecho, que tenía la Santa Sede por razón de las reservas, de conferir en los Reynos de las Españas los Beneficios, o por sí, o por medio de la Dataría, Cancillería Apostólica, Nuncios de España, e indultarios, subroga a la Majestad del Rey Católico, y Reyes sus sucesores; dándoles el derecho universal de presentar a dichos Beneficios en los Reynos de las Españas que actualmente posee, con facultad de usarle en el mismo modo que usa y ejerce lo restante del patronato perteneciente a su Real Corona; no debiéndose en lo futuro conceder a ningun Nuncio Apostólico en España, ni a ningun cardenal ú Obispo en España, indulto de conferir Beneficios en los meses Apostólicos sin el expreso permiso de S. M. ó de sus sucesores." (10)

Como era lógico esperarlo, los señores de España promulgaron una serie de disposiciones complementarias de este pacto solemne, ya para señalar su alcance, ya para arbitrar los procedimientos á que debían ajustarse los cabildos en las vacancias de prelacias, ya para indicar los casos en que no era posible aspirar á la colación de beneficios, ya para resolver sobre el régimen y admisión de postulantes en los institutos monásticos etc., etc. (11)

Y aquí bien podríamos poner punto final á las reminiscencias históricas que al comenzar este capítulo nos propusimos hacer, desde que ese

(10) L. 1.ª, Tít. XVIII, L. I de la N. R.

(11) Todas estas órdenes encuéntranse insertas en el Tít. XVIII, L. I del Código citado.



concordato es hasta el presente la ley que gobierna las relaciones entre la Iglesia Católica y la España.

No obstante esto, no seríamos completamente exactos si no nos detuviéramos algunos cuantos momentos en lo que hasta el día se denomina *Patronato Real de Indias*, es decir, el conjunto de prerogativas que voluntariamente concedieron los Papas á los reyes católicos sobre las Iglesias del Nuevo Mundo.

IV.

PATRONATO REAL DE INDIAS

La labor que los conquistadores españoles realizaron en el continente de Colón presentóse desde los primeros instantes preñada de grandes dificultades, que tenían su origen, más que en los peligros de toda guerra de conquista, en la pobre condición intelectual en que se hallaban los indígenas de los nuevos países; porque ante ella declaróse impotente desde los primeros momentos la espada, haciendo preciso el empleo de armas más eficaces.

El legendario valor ibérico podía alcanzar hazañas dignas de la epopeya, vencer ejércitos numerosos y dominar vastos imperios; pero sólo merced á la enseñanza evangélica, que ilustra y fortifica la conciencia, conseguiría convertir á sus nuevos vasallos, de entes sin Dios ni ley, en seres racionales, capaces de servirse así mismos y á sus semejantes, asegurando al propio tiempo el porvenir de sus conquistas.

Por eso los Cortez, los Pizarros, los Almagro, los Valdivia, etc., hicieron que sus legiones marcharan llevando á la cabeza á abnegados sacerdotes; por eso jamás estos desmayaron en el propósito de convertir á la fe cristiana á los pobladores de las Indias.

Y en tales sacrificios que á la España demandara su propia causa y la de su religión, encuéntranse los motivos de las regalías que los Pontífices y en especial Alejandro VI y Julio II pusieron en manos de los Reyes Católicos sobre las iglesias que se fundaren en América, regalías de una latitud tal, que autorizaron para que se apellidase á esos monarcas *delegados natos* de Su Santidad en las Indias (12).

«Concedemos, dice la Bula *Universalis Ecclesia*, de 28 de Julio de

(12) Escribich, *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia*.



1508, dada por el segundo de aquellos Pontífices, á los dichos reyes Fernando y Juana, y á los que en adelante fuesen de Castilla y León, que ninguno pueda sin su expreso consentimiento hacer se construyan, edifiquen y erijan en dichas islas, y en otras que se adquirieran.... pertenecientes al Estado del mismo Rey, semejantes iglesias grandes. Y también les concedemos el derecho de patronato y de presentar personas idóneas para las dichas iglesias de Ayguazen, Maguen y Bayunen (13), y para otras cualesquiera metropolitanas, y catedrales, y monasterios y dignidades aun en las mismas catedrales, aunque sean metropolitanas, después de los pontificales mayores, y las principales iglesias colegiales y cualesquiera otros beneficios eclesiásticos y píos lugares que vacaren en adelante.... de que se deba disponer consistorialmente, haciéndose presentación canónica dentro del año del día de la vacante, por la larga distancia del Mar, á Nos, y á nuestros sucesores lejitimos Romanos Pontífices; y, en cuanto á los inferiores beneficios, á los ordinarios de los lugares, los cuales han de tener derecho de instituir las personas presentadas por ellos.....»

Fué así como los Papas recompensaron el celo apostólico de los monarcas de Castilla, y como se dió origen á esa serie de prerogativas de que el Estado español se creyó siempre en posesión sobre las iglesias americanas.

Y bien consideradas las cosas, fué el *Patronato Real de Indias* el que inspiró el regalismo de nuestros mayores y el orden de cosas existente en Chile entre el Estado y la Iglesia.

Pesaremos, ahora, el valor científico y las conveniencias sociales y políticas del sistema, cuyos precedentes históricos acabamos de bosquejar.

(13) Nombres que por ese entonces se daban á las islas descubiertas en las Indias; pues el continente, aunque algo explorado ya por Américo Vespucio y por Cabral, aún no estaba bautizado.



CAPÍTULO II

DE LA IGLESIA Y EL ESTADO

EXAMEN DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

SUMARIO.—I. Se enumeran taxativamente los preceptos constitucionales y legales en que reposa el consorcio entre la Iglesia y el Estado.—II. La confesión religiosa del Estado, consagrada en el art. 5.º de la Carta de 1833, es incompatible con la noción de aquél y papel que juega la religión en la sociedad moderna.—III. La religión no es en los tiempos actuales, lo que fué en las primeras edades del género humano. El principio de la unidad en la fe hácese cada día más quimérico.—IV. Neutralidad del Estado en presencia de los cultos, aunque la verdad religiosa sea una sola.—V. Se rechazan, como el art. 5.º, las otras disposiciones constitucionales y se reservan para una consideración ulterior las disposiciones legales sobre los privilegios de la Iglesia.—VI. El derecho de patronato no arranca su origen de Concordato alguno con la Santa Sede sino de la Constitución del Estado.—VII. El patronato no es un derecho inherente á la soberanía nacional, ni tampoco puede considerársele como una compensación de los favores que el Estado dispensa á la Iglesia.—VIII. Las doctrinas de la Iglesia Católica, por invasoras que sean, tampoco justifican el derecho de patronato.—IX. La actitud belicosa de la Iglesia Católica nace generalmente de la invasión que en sus dominios opera el Estado.—X. El patronato no es ni puede ser un derecho perfecto.

I

SE ENUMERAN TAXATIVAMENTE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y
LEGALES EN QUE REPOSA EL CONSORCIO ENTRE LA IGLESIA Y EL
ESTADO

Conocido ya el aspecto histórico de la tesis que nos ocupa, el lógico desarrollo del discurso nos arrastra al examen científico de las disposiciones patrias que mantienen tan estrechamente unidos entre nosotros á la Iglesia con el Estado. Tal empeño nos habilitará para resol-



ver satisfactoriamente el problema, á la vez que nos permitirá apreciar lo que piensan y quieren á este respecto algunos publicistas distinguidos.

Las bases cardinales que sustentan el régimen jurisdiccional son de dos clases, á saber: derechos ó privilegios que el Estado reconoce á la Iglesia, y derechos ó privilegios de aquél sobre ésta. Indicaremoslos separadamente.

DERECHOS Ó PRIVILEGIOS QUE DISFRUTA LA IGLESIA

1.º La religión Católica, Apostólica, Romana, es la religión del Estado; con exclusión del ejercicio público de cualquiera otra. (Art. 5.º de la Carta de 1833.)

El sentido exclusivista de esta segunda parte ha desaparecido con la ley interpretativa de 27 de Julio de 1865, que permite á los que no profesan la religión católica, el culto que practiquen dentro del recinto de edificios de propiedad particular y el sostenimiento de escuelas privadas para la enseñanza de sus propios hijos en la doctrina de sus religiones.

2.º El Presidente de la República, al tomar posesión de su cargo, jura observar y proteger la religión Católica, Apostólica, Romana. (Art. 80 de id.)

3.º La representación que corresponde á la Iglesia en el seno del Consejo de Estado, uno de cuyos miembros debe necesariamente ser un sacerdote constituido en dignidad. (Art. 102, núm. 3.º de id.)

4.º La Iglesia Católica goza el privilegio de ser una corporación de Derecho Público, como el Fisco, las Municipalidades, etc. (Art. 547 del Código Civil.)

5.º Que las cosas que han sido consagradas para el culto divino se regirán por el Derecho Canónico. (Art. 586 de id.)

6.º La obligación que pesa sobre el Estado de dedicar el diezmo al sostenimiento del culto. (Arts. 2.º y 8.º de la ley de 15 de Octubre de 1853) (1).

(1) Por la bula *Eximias devotionis* de 16 de Noviembre de 1501, quedaron los soberanos españoles autorizados para percibir el diezmo, debiendo atender con él al sostenimiento del culto. En cumplimiento de la condición establecida en dicha bula, se dictó la ley 28, título 16, libro 1.º de la Recopilación de Indias que dispuso el modo cómo debiera invertirse aquel tributo.

Tales disposiciones imperaron en Chile durante el coloniaje y la era de la independencia hasta mil ochocientos cuarenta y tres. En este año se dictó la ley de nuestra



7.º La participación que corresponde á la Iglesia en la enseñanza que proporciona el Estado. (Art. 12 de la ley de 9 de Enero de 1879.)

8.º La pena en que incurren los ordenados *in sacris* cuando contraen matrimonio. (Art. 382 del Código Penal.)

Tales son los principales derechos con raíz en la legislación patria que amparan á la Iglesia en los fines que persigue.

Exprofeso guardamos silencio sobre esa serie de inmunidades que á la religión católica dispensaran los reyes de Castilla, como la obligación que incumbía á todo vecino de acompañar al Santísimo Sacramento, la de confesarse en artículo de muerte etc., etc.; porque conceptuamos, sin temor de caer en error, que ellas no son leyes de la República, apesar que su derogación no consta de precepto expreso. (2).

DERECHOS DEL ESTADO SOBRE LA IGLESIA

1.º «Presentar (atribución del Presidente de la República) para los Arzobispados, Obispados, dignidades y prebendas de las iglesias catedrales, á propuesta en terna del Consejo de Estado. La persona en quien recayere la elección del Presidente para Arzobispo ú Obispo, debe además obtener la aprobación del Senado. (Art. 82 de la Constitución.)

2.º «Ejercer (atribución de id) las atribuciones del patronato respecto de las Iglesias, beneficios y personas eclesiásticas, con arreglo á las leyes. (Parte 13.ª del art. 82 de la Constitución.)

referencia, especie de convenio entre las autoridades eclesiásticas y civil; y por la cual el diezmo quedó convertido en el impuesto territorial.

Hé aquí los términos con que Pío IX se dirigió al Arzobispo de Santiago en 11 de Enero de aquel año, autorizándolo para que pactase con el Gobierno la conversión del diezmo: «En esta virtud, por las presentes letras, Venerable Hermano, te concedemos permiso y facultad, para que, oyendo previamente á los demás Obispos de Chile, si lo juzgas oportuno y conveniente, pesadas todas las cosas en diligentísimo examen, tomando ante todo en consideración el decente estado de aquel clero, confiriendo el negocio con el mismo Presidente y de consentimiento suyo, pueda perpetuamente constituirse en lugar de los diezmos otro fondo fructífero que pueda ser proveniente de las rentas del Erario Público; pero con esta condición que el tal fondo sea de todo punto decente, que quede asegurado con las cauciones oportunas, que corresponda absolutamente á los productos del diezmo, y que siempre sea tenido como propio y verdadero crédito del clero adquirido por título oneroso.»

[2] Todos estos privilegios encuéntranse insertos en los veintitres largos títulos que componen el libro primero de la Novísima Recopilación.



3.º «Conceder (atribución de id) el pase ó retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos con acuerdo del Consejo de Estado; pero si contuviesen disposiciones generales sólo podrá concederse el pase ó retenerse por medio de una ley.

4.º «Conocer (atribución del Consejo de Estado) en todas las materias de patronato y protección que se redujeren á contenciosas, oyendo el dictamen del tribunal superior de justicia que señale la ley. (Art. 104, parte 4.ª de la Constitución.)

5.º «Termina también la personalidad, relativamente á los derechos de propiedad, por la muerte civil que es la profesión solemne, ejecutada conforme á las leyes, en instituto monástico reconocido por la Iglesia Católica.» (Art. 95 del Código Civil.)

Como más arriba, callaremos aquí sobre el tenor de muchas leyes españolas, por las cuales los reyes se declararon investidos de otras tantas atribuciones sobre las iglesias de sus dominios, como la de que los Arzobispos y Obispos no podían pasar los límites de sus respectivas Diócesis sin permiso de la autoridad política, otra sobre las cualidades de que debían estar adornados los postulantes á algún beneficio eclesiástico, aquella que disponía sobre la parte que tocaba al rey en los capítulos de monjas y frailes para la elección de abadesas y prelados, etc.; porque también nos asiste la certidumbre de que semejantes irregularidades no son de estos tiempos y que ningún estadista serio abogará por su vigencia.

Además, para el fin que perseguimos, basta la trascripción hecha; pues ella revela que la Iglesia está lejos de moverse libremente en la esfera reservada á su acción.

Llega ahora su turno al examen particular de cada uno de estos dos órdenes de derechos y privilegios; labor indispensable para saber si los fundamentos del sistema unionista que nos gobierna tienen ó nó raíces en la ciencia política ó en las exigencias sociales de la hora presente. Y este rumbo de nuestro discurso, es tanto más imperioso cuanto que, al no proceder así, habríamos de desestimar sin examen previo un sistema que cuenta en su abono con la experiencia de quince siglos y con el apoyo más ó menos caluroso de muchos pueblos cultos de Europa y América.



II

LA CONFESIÓN RELIGIOSA DEL ESTADO, CONSAGRADA EN EL ART. 5.º DE LA CARTA DE 1833, ES INCOMPATIBLE CON LA NOCIÓN DE AQUEL Y PAPEL QUE JUEGA LA RELIGIÓN EN LA SOCIEDAD MODERNA.

Principiaremos por los derechos ó privilegios de que está en posesión la Iglesia, que forman el más poderoso sustentáculo del régimen unionista ó jurisdiccional y que, lógicamente hablando, constituyen la primera faz de la cuestión.

En el párrafo precedente, hemos recordado el artículo 5.º del Código Fundamental en el que se dispone que la Religión Católica, Apostólica, Romana, es la religión del Estado; con exclusión del ejercicio público de cualquiera otra. Igual cosa hemos hecho con la ley interpretativa de 27 de Julio de 1865, por la que se quitó á ese artículo su exclusivismo, consagrándose el principio de la libertad de cultos, sino amplio, lo bastante al menos para la satisfacción de las necesidades que á la sazón sintiera el país.

No obstante esta limitación, la parte sustantiva de aquel artículo, aquella por la cual el Estado Chileno confiesa un credo religioso determinado, está aún en pie; resultando de aquí que la Religión Católica goza de los fueros de una corporación de derecho público, con capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones, sin más trabas que las que ella misma pueda imponerse en sus propios reglamentos, y á la que el Estado debe el mayor amparo posible para el predominio de sus dogmas, respeto de sus ministros y manifestaciones externas de su culto. Dedúcese así mismo que aquí está el fundamento capital del sistema unionista; como quiera que las otras disposiciones constitucionales y legales, el juramento que debe prestar el Jefe Supremo al tomar posesión de su cargo ó la participación que cabe á la Iglesia en la enseñanza proporcionada por el Estado, arrancan de aquel precepto su existencia, son su corolario, su consecuencia lógica é inevitable.

Tenemos, pues, en nuestro concepto que de la apreciación científica, política y social que hagamos del mandato envuelto en la parte no innovada del art. 5.º, dependerá considerablemente el rol que le toque



desempeñar al Estado en presencia de la Iglesia y á ésta en presencia de aquél (3).

Dadas estas premisas, bien podemos preguntarnos si aquella declaración orgánica se ajusta ó nó á la filosofía del derecho público. Ó en caso de no ser así ¿qué exigencias sociales aconsejarían su reconocimiento?

Precisando más las ideas, la tesis queda reducida á saber, si incumbe ó nó al Estado la obligación de confesar un credo religioso cualquiera, ora el de la mayoría de los habitantes, ora el que sus legisladores consideraren de un origen más puro.

En una hora como la presente, en que las bases cardinales de la ciencia de gobernar á los pueblos son de todos conocidas y por todos acatadas, bien podríamos nosotros omitir hasta la menor disertación sobre la tesis que acabamos de plantear, ya que hay á este respecto la más completa unanimidad de pareceres entre los publicistas más notables del Viejo y Nuevo Mundo.

Sin embargo, no se desconocerá que la cuestión es entre nosotros relativamente moderna, que su solución se halla impuesta por los acontecimientos y que en la prensa y en la tribuna parlamentaria luchan á este propósito dos corrientes tan enérgicas como activas, sustentando cada cual las proposiciones extremas del problema.

Hállanse, pues, aquí los motivos de las observaciones que siguen.

Desde luego no tenemos embarazo en confesar que el régimen dominante en Chile, no es patrimonio de nuestro país. Naciones más adelantadas y que cuentan una larga vida constitucional, conservan todavía en sus códigos prescripciones análogas á la contenida en el art. 5.º de nuestra Carta.

Hé aquí algunos ejemplos:

La Constitución de Portugal se expresa como va á leerse:

«Art. 6.º La Religión Católica, Apostólica, Romana continúa siendo la religión del reino. Todas las otras religiones serán permitidas á los extranjeros con su culto privado en los edificios destinados á este objeto con tal que no tengan forma exterior de templos.»

La de Inglaterra dice:

«Art. 17. Todos los cultos pueden ser libremente practicados.—Sin embargo la iglesia anglicana ó la establecida en Inglaterra, en Irlanda ó en el País de Gales; en Escocia la iglesia presbiteriana, tal cual fué

(3) No debe causar extrañeza el uso promiscuo que hemos hecho y seguiremos haciendo de los vocablos *Iglesia* y *Religión*; porque en Chile, propiamente hablando, hay uno sola Religión y en consecuencia una sola Iglesia.



constituida en 1789, son las únicas reconocidas como iglesias nacionales, cuyos ministros son asalariados y cuyas fundaciones son mantenidas con los fondos del Estado.»

«Art. 18. Los ministros pertenecientes al culto católico, romano ó á los cultos protestantes disidentes, ó al culto iraelista, y generalmente de toda otra religión que no sea la religión del Estado no son reconocidos por la ley en tal carácter, y no tienen acción judicial para el pago de los emolumentos que devengaren por razón de su ministerio.»

«Art. 19. La ley no reconoce las asociaciones ó corporaciones religiosas que se constituyan fuera de la Iglesia establecida» (4).

La de Grecia se expresa así:

«Art. 1.º La religión dominante en Grecia es la de la Iglesia ortodoxa oriental de Cristo. Toda otra religión reconocida es tolerada y el libre ejercicio de su culto protegido por las leyes.»

Despréndese de estas disposiciones que el exclusivismo religioso de Chile álzase también inexorable en muchas naciones europeas, sin que haya la menor diferencia entre las que viven sometidas á la obediencia del sucesor de San Pedro y las que campean de su propia cuenta.

Con todo, tanta autoridad no es óbice á detenernos en nuestro intento; y es ya tiempo que reanudemos el hilo del discurso.

¿Qué es una religión? ¿Cuáles su naturaleza y objetivo? ¿Qué importa la palabra Estado? ¿Qué rol le toca desempeñar en el seno de una colectividad? ¿Cuáles son sus atributos?

Tales son en nuestro concepto, las preguntas á que es menester dar respuesta satisfactoria; si queremos posesionarnos en términos claros y concretos de la imposibilidad en que se halla el Estado de profesar una religión determinada, aunque sea la de la mayoría de los habitantes del país.

Generalmente hablando, dos son las acepciones de la palabra *religión*, ya se la considere como esa aspiración innata en el hombre de rendir culto á su Creador, ya como el conjunto de verdades reveladas en que se basa ese culto. En el primer caso se la define: «por la

(4) Como es notorio, la Inglaterra no tiene un Código Político ordenado, según se observa en todas las naciones que viven sometidas al régimen constitucional. Sus leyes fundamentales están diseminadas y aún hallanse confundidas con muchas otras que no tienen ese carácter.

Al transcribir aquí esos artículos referentes á la religión nos hemos servido de la recopilación ordenada y metódica que de ellas ha hecho Laforriéro en su obra intitulada *Les Constitutions D'Europe & D'Amérique*.

Hacemos esta observación una vez por todas; pues más adelante volveremos á tener oportunidad de citar esa recopilación.



virtud moral que nos inclina á tributar culto á Dios y á conformarnos en todo con lo que Dios exige de nosotros ó se refiere á su mayor honor y culto.» En el segundo: «por el conocimiento de Dios y los deberes que tenemos que cumplir para con El» (5).

Y para el caso que nos ocupa, debemos tomarla en ambas acepciones; puesto que el Estado, antes de confesar credo alguno religioso, ha de sentirse previamente dominado de esa aspiración involuntaria de rendir culto al Todopoderoso.

Contemplada la *religión* bajo este doble aspecto, tenemos que ella es una necesidad imperiosa de nuestro ser moral, que nos gobierna durante toda la existencia, que Dios es su fin y que los deberes que nos imponen consisten en amoldar nuestros actos á las leyes divinas.

Vengamos ahora al Estado, al fin de su instituto y á los medios de que dispone para perseguirlo y obtenerlo.

Dejando á un lado disertaciones rudimentarias, inadmisibles en este lugar por la propia naturaleza de estos *Estudios*, que suponen cierta preparación en el lector; puede sostenerse que con la voz *Estado*, en su acepción más universal, se denomina toda entidad moral, que nace de la asociación de un gran número de individuos, estrechados por la igualdad ó semejanza de sus tradiciones, costumbres, tendencias, necesidades, lengua, religión, etc. y que se extienden por una comarca más ó menos deslindada por la mano de la naturaleza; que su fin es realizar el imperio del derecho, es decir, garantizar la vida y propiedad del individuo; y que los medios á que apela para ello, deben guardar armonía con las necesidades que viene á satisfacer.

Tenemos, pues, definida la palabra *Estado*; pudiendo afirmar desde luego que de una correcta interpretación de sus fines y deberes, origínase comunmente el bienestar colectivo, que es el respeto al derecho individual en la asociación política y civil.

Ahora bien, para tales fines el Estado debe moverse y obrar; y de aquí la necesidad de que se dé leyes orgánicas que señalen su acción, ó en otros términos la de los poderes que ellas mismas constituyen, que fijen los derechos y garantías que acuerdan á los asociados y que deslinden las obligaciones comunes que deben pesar sobre ellos.

(5) En esta última acepción Berguer la define del siguiente modo: «que es el conocimiento de la Divinidad y del culto que le es debido junto con la voluntad de cumplir este deber.» Lamenaia la define: «La expresión de las relaciones que se derivan de la naturaleza de Dios y de la naturaleza del hombre.» Bouvet: «La sociedad que los hombres mantienen con Dios, honrándole y sirviéndole en este mundo para su gloria y para ser recompensados con la bienaventuranza en el otro, ó más sencillamente, la sociedad del hombre con Dios.»



Y con lo dicho, sobre el Estado y sus fines, basta á nuestro propósito.

Conocidos ya el significado y alcance de los vocablos que poco ha intentábamos definir, bien podemos preguntarnos ¿qué conveniencia ó necesidad social, qué congruencia entre el principio y el fin, qué mera razón de armonía aconsejarían al Estado confesar en sus preceptos orgánicos una religión determinada, aunque fuese la de la mayoría de sus asociados?

Nosotros no la divisamos. Al contrario, en la consagración y respeto al derecho individual, único dominio del Estado, encontramos los fundamentos para condenar esa confesión y para afirmar que su mano jamás puede llegar á ese trato íntimo, de la inteligencia y del corazón, entre el hombre y la divinidad y que no ha mucho hemos definido.

La *religión*, como un fenómeno interno de nuestro ser, aunque sean públicas sus manifestaciones, jamás debe ser materia de la ley; porque ello equivaldría á desconocer el papel de ésta, á violar las propias garantías que ella consagra y á convertir al Estado en el regulador de los actos más íntimos de la conciencia humana.

III

LA RELIGIÓN NO ES EN LOS TIEMPOS ACTUALES, LO QUE FUÉ EN LAS PRIMERAS EDADES DEL GÉNERO HUMANO.—EL PRINCIPIO DE LA UNIDAD EN LA FE HÁGESE CADA DÍA MÁS QUIMÉRICO.

Sin embargo, esta teoría, de tan fácil desarrollo como de claro significado ha sido impugnada y lo es al presente, con argumentos que tienen todas las apariencias de la verdad y de la lógica. Nos haremos cargo de ellos á fin de dar más sólido apoyo á la doctrina que sustentamos.

Dícese que la *religión*, más que una enérgica aspiración de nuestro espíritu, más que una necesidad de nuestra propia naturaleza moral importa un ineludible deber hacia el Autor del Universo, quien nos ha dado la existencia, quien nos colma de beneficios y de cuyas manos esperamos la eterna felicidad. Y si tales caracteres reviste en el estado de naturaleza, en el social pasa á ser uno de los medios más eficaces para conseguir el bienestar de todos; puesto que, haciendo nacer la



religión vínculos estrechos, unificando á los hombres en la idea, el sentimiento y el propósito, la tarea de la felicidad común se hace más practicable.

Mirada así la *religión*, tan imperiosa al hombre como á la colectividad, no se explica cómo puede existir un Estado, reunión de individuos para la prosperidad general, que no la confiese y practique; porque ello nos induciría á reconocer el *ateísmo* en la sociedad política y civil, es decir, lo que la razón natural y la conveniencia común conceptúan en el hombre como depresivo de su propia dignidad.

Tal es el primer argumento con que tropeizamos en favor de una confesión religiosa por parte del Estado.

No desconocemos los caracteres que acaban de atribuirse á la *religión*; y aún vamos más allá; porque ella ha sido en todos los tiempos y países la causa primera de la existencia social, que tantas caídas ha evitado á la humanidad, que tantos bienes ha reportado al individuo; la noble y fecunda idea que, después de haber constituido la familia y santificado sus vínculos ha robustecido y engrandecido á las naciones.

Así vemos que la religión de Abraham, Isaac y Jacob, da vida á la gran patria israelita, que tanto asombro despertara en el mundo conocido por la cohesión de sus elementos sociales, la severidad de sus leyes, la majestad de sus Sinagogas, el amor entrañable á su suelo y la regularidad de sus costumbres. Así vemos á Confucio y Zoroastro, cuyos nombres hallanse vinculados á los orígenes de sus respectivas nacionalidades y de los credos religiosos de que fueron apóstoles, hasta el extremo de considerárseles como los autores de las unas y de los otros. Así vemos que los principales dioses del paganismo, que Grecia y Roma adoraran en sus altares, fueron también otros tantos fundadores de pueblos y ciudades: Rómulo, por ejemplo, el más inmortal de todos al echar los cimientos de la Ciudad Eterna, destinada á ser un día la señora del Orbe, dióle también una religión, sacerdotes y templos, erigiéndose así mismo en Pontífice Máximo. Así vemos, en fin, cómo en tiempos menos remotos, la doctrina del Mártir del Gólgota súbitamente exparcida por todo el haz de la tierra, cual otro astro del día que al punto de alzarse sobre el horizonte, llena de luz y calor el ámbito entero del mundo; cómo, repetimos, modifica por completo las constituciones de los países, levanta de su postración á la mujer y la convierte en una digna compañera del hombre, nivela con mano justa y misericordiosa las diversas clases sociales, y levantando enérgica la voz, notifica á los príncipes y reyes que todos los hombres tienen un mismo origen é idéntico fin y que la caridad debe ser en adelante la suprema ley que diriga los destinos de las naciones.



Todo esto es bien conocido; y por eso jamás trataremos de arrebatár a la *religión* la aureola de gloria con que tiene derecho á coronarse por la benéfica influencia que siempre ha ejercido en el mejoramiento de las costumbres y en el desarrollo de todas virtudes del humano espíritu.

Empero, si aquello fué el fenómeno lógico y fatal en las edades que asistieron á los orígenes de las primeras colectividades y al desenvolvimiento de los primeros imperios; si todo eso fué uno de los tantos privilegios de la edad de oro, según la pintoresca expresión del poeta; cuadros muy diversos nos es dado contemplar al presente, en que el individuo, al ocupar su asiento en el banquete social, hállese con un orden preexistente, con sabias leyes que trazan sus deberes y reconocen sus derechos y con esa palanca poderosa, la razón ilustrada, que le habilita para cumplir aquellos y ejercer estos, siendo de este modo útil á sí mismo, á sus semejantes y á la patria.

Grande es, pues, la diferencia entre la suerte que cupo al individuo en las sociedades antiguas y la que cabe al mismo en las modernas. Aquellas fueron el primer paso que el hombre diera hacia la vida colectiva, abandono involuntario del estado de simple naturaleza; estas son la vida civilizada, amplia y completa, en que todas las fuerzas físicas, en que todas las corrientes morales é intelectuales se armonizan en pró del bienestar común; y en que el hombre, manteniéndose extraño á todo elemento ó acción que no sean los de su propia naturaleza, conoce por sí mismo cuál sea el límite de sus derechos, cuáles los de sus semejantes y cuáles corresponden al Estado.

Y este desenvolvimiento gradual y sucesivo, que divisamos al través de la historia, ha sido la inevitable consecuencia del principio de la perfectibilidad humana, condición necesaria de nuestro ser, ley inmutable que para suerte de la humanidad ha presidido y seguirá en lo futuro presidiendo sus destinos.

¿A ser ciertas aquellas premisas, como no pueden dejar de serlo ¿qué razón se invocaría para continuar sosteniendo que la *religión*, vista su naturaleza y el rol predominante que le tocara desempeñar en las primeras edades, ha de seguir al lado del Estado como uno de sus factores principales, como un complemento indispensable á su organización, á fin de que este alcance fácil y brillante éxito en su tarea?

Además, la *religión*, antorcha luminosa que en tiempos lejanos reunía á los hombres en un solo pensamiento para enseñarles sus deberes para con Dios, la patria y sus semejantes, carece ya de poder para llenar esa triple misión; porque el individuo, indiferente á las tradiciones sobrenaturales, poco sensible á las enseñanzas teológicas pide en las



más de las veces á los consejos de su sola razón que le señale la senda del bien y le fortifique en las contrariedades de la existencia.

Tal es el hecho que nos es dado observar, sin que desconozcamos que el sentimiento religioso es uno de los más enérgicos que aún gobiernan el corazón humano, una de las fuerzas sociales más tanjibles y más difíciles de neutralizar.

Y hay todavía en esta cuestión otra faz importante, de la cual no debemos desentendernos. Aludimos al hecho de qué religión ó religiones deben ser las que haya de confesar el Estado; punto gravísimo, si se considera que la unidad religiosa jamás ha sido patrimonio del género humano; como quiera que el hombre, arrastrado por los ímpetus de su propia naturaleza, á buscar y confesar la verdad, está destinado á vacilar constantemente en sus apreciaciones ya que la razón no es siempre seguro guía.

Una somera excursión histórica reforzará este aserto desconsolador.

Y comenzaremos observando que hay á este respecto una notable diferencia entre los tiempos que precedieron á la venida de Jesucristo y los corridos desde este acontecimiento hasta nuestros días; porque siendo en aquéllos los monarcas autoridades en lo temporal y eterno y hallándose por ende coartado el individuo en la libre manifestación de su pensamiento, la unidad religiosa se imponía por sí misma con tanto ó más poder que las leyes civiles. La intolerancia, el exclusivismo religioso, llegaron á ser en ese entonces una arma de gobierno, robusta columna para el sostén de la monarquía.

En verdad, si apartamos al pueblo de Israel, cuyos reinados están todos manchados con la sangre de discordias civiles y religiosas á la vez; si exceptuamos el noble y valeroso ejemplo de emancipación de la conciencia que Sócrates dió á la altiva y elocuente Atenas y que expiara con su propia vida; los pueblos de la antigüedad no escandalizaron al mundo con luchas religiosas, con hecatombes sangrientas, en que además de las víctimas se han sacrificado siempre los principios tutelares de la existencia.

Roma, por ejemplo, prospera de grado en grado por espacio de siete siglos, y de victoria en victoria consigue llevar sus leyes, su religión, su lengua y sus costumbres hasta las más lejanas comarcas, sin que en tan gloriosa carrera manche ni su nombre ni sus tradiciones con apremios indebidos á la conciencia, con cruentos sacrificios en homenaje á los dioses del Capitolio.

Esta tranquilidad de las conciencias modificóse sustancialmente con la aparición del cristianismo; como quiera que su Autor prescribiera el martirio de sus prosélitos con el suyo propio; como quiera



que su doctrina venía á remover en sus cimientos á la sociedad, arrebatando al trono la mitad de su poder y enseñando á los hombres que sólo en el cielo estaba el principio y fin de su existencia.

Á contar desde esta época las persecuciones religiosas, atroces y sangrientas, como jamás las ideara la venganza más cruel, son el espectáculo obligado de los habitantes de Roma y el más apeteuido entretenimiento de sus Césares; ya que la personalidad humana iluminada con los fúlgidos resplandores del Calvario, fortalecida con los nuevos horizontes que éste abriera á su espíritu habíase convertido en una constante amenaza para el omnipotente poder de tales Señores.

Y ese fué el origen y comienzo de las luchas religiosas que, con modificaciones de poco momento, han sido el fenómeno de muchos siglos, llegando aún hasta nuestros días, como los ecos lejanos de horrosa tormenta.

En efecto, no bien hubiéronse apagado esas hogueras por la conversión de Constantino á la fe ortodoxa, y no bien hubo se afianzado la religión del Gólgota en el corazón de los pueblos y en el solio de los príncipes, cuando ya principiaron á hacerse oír diversas opiniones sobre la interpretación del dogma, derramando por doquiera el enflaquecimiento en la fe, dando origen á nuevas religiones é inaugurando al propio tiempo la era de otras persecuciones, si no tan crueles, tan irritantes al menos como las que acababan de extinguirse.

No es de este lugar ni hace á nuestro intento historiar aquí las grandes revoluciones que operaron en la cristiandad las sectas á que dieron nombre y vida Arrio (6), Pelagio (7) y otros heresiarcas menos remotos (8). Bástenos con recordarlos, porque con ello dejamos bien

(6) Famoso heresiarca alejandrino, que por los años 321 empezó á expandir sus doctrinas en Alejandría con mucho éxito. Sostuvo que el Verbo Divino era una criatura que Dios Padre había producido de la nada antes de todos los siglos y de la cual se había servido para criar al mundo: que así el hijo de Dios era de una naturaleza y de una dignidad muy inferior al Padre y que no se llamaba *Dios* sino en un sentido muy impropio. Fue excomulgado en el concilio eucuménico de Nicea, en 325.

(7) Heresiarca, como el anterior, que enseñó que el pecado de Adán no había sido trascendental al género humano y que la ley de Moisés conducía al reino de los cielos también como el Evangelio. Nació en la Gran Bretaña en el siglo IV y escribió varios libros para la divulgación de su doctrina.

(8) Donato, que en el siglo IV dió origen á una secta que llevó su nombre, y que pretendió abrogarse, sobre los Romanos Pontífices la suprema potestad de orden y jurisdicción; Manés, enérgica y elocuentemente refutado por el ilustre obispo de Hipona, que sostuvo una especie de dualismo, según el cual las almas ó espíritus son una emanación del buen principio que él consideraba como una *luz increada*; y los cuerpos, formados por el mal principio ó potestad de las tinieblas; Nestorio, heresiarca sirio del siglo V que negó el dogma de la Encarnación inmaculada.



comprobado que la unidad en la fe, que tanto persiguieron los apóstoles de Cristo, siguió siendo, y aún en la época de mayor gloria para la Iglesia de Roma, un noble y acariciado ideal.

¿Qué decir, ahora, del gran número de religiones que á nuestra vista ofrece la época moderna, aunque ellas sean otras tantas ramas violentamente arrancadas á ese árbol robusto y gigantesco cuya savia incrementa más bien que amengua, cuya sombra á todos quisiera proteger, cuya grandeza ha pasado de siglo en siglo, como los rayos de luz al través de los espacios infinitos, y que se llama la Iglesia Católica? (9)

Y esta anarquía religiosa hállase entronizada en todos los pueblos del Viejo y Nuevo Mundo, hasta en aquellos en que el exclusivismo de una doctrina fuera, como en Inglaterra y España, una arma de gobierno; porque el vapor, el telégrafo, y sobre todo el más maravilloso invento de los tiempos modernos, la imprenta, borrando las distancias, abriendo ancho y libre campo á las corrientes de la industria, del comercio y del saber humanos han estrechado á los hombres, uniéndolos en un mismo pensamiento y permitiéndoles el cambio recíproco de las ideas teológicas, metafísicas ó experimentales, únicas bases de un credo religioso cualquiera.

Es así cómo los discípulos de Calvino y Lutero cruzan la Europa en todas direcciones, cómo vienen á golpear las tiendas salvajes de la vírgen América, de la Australia y demás islas oceánicas, levantando en todas partes templos á su Dios, y ganando prosélitos hasta en el corazón de las congregaciones católicas.

Es también así cómo los discípulos del sucesor de los apóstoles sin

(9) Oyese decir á cada momento que la humanidad va progresando sin cesar en ilustración, y que debe ser necesariamente funesta al catolicismo y favorable al protestantismo la difusión de las luces. Se nos antoja que carece de fundamento esta esperanza. Porque si vemos que de doscientos cincuenta años á esta parte ha dado muestras el humano espíritu de actividad extraordinaria, impulsando todas las ciencias naturales, produciendo innumerables inventos que tienden á mejorar las condiciones materiales de la vida, haciendo adelantar considerablemente la medicina, la cirugía, la química y la mecánica y también, aunque en menor escala, el arte de gobernar, la política y la legislación; también vemos que durante ese largo espacio de tiempo no ha realizado el protestantismo una conquista siquiera que merezca mencionarse. Más aún: abrigamos el convencimiento de que si ha ocurrido algún cambio, sólo ha sido favorable á la Iglesia católica romana. Siendo así, ¿cómo podríamos esperar que la extensión de los conocimientos humanos haya de influir necesariamente en daño de una doctrina que, cuando menos, ha continuado llena de vida, á pesar de las prodigiosas conquistas y de los trascendentales progresos realizados por las ciencias en los últimos doscientos cincuenta años?

Lord Macaulay, Estudios Políticos, pág. 198.



más armas que el báculo y el breviario, sin más ayuda que la del cielo, penetran en el fondo del Asia y en los mortíferos desiertos del Africa, para rescatar almas y elevar el pendón de la cruz allá, adonde nunca llegaron ni los más invencibles ejércitos.

Resumamos: la unidad en la fe jamás ha sido, y menos lo es en el presente, el patrimonio del género humano.

¿Cómo, entonces, desentendernos de esta circunstancia que se impone por sí misma, de esta condición inherente á la naturaleza humana? ¿Qué lógica podría invocarse para que la Constitución de un Estado, que no es más que la fuente de los derechos y obligaciones políticas de los ciudadanos, confesara el credo religioso de unos pocos ó de la mayor parte, dejando á la puerta á uno ó muchos que pueden contar con prosélitos en todas las clases sociales?

Tal anomalía no es propia de un siglo que ha puesto á contribución sus mejores talentos, que ha hecho muchos sacrificios para convencer á la humanidad de que el respeto á la conciencia es la más preciosa conquista del progreso moderno; porque sin él la personalidad humana no existe, tornándose á ser en el Estado ese paria que tantos dolores apurara en los tiempos que acabamos de recordar; porque sin él, la colectividad queda fatalmente dividida en dos bandos: perseguidores y perseguidos, creyentes con el Estado y en consecuencia usufructuarios de las garantías sociales, ó incrédulos y por lo tanto indignos de la menor protección.

IV

NEUTRALIDAD DEL ESTADO EN PRESENCIA DE LOS CULTOS, AUNQUE LA VERDAD RELIGIOSA SEA UNA SOLA.

Empero, la verdad religiosa no es sino una, dicen los políticos de cierta escuela; y así como el hombre está en el deber de profesar la religión verdadera, ya que Dios le ha proporcionado los medios de conocerla, ya que sólo de este modo podrá ser útil á sí mismo y á sus semejantes; así también el Estado, que no es otra cosa que los hombres reunidos para practicar lo bueno y lo honesto, debe confesar la verdad religiosa.

Tal es el argumento con que se desembarazan de las observaciones que nos hemos permitido desarrollar en el párrafo anterior, los que abogan por una confesión religiosa del Estado.

Sin duda alguna, es más complejo porque es más metafísico, este nuevo aspecto en que vamos a considerar la cuestión en examen. Pero sin apartarnos del criterio que nos guía habremos en esta ocasión de sacar ilesas y triunfantes nuestras doctrinas, como quiera que en el fondo de este argumento no se divisan razones para hacernos cambiar de rumbo.

Si discutiéramos sobre los medios más conducentes para afianzar en la sociedad política el respeto á las leyes, la consagración de la virtud; talvez no estaríamos muy lejos de investir al Estado de un carácter religioso más ó menos definido, quizá autorizarlo para que confesara una *religión* (10) porque ésta fija sus ojos en el cielo y en la inmortalidad de los destinos humanos, lucha sin descanso á fin de que el hombre, ajustándose á la ley divina, alcance la mansión celeste, premio reservado á los que cumplen los deberes que le ha impuesto para consigo mismo, la familia y la patria.

Sin embargo, no es este, y jamás lo será, el terreno que hemos elegido para nuestras observaciones; porque además de ser aquella cuestión muy compleja y sobre la cual pueden hacerse afirmaciones muy diversas con apoyo en la experiencia histórica, aquí tratamos únicamente de saber qué temperamento adoptaría un legislador á la vista de aquella exigencia, es decir, si consentiría en que el Estado asumiera también el papel de teólogo y pontífice. Forzoso será, pues, que contraigamos la atención á este punto, ya que más adelante no faltará oportunidad de contemplar el problema bajo aquel aspecto.

Suponer que en el Estado existe la obligación de confesar la verdad religiosa y propagarla por los medios que la ley pone en sus manos, implica tanto como decir que el Estado tiene á su alcance los medios de distinguir esa verdad.

En efecto, estos son los términos precisos con que se impone la cuestión; pues de no ser así, aquella obligación que se cree ver en el Estado, dejaría de ser exigible, por no ser practicable.

Estudiemos, ahora, en primer término, el poder de las facultades teológicas del Estado y en seguida el poder de expansión y propaganda de lo que conceptuara como su fe ortodoxa, callando sobre la otra

(10) Observaremos, una vez por todas, que con la palabra *Religión* aludimos á todas las cristianas ya que ellas son las únicas practicadas y toleradas en los pueblos de Europa y América y ya que entre ellas existen diferencias rara vez graves.



materia insinuada, ya que con respecto á ella hemos disertado latamente en el párrafo segundo de este capítulo.

Cabe observar, ante todo, el olvido que padecen los que intentan investir al Estado de un carácter espiritual, en cuanto á lo que es una *religión*, las aspiraciones que viene á satisfacer, cómo se genera en el corazón del individuo y se desarrolla y ramifica en el cuerpo social.— Si algo de esto se confesara siquiera, seriamente no podría sostenerse tal aseveración.

Observando, en efecto, lo que está al alcance de todos, vemos que la *religión*, antes que el fruto de una convicción individual, siempre ha sido el resultado de causas extrañas á la voluntad. La situación geográfica, los tiempos, los sentimientos religiosos de los que nos dieron el sér, etc., son factores que deciden del credo religioso que vamos á sustentar en la vida. En raras ocasiones el propio convencimiento de una razón ilustrada, ó la fascinación que suelen ejercer las nuevas doctrinas, nos sustraen á la influencia de esas corrientes.

La *religión* es peculiar al individuo; y donde quiera que se encuentre, cualesquiera que sean los medios que se empleen para embarazar el libre vuelo de su espíritu, él creará á su modo y á su modo tributará culto á la Suprema Divinidad.

La ley podrá prescribirle un culto determinado y hacerle cumplir sus prácticas externas; pero jamás llegar hasta el santuario de su conciencia y con mano impla borrar lo que en ella grabaran la tierna sollicitud de una madre, los dulces entretenimientos de la infancia ó la voz austera del filósofo.

Por otra parte ¿de qué modo, cuáles serían los atributos del Estado para convertirse en teólogo y terciar en materia tan grave como extraña á su ministerio?

Y aquí está el punto capital de la cuestión.

Felizmente, cábenos la satisfacción de terciar en ella, cuando la experiencia de muchos siglos, cuando la luz de muchos y muy poderosos cerebros han iluminado cuadro tan vasto como desconsolador para la humanidad, á tal extremo que púedese asegurar que, teóricamente hablando, el acuerdo reina á este respecto.

En verdad, si hubiéramos de aceptar la opinión que impugnamos, forzosamente tendríamos que convenir en que serían ó el Soberano ó los diversos cuerpos á quienes incumbe la representación del país los encargados de compulsar las pruebas y razonamientos en que cada comunión religiosa funda la divinidad ó veracidad de su doctrina y los encargados así mismo de confesar y profesar lo que de ese examen resultare verdadero; como quiera que el Estado, por ser una entidad



moral, tiene que manifestarse y obrar por medio de sus órganos legítimos.

¿Y quién atreverfise en estos tiempos á revestir con la infalibilidad religiosa á los representantes de la asociación política?

Obsta para ello con recordar únicamente que ese fué el sistema que imperara en los siglos de barbarie, y, para vergüenza de la humanidad, en muchos otros que se apellidan civilizados.

Sí, mediante él tratóse de sofocar la Religión del Calvario cuyas enseñanzas han modificado sustancialmente la condición humana; sí, al amparo de esta fórmula osados y valientes alzaron el oriflama de la intolerancia religiosa los católicos reyes de España y los protestantes de Inglaterra y demás países reformistas; sí, cubriéndose con ese escudo, háse intentado en todos los tiempos y países justificar los avances del despotismo en el santuario de la conciencia humana.

La confesión religiosa del Estado jamás ha sido otra cosa que una arma política, difícil y complicada en sus movimientos, pero siempre satisfactoria en sus resultados.

La época que alcanzamos, lejos, muy lejos aún del idealismo político, hállase todavía más distante de esos bochornosos tiempos y bastante ilustrada para rechazar esas intrusiones y afianzar solemnemente el derecho de pensar y juzgar con independencia.

El Estado no es ni puede ser teólogo, como no es ni puede ser higienista, matemático, astrónomo, etc., aunque sea muy conveniente conocer la verdad sobre todas estas cosas; porque su misión circunscribese únicamente á amparar todos los derechos, llámense políticos, religiosos, industriales ó científicos, jamás á imponer las obligaciones correlativas que de ellos se originan.

Mas, batiéndose en retirada los partidarios de la confesión religiosa, arguyen en pro de su doctrina, sosteniendo que la clase gobernante, á causa de su superioridad indisputable sobre la masa social por su mayor ilustración, hállase en aptitud de apreciar la verdad religiosa, y que el Estado, sin traspasar sus límites propios, puede hacerse el fiel intérprete de sus sentimientos; como quiera que las ideas religiosas han influido siempre para formar los buenos ciudadanos, asunto que la ley política no debe contemplar indiferente.

Que el gobernante hállase mejor preparado que el común de los hombres para saber en dónde está la verdad religiosa, no hay para qué discutirlo. Pero no es menos cierto que aquél jamás puede atribuirse el papel de profeta ó sacerdote; porque las razones que motivarían ese carácter, serían las mismas que justificarían la intrusión del estadista en todos los negocios domésticos, como la educación de la

familia, el establecimiento de los hijos, la dirección de las industrias, etc., etc.; resultando de aquí un retroceso de veinte siglos para la humanidad; á aquellos tiempos felices en que el divino Platón, extraño á todo criterio experimental ó positivo, guiado sólo por los seductores mirajes de su brillante fantasía y por su idealismo de la perfección colectiva, abriera con su *República* á los pueblos de Grecia los horizontes de un porvenir venturoso.

El otro argumento resiste aún menos al examen. Aplcaremos á un ejemplo, á fin de precisar más las ideas en lo tocante á los atributos del Estado, siempre que sobrevenga una acción humana que pueda ser rémora ó facilidad para el perfeccionamiento moral del cuerpo político, cuando menos del individuo.

«Un naranjero estorba el paso de los transeúntes en la calle con su carro, y un agente de policía da con él en la cárcel. Un avaro que ha logrado reunir un millón de duros deja morir en la miseria á un amigo de la infancia bienhechor suyo y ningún tribunal es competente á castigar su maldad y su ingratitud. ¿Acaso es porque hallan los legisladores más criminal la conducta del naranjero que la del avaro? No, por cierto, sino porque la falta del naranjero es una de aquellas contra las cuales deben proteger á la sociedad las ordenanzas municipales, y la dureza del corazón no cae bajo el imperio de ninguna ley; y sería ciertamente el colmo de la locura decir que debe ser castigado el avaro, pero no con tanta severidad como el naranjero.» (11).

Aunque bien pudiéramos apuntar otros hechos y otros razonamientos en apoyo de la neutralidad absoluta que el Estado debe guardar en materia religiosa, preferimos abstenernos de continuar, ora porque consideramos el asunto suficientemente dilucidado con las someras observaciones que preceden, ora porque creemos que las deficiencias en que hayamos incurrido serán fácilmente subsanadas al estudiar los nuevos aspectos que todavía ofrece el problema de la separación ó de la unión entre la Iglesia y el Estado.

Concluyendo, resulta de lo dicho que la filosofía, las nociones más elementales de la conveniencia pública, la justa apreciación de los deberes del Estado, el respeto á la conciencia, la experiencia histórica, etc., todo se auna para condenar, para anatematizar ese sistema que convierte á los gobiernos en Pontífices; al hombre, en un ente sin conciencia de su doble naturaleza corporal y espiritual; y á la colectividad, en un disciplinado ejército, cuyos menores movimientos sea menester dirigir ó contener, según las circunstancias.

[11] Lord Macaulay, *Estudios Políticos*, pág. 274.



V

SE RECHAZAN, COMO EL ART. 5.º, LAS OTRAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y SE RESERVAN PARA UNA CONSIDERACIÓN ULTERIOR LAS DISPOSICIONES LEGALES SOBRE LOS PRIVILEGIOS DE LA IGLESIA

Desembarazados ya de las irregularidades que consagra el art. 5.º de la Carta, toca el turno á las otras disposiciones constitucionales y legales en que descansan los privilegios y exenciones de que goza la Iglesia reconocida como oficial. Y en verdad que bien podríamos prescindir de este examen; porque todas ellas, arrancando de aquél su origen, deben lógica y necesariamente correr la misma suerte.

En efecto, el juramento que hace el Magistrado Supremo de respetar y hacer respetar la religión católica, apostólica, romana, y la presencia de un eclesiástico constituido en dignidad en el seno de una de las más altas corporaciones de la República, el Consejo de Estado, son dos disposiciones perfectamente lógicas y correctas dentro del criterio que guiara á los constituyentes de 1833; porque ambas tienden á afianzar, á dar cuerpo y vida, á hacer práctico y tangible el precepto del art. 5.º que confiesa una religión y condena el ejercicio público de cualquiera otra.

Suprimiendo, pues, este mandato constitucional, aquellas prescripciones no tendrían razón de existencia, caerían en el vacío.

Apesar de lo dicho, no podemos sustentar igual doctrina sobre los privilegios meramente legales de que disfruta la Iglesia, como el sostenimiento del culto con los dineros nacionales, la participación de esta en la enseñanza que suministra el Estado, el carácter de corporación de derecho público que el art. 547 del Código Civil concede á la Iglesia Católica, etc.; porque aunque todos ellos son otros tantos corolarios de los preceptos constitucionales que acabamos de rechazar, juzgamos que su apreciación está vinculada á una serie de consideraciones subjetivas, que tendrán su oportunidad una vez que hayamos examinado la extensión y carácter de los privilegios que el poder público se atribuye sobre la Iglesia.

En verdad, desde que esta corresponde á una necesidad individual y

colectiva, desde que ella implica el ejercicio de uno de los más preciosos derechos del ciudadano, forzosamente la ley habrá de contemplarla, ya para facilitarle la realización de los fines de su instituto, ya para reglamentarla en sus actos y manifestaciones externas; como quiera que una y otra cosa caen de lleno dentro de los atributos y deberes del Estado.

El momento actual de la discusión nos induce á guardar silencio sobre esta materia. Y para continuar con lógica avanzaremos en el terreno de los privilegios del poder público sobre la Iglesia oficial.

VI

EL DERECHO DE PATRONATO NO ARRANCA SU ORIGEN DE CONCORDATO ALGUNO CON LA SANTA SEDE SINO DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO.

Según el Código Fundamental, cuatro son los órdenes de derechos ó privilegios que el Estado cree tener sobre aquella. Hélos aquí, tal como se encuentran consignados en dicho Código:

"1.º Corresponde al primer Magistrado presentar para los arzobispos, obispos, dignidades y prebendas de las Iglesias catedrales de la República, á propuesta en terna del Consejo de Estado. (Parte 8.ª del art. 82).

"2.º Ejercer, él mismo, el derecho de patronato respecto de las iglesias, beneficios y personas eclesiásticas con arreglo á las leyes (Parte 13.ª del art. 82).

"3.º Conceder, él mismo, el pase ó retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos con acuerdo del Consejo de Estado; pero si contuviesen disposiciones generales sólo podrá concederse el pase ó retenerse por medio de una ley (Parte 14.ª del art. 82).

"4.º Atribución (del Consejo de Estado) conocer en todas las materias de patronato y protección que se redujeran á contenciosas, oyendo el dictamen del tribunal superior de justicia que señale la ley (Parte 4.ª de art. 104)."

Ante todo observaremos que á este conjunto de derechos ó privilegios háse convenido desde antiguo, según el sentir de canonistas y juristas, en abrazarlos bajo una sola denominación: *el patronato*. Nos



aprovecharemos, pues, de esta síntesis; y comenzaremos, á fin de hilar las ideas, por saber dónde se halla el origen de ese derecho, continuando en seguida con su valor intrínseco y alcance ante los principios positivos de la política.

Fué aserto muy válido y corriente en años atrás, que el *patronato* ejercíalo el Gobierno de la República á título de sucesor inmediato de los Soberanos de Castilla, á quienes la Silla Apostólica otorgara tal derecho en el Concordato que nos hemos permitido recordar anteriormente.

Aunque semejante teoría la consideramos peregrina y casi indigna de la menor refutación, vamos con todo á hacernos cargo de ella, á fin de remover hasta el menor obstáculo en la senda que nos hemos propuesto cruzar.

En efecto, para que aquella afirmación fuese aceptable, menester sería que las altas partes contratantes, la República y la Corte de Roma, lo hubiesen declarado así y que en sus relaciones reciprocas siempre se hubiesen ajustado á las prescripciones de ese pacto solemne.

Notemos lo que hay á este respecto.

En los setenta años de vida libre que lleva el Estado y en cada caso que á sus gobiernos le ha sido preciso ejercer el *patronato*, en cualesquiera de sus manifestaciones, jamás por jamás ha invocado en su apoyo las concesiones apostólicas del imperio del coloniaje. Antes al contrario, al dirigir sus *preces* al Jefe de la Iglesia lo ha hecho en virtud de sus propias atribuciones, clara y netamente establecidas en el Estatuto Orgánico y leyes accesorias.

Mientras ese ha sido el proceder invariable de los gobiernos de la República, la autoridad pontificia no ha hecho declaraciones menos explícitas para afirmar su derecho.

Según el tenor de centenares de bulas apostólicas, que pueden consultarse en los archivos de nuestra Cancillería, en cada ocasión que la Corte de Roma ha dispensado la investidura canónica á los candidatos presentados por el Gobierno de Chile para llenar las sedes vacantes, háse cuidado de manifestar que no reconoce en estos el derecho de *patronato*, y que al aceptar la persona del propuesto lo hace de propia voluntad y porque con ello se consultan los sagrados intereses que le han sido encomendados.

No hay duda, entonces, que no es ese el origen del *patronato*. Veamos si se encuentra en otro lugar.

Según el espíritu y letra de la Carta de 1833, parece fuera de duda que aquel derecho tiene su origen en la misma fuente de donde emanan las atribuciones y prerogativas de los poderes políticos del Esta-



do. Sencillo nos será comprobar esta afirmación, que cuenta en su abono con el sentir unánime de los publicistas y estadistas chilenos.

El artículo 4.º de aquel Código se expresa como sigue: «La soberanía reside esencialmente en la Nación que delega su ejercicio en las autoridades que establece esta Constitución».

Ahora bien, entre las autoridades que establece ese Código y á quienes compete el ejercicio de la soberanía, está en primer término el Poder Ejecutivo del Estado dirigido por un funcionario con el título de Magistrado Supremo y á quien incumbe ejercer ese conjunto de derechos y privilegios sobre la Iglesia oficial, que taxativamente hemos ya enumerado. Luego, pues, á estarnos á tales preceptos, el *patronato* constituye un derecho inherente á la soberanía nacional, desde que la autoridad que lo pone en ejercicio, obra por mandato y delegación de esa misma soberanía.

Averiguado el origen que á ese derecho atribuye el Estatuto Orgánico de la República, cabe preguntar si el régimen desarrollado á su sombra hállase en armonía con las conveniencias públicas, los principios filosóficos que necesariamente deben imperar en todo código político, y la ley histórica que preside las evoluciones sociales y formación de los Estados. Ó en otros términos ¿entre los atributos de la soberanía nacional pueden figurar aquellos privilegios que son carga para una potestad extraña que viene á llenar en el Estado una misión meramente espiritual?

VII

EL PATRONATO NO ES UN DERECHO INHERENTE Á LA SOBERANÍA NACIONAL, NI TAMPOCO PUEDE CONSIDERÁNSELE COMO UNA COMPENSACIÓN DE LOS FAVORES QUE EL ESTADO DISPENSA Á LA IGLESIA.

Dado el criterio con que hemos combatido el exclusivismo é intolerancia religiosos que consagra el artículo 5.º, la respuesta que debemos dar á estas preguntas no presenta dificultades de gran momento, basándonos para ello con sólo invertir el sentido de las razones con que hemos impugnado la existencia de ese artículo.

Más arriba hemos condenado que la *religión*, que únicamente per-



sigue fines espirituales, que viene á llenar necesidades secretas é íntimas de la conciencia, haya sido materia de las prescripciones constitucionales, y que se le haya, llenándola de privilegios, incorporado en el Estado, cuyo único dominio es la realización del derecho en el tiempo y el espacio. Hoy, inspirándonos en la misma doctrina, condenamos también las obligaciones y cargas que el Estado impone á la Iglesia; porque éstas como aquellas son otras tantas invasiones de la autoridad política en un dominio que le está completamente vedado.

Desde luego, y sin apelar á reminiscencias históricas, que nos impondrían una inútil fatiga, podemos aseverar categóricamente, sin el menor temor de ser contradichos, que no hay tratadista alguno de derecho público, aún los más regalistas, que se atrevan á sustentar en teoría que el *patronato* es un derecho inherente á la soberanía nacional. Y debemos felicitarnos de semejante unanimidad de pareceres; porque de no ser así, habríamos de convenir en que aquellos padecían acerca de la naturaleza, carácter y fines del Estado la más lamentable confusión.

«Nosotros, partidarios de ese principio (el autor alude á la separación de la Iglesia y Estado) no aceptamos la tesis de que el patronato sea inherente á la soberanía nacional. No: el patronato es sólo una consecuencia de la protección que se dispensa á uno ó varios cultos determinados. Existirá donde esa protección exista; y como, á juicio nuestro, no es inherente á la noción del Estado la obligación de dispensar favor especial á religión alguna, es claro que no creemos que el *patronato* pueda serlo tampoco en sentido absoluto.» (12) (13)

Insinuado queda, según las precedentes palabras, que el *derecho de patronato* es correlativo de las obligaciones que el Estado se ha impuesto en el art. 5.º, una especie de compensación por el contingente

(12) Huneeus, Constitución ante el Congreso, pág. 14.

(13) Con todo, lejos han estado de ajustarse á esta doctrina la totalidad de los hombres de gobierno de nuestro país, que en cada caso particular han hecho á este respecto afirmaciones tan categóricas como solemnes. De ello dan constancia los considerandos siguientes del decreto de 28 de Abril de 1848, por el cual se concedió el *pase* á las bulas que constituyen Arzobispo de esta arquidiócesis al presbítero don R. Valentín Valdivieso. Hefos aquí: «1.º Que el Supremo Derecho de Patronato es una prerogativa inherente á la soberanía nacional y cuyo ejercicio me corresponde según lo dispuesto por la Constitución Política de la República:

2.º Que ninguna autoridad secular ó eclesiástica puede despojar á la Nación de este derecho de que hasta ahora ha estado en pleno ejercicio, y que nada le impide seguir ejerciendo en toda su latitud en lo futuro.»

Declaraciones más explícitas, si caben, contiene otro decreto supremo de fecha mucho más reciente: el librado el 17 de Mayo de 1869 con motivo de las bulas que institúan Obispo de la Serena al presbítero don J. Manuel Orrego.



que el poder político dispensa á la Iglesia, á fin de facilitarla el cumplimiento de sus deberes. Y habremos forzosamente de examinar este nuevo origen que se atribuye á ese derecho; porque la política positiva, y aún los más tenaces impugnadores del sistema patronatista creen ver allí la justificación de su ejercicio.

Advertiremos sí, antes de comenzar, que el problema, planteado en este terreno, se hace práctico, ya que de las generalizaciones abstractas se desciende á situaciones particulares, quedando en consecuencia su solución dependiente de las circunstancias que determinan á éstas.

No obstante esto, mantendrémonos en el campo del derecho estricto, ya que por el momento nos hallamos ocupados en el estudio, ante los principios de justicia y libertad, bases únicas de la ciencia política considerada en abstracto de los preceptos constitucionales y legales en que reposa el régimen unionista, que impera en Chile entre la Iglesia y el Estado.

Desde luego, salta á la vista lo irregular y acomodaticio de las bases que acaban de atribuirse al *patronato*; porque ello supone la pre-existencia de un contrato bilateral, *do ut des*, entre ambas potestades, contrato cuya existencia nadie podrá sostener, desde que no hay constancia que la Iglesia haya pedido los favores del Estado, ni inclinándose pacíficamente ante los privilegios que éste se atribuye sobre aquélla. Resulta de aquí que la situación creada por el *patronato* no es correcta, que tiene todos los caracteres de la injusticia; porque débese solamente á la voluntad de una de las partes llamadas á intervenir en su creación.

Sin embargo, los partidarios del régimen patronatista, intentando libertarse de estos elementales principios de justicia, han buscado argumentos en su apoyo, y fuerza será que los analicemos.

El sostenimiento de los cultos, comienzan por decir, cuando menos el de la mayoría de los habitantes, es un deber ineludible del Estado; porque necesitando la *religión*, trato íntimo con la Divinidad por medio de la inteligencia y el sentimiento, traducirse á cada instante en manifestaciones externas, el poder político debe ampararla y protegerla cualquiera que sea la forma en que se presente, con tal que no importe un ataque al derecho ajeno; como quiera que su misión es velar por el respeto y libre desarrollo de los derechos naturales del hombre, entre los que figura el culto que ha de rendir á su Creador. Y agregan, que esa protección es sólo completa cuando el Estado ejerce una alta supervigilancia sobre la Iglesia, lo que se consigue interviniendo en el nombramiento de sus prelados y otros actos eclesiásticos,



De estas proposiciones una sola hay verdadera: la libertad de cultos. Las otras son falsas, por ser contrarias al principio de justicia, único regulador de los actos individuales y colectivos.

¿Por qué debe la Iglesia necesitar el apoyo del brazo secular? ¿Acaso ésta no tiene, á causa de la divinidad de su origen y las imperiosas necesidades que viene á llenar, los elementos para nacer, crecer y desarrollarse por sí misma? ¿Acaso institución tan magna ha menester de labor extraña para llegar al santuario de la conciencia, que es su mansión, el foco brillante desde donde irradia con todos los colores del arco iris para abrazar y confundir á los hombres en un solo sentimiento? ¿Acaso no es efectivo que aquella sola hipótesis debilita su poder, amengua su prestigio?

Y por otra parte ¿qué protección es esa que lleva como cortejo la absorción de sus más caros derechos? ¿Acaso el nombramiento de sus prelados no es el punto de partida de su autoridad, de su prestigio y porvenir?

La *religión*, como tantas veces lo hemos repetido, regla sólo los deberes del hombre para con Dios; y cuando el poder temporal se inmiscua en sus funciones, decide en sus actos primordiales, se la desnaturaliza en su origen* y propósitos; porque entonces sus enseñanzas revisten ese carácter obligatorio de la ley civil, tan contrario á su esencia que es de consejo, paz y armonía.

Además, la supervigilancia del Estado sobre la Iglesia, al abrigo de un pretendido servicio, que la desfigura en sus manifestaciones, es un principio insostenible; porque no hay correlación alguna entre lo que se da y las obligaciones que se imponen; porque todo majisterio ó ejercicio de atribuciones, para que sea justo, debe reconocer obligaciones recíprocas, en las que súbdito y soberano, protector y protegido, hallen comunes garantías y comunes beneficios.

¿Puede sostenerse algo parecido, compulsando con sereno espíritu la supremacía indisputable del poder político en los propios dominios de la Iglesia y la calidad de los favores que ésta recibe de aquél?

Y al expresarnos en este sentido, no comprendemos el concurso que el Estado puede proporcionar al culto en ciertas localidades del país y aún en todo él, cuando circunstancias excepcionales así lo determinan. Más adelante habremos de tocar forzosamente este punto.

Continuemos, ahora, con nuestras observaciones.

Los patronatistas, según no ha mucho dijimos, no han conseguido probarnos que la Iglesia haya solicitado para el cumplimiento de sus deberes el apoyo de la autoridad temporal. Y con esta afirmación no aludimos á la completa y absoluta independencia que ella siempre ha

reclamado para sus manifestaciones externas; como quiera que ello forma uno de los derechos primordiales de la asociación política, que toda ley fundamental debe reconocer.

En verdad, los ejemplos que á este respecto hallamos en la historia son contraproducentes; porque en todas partes y en todos los tiempos, tal como acontece al presente, la Iglesia lucha para desprenderse del yugo que la oprime, salvo en los países protestantes en que los gobiernos son á la vez cabeza en lo espiritual y temporal.

Las guerras más sangrientas y que más cargos han acumulado sobre la cordura de las generaciones pasadas, no han tenido otro origen que esa doble corriente, siempre en acción y siempre en lucha: el deseo de la Iglesia para emanciparse, el deseo del Estado para mantenerla atada.

Si los jefes de la una y del otro hubiesen desde el comienzo acertado á comprender sus respectivos deberes, otra habría sido la suerte de la humanidad en los siglos pasados y otra sería en el presente.

No hay, pues, que dar al régimen patronatista causa tan ocasionada á grandes desventuras y tan perturbadora de las nociones más elementales de buen gobierno.

«El tipo en la práctica de esta teoría está en los Estados Unidos de América, cuya constitución política, reconociendo todos los derechos del pensamiento libre, prohíbe expresamente dictar leyes que tengan por objeto establecer una religión ó prescribir ó negar el ejercicio público de cualquier culto. En ningún país, como allí, prosperan todas las creencias religiosas, y en ninguno existe una diversidad mayor de cultos, todos coexistiendo en perfecta armonía, y consolidando su existencia y sus progresos, mediante la liberalidad de la piedad de sus fieles, que, sin necesidad de subvención alguna del Estado, satisface ampliamente á las exigencias de cada iglesia. Las naciones europeas que más se acercan á este tipo son la Suiza y la Dinamarca, donde tampoco tienen los cultos la subvención del presupuesto, y la Noruega, la Suecia y los Países Bajos, donde el Estado concurre con subvenciones relativamente muy pequeñas al sostén de los cultos. Con esta emancipación religiosa, en todas las naciones europeas, ha coincidido un maravilloso progreso de las ciencias, que prueba que la libertad más completa, lejos de dañar al espíritu religioso, no hace más que reanimarlo. Así está demostrado con las cifras de la estadística en la obra de Mauricio Blok—*«La Europa política y social»*—donde se ve que la iglesia que más ha ganado con este movimiento es la católica, porque, según un censo ensayado en 1866, había en los diversos países católicos 120,000 religiosos y 190,000 religiosas; pues en



ninguna época se han establecido más conventos que de 1855 á 1865, con prodigiosas sumas de dinero, erogadas por los fieles espontáneamente, sin presión administrativa, y aún sin los estímulos de la opinión pública, lo que prueba la inutilidad del consorcio con el Estado y de las subvenciones del presupuesto.» (14)

VIII

LAS DOCTRINAS DE LA IGLESIA CATÓLICA, POR INVASORAS QUE SEAN, TAMPOCO JUSTIFICAN EL DERECHO DE PATRONATO.

De este terreno, propiamente metafísico, batiéndose en retirada, llegan los regalistas al positivo, invocando en su apoyo razones de conveniencia pública, circunstancias excepcionales de la política, que los decide á no dar de manos á un sistema que les asegura el predominio en el presente, la paz en el porvenir.

Dicen estos señores que la Iglesia Católica es, dentro de las fuerzas que dirigen las evoluciones sociales, la más poderosa y eficaz en sus movimientos, á causa de ser divinas sus raíces y eternos sus fines; que al verse amenazada en su existencia y en el imperio que sin contrapeso ejerce sobre las conciencias, por los principios de la revolución moderna, uno de cuyos dogmas proclama el libre examen, ha contestado armando á sus Pontífices con el dón de la infalibilidad y condenando por medio del *Syllabus* todas aquellas libertades políticas, difundidas é implantadas en los pueblos á costa de tantos sacrificios; y que para contener estas tendencias invasoras, ó poner un dique á ese desborde de autoridad, que tan hondamente pueden sacudir las conciencias y los cimientos del poder político, hácese indispensable vigilar cuidadosamente la marcha de la Iglesia, terciar en el nombramiento de sus prelados, conocer previamente las obligaciones que impone á sus fieles, á fin de que, coexistiendo ambas potestades, ambas labren de consuno el bienestar colectivo.

Tal es la síntesis del nuevo argumento con que se pretende sostener el régimen patronatista.

(14) José V. Lastarria, *Lecciones de Política Positiva*, pág. 101.



No es el progreso de la ciencia política el que podrá felicitarse de semejante raciocinio; porque con ello se socaban esos principios de libertad y justicia, que la revolución moderna con tanta jactancia invoca para la constitución de los pueblos.

Aunque la política sea una ciencia experimental y de aplicación cotidiana, no es menos cierto que ella arranca su origen de ciertos principios inmutables, cuyo absoluto olvido nos arrastraría fatalmente á negar su propia existencia.

¿Cómo es creíble que por simples temores, bien ó mal fundados, deserten de sus filas los celosos partidarios de la idea, los nobles defensores de la libertad? ¿Cómo, todo ese majestuoso edificio, que la revolución moderna eleva al contemplar las lágrimas de tantas generaciones y que reconoce la libertad como base, la justicia como fin, puede desplomarse súbitamente en virtud de consecuencias sociales que son sus resultados?

En verdad, del razonamiento, tal cual queda expuesto, fluyen tres deducciones, á cual de ellas más impropia de problema tan importante como el presente: 1.º que puede llegar un día en que nada valgan las bases cardinales de la política, porque de nada sirven; 2.º, que el Estado no cuenta siempre dentro de sí con los elementos para proveer á su existencia; y 3.º, que la doctrina de la Iglesia, cuyo único dominio es la conciencia, puede llegar hasta perturbar la paz del Estado y hacer bambolear sus propios cimientos.

¿Hanse detenido en estas abrumadoras consecuencias los neo-liberales que, en la hora undécima de este solemne debate, dan al régimen patronatista premisas tan efímeras? ¿Acaso han tenido tiempo y ocasión de conocer prácticamente los males que tanto embargan su espíritu? ¿Acaso no habrá en este aparato de raciocinio, en todo este castillo de temores é incertidumbres, más que ese pueril deseo de los hombres de gobierno que, dominados á todas horas por el vértigo del poder, sólo piensan en conservarlo y en ensanchar sus límites?

Y es de advertir, cosa de que no hay que extrañarse, porque la consecuencia es y seguirá siendo la más común de las fragilidades humanas, que fué la ojeriza á la Iglesia el sentimiento que más presión ejerciera en el ánimo del conde de Cavour al proclamar su célebre fórmula: *la Iglesia libre en el Estado libre*; y que es esa misma ojeriza, el temor á su engrandecimiento en el régimen de libertad, lo que hoy agita los espíritus para mantener el consorcio, el protectorado de quince siglos.

Abordando, ahora, el argumento en su esencia, razón tenemos para sostener que el problema ha sido sacado violentamente del terreno de



los principios, para plantearlo en el áspero y ardiente de la política, siendo en consecuencia difícilísimo dar con la brújula que guíe al desorientado navegante; porque jamás los intereses momentáneos de aquélla, de los partidos ó de los gobernantes, fueron premisas para resolver las cuestiones que de cerca ó lejos afectan la existencia misma del cuerpo social.

Si se quiere un comprobante, entremos en la tarea de saber lo que haya de cierto ó probable en el nuevo fundamento que se cree haber hallado al régimen patronatista.

¿Es efectivo que las enseñanzas de la Iglesia católica, entregadas á su libre y espontánea voluntad, pueden en alguna ocasión ser peligro para la existencia del Estado? ¿Es efectivo así mismo que éste no tiene á su alcance elementos bastantes para detener ó modificar á aquélla en su marcha invasora?

Es muy verdadero, ya que ello constituye el diario fenómeno, que la Iglesia católica en su memorable encíclica de 8 de Diciembre de 1864 ha condenado como contrarios á su fe, como violatorios de sus prerogativas, muchos de aquellos derechos primordiales que todos los códigos políticos reconocen y garantizan y que han llegado á esta categoría después de largos contratiempos y luchas tenaces.

Empero ¿dónde está el país, europeo ó americano, republicano ó monárquico, con ó sin *patronato*, que, al responder dignamente á esas enseñanzas, haya visto en peligro su propia autonomía? ¿Dónde esos espíritus aventureros y fanáticos, en número suficiente para ser influencia y productiva labor, que en la confusión de sus deberes hayan llegado hasta olvidar los que les impone el suelo que los vio nacer? ¿Dónde esos ortodojos tenaces que hayan pretendido entregar maniatada su patria á los pies de una autoridad extraña?

Nosotros no tenemos noticias de tal pueblo, ni de que tan funestas y profundas paralogizaciones hayan sido ó sean el patrimonio de la mayoría de los habitantes; y para que eso sucediera menester sería que al hombre no alcanzaran otros deberes que los de su fe, ni otras autoridades que las de sus Pontífices, á fin de que de buen grado consintiera en la estrangulación de sus libertades políticas y civiles.

Nada pesa que esos fenómenos hayan hecho su aparición de época en época y de pueblo en pueblo, arrastrando un séquito no despreciable de adeptos; porque la lucha entre el elemento temporal y el religioso existirá mientras esos elementos existan; y porque es condición desgraciada de todo poder, la de ir más allá de los límites que le marca la justicia.

Además, alcanzamos una época en la que cada cual sabe darse cuen-



ta de los deberes que le corresponden como ciudadano y como hijo sumiso de la Iglesia, y en la que todos contemplamos con doloroso desencanto la perpetuación de esas luchas que á ambas potestades desnaturalizan y desprestigian en el concepto de sus respectivos súbditos. Jamás puede existir choque entre los deberes del creyente y del ciudadano; porque siendo divinos los unos y temporales los otros, jamás pueden confundirse.

Pero volvamos á nuestras observaciones, de las que nos hemos apartado un instante.

Mientras no se nos presente un pueblo, en que aquellos temores se hayan realizado, seguiremos teniendo razón para sostener que ellos son quiméricos, fruto más bien de un exagerado celo que de un verdadero amor por la libertad.

Por el contrario, hay ejemplos de que la *religión* católica, así como los cultos disidentes, completamente libres é independientes en su acción, antes que atentar á la existencia y fueros del Estado, son las más poderosas palancas de su progreso y cultura; porque como cuerpos encargados de difundir la moral, ponen todos sus conatos en hacer del hombre un creyente que gane el cielo y á la vez un ciudadano útil á su patria.

¿Á quién se le ha ocurrido decir que los protestantes y católicos de Norte América han pretendido socabar los cimientos de este gran pueblo? ¿En qué país el orden público descansa sobre bases más incommovibles? ¿En qué país se disfruta de una libertad religiosa más amplia, completa y razonable, que en la gran patria de Washington y Franklin? ¿No es verdad que en esta nación la gran prosperidad de las artes, industrias y ciencias, no es menos admirable que el desarrollo de las libertades políticas?

Y si cruzamos el Atlántico y nos detenemos en la tierra que medio siglo atrás fuera teatro del más abominable exclusivismo religioso, qué de fecundas enseñanzas no nos suministra al presente? Merced á la libertad religiosa la gran metrópoli del mundo comercial cuenta en su seno con cerca de quinientos mil católicos que, apesar de tener sus ojos enclavados en la ciudad de las siete colinas, son tan amantes patriotas como los más fieles hijos de Enrique VIII.

Y ¿vemos algo diferente en la Rusia, esa patria de la teocracia y del exclusivismo político, en donde la Iglesia católica en minoría goza de iguales favores á los dispensados á la Iglesia oficial?

Y la Bélgica nos ofrece un ejemplo mucho más persuasivo; la Bélgica que desde la fecha de su primer Estatuto Orgánico, 7 de Febrero de 1831, inauguró para la Iglesia Católica, á la que pertenece casi



la totalidad de los habitantes, una existencia relativamente independiente del Estado, no habiendo hasta el presente otro vínculo entre ambas autoridades que el que nace de la obligación de subvenir á las necesidades del culto que pesa sobre el erario nacional.

¿Qué dice, ahora, la historia de este país en el medio siglo que llevan de divorcio la potestad del cielo y de la tierra? ¿En alguna ocasión solemne hase visto comprometida su independencia?

Por toda respuesta nosotros nos inclinaremos respetuosamente ante ese pueblo, el más hábil, circunspecto y liberal del globo.

Y si se nos observara que, merced á la liberalidad del Estado para con la Iglesia, el partido político que encarna las aspiraciones de ésta, *el conservador*, hase robustecido poco á poco hasta ser en la hora presente tan influyente en los destinos del país como su rival; nosotros contestaremos bendiciendo una vez más á los *Padres de la Patria* belga, que tan bien supieron armonizar las fuerzas vivas de la Nación; porque mediante la coexistencia de dos partidos, casi iguales en elementos y en prestigio, la Bélgica presenta el espectáculo grandioso y solemne de ser gobernada por sus instituciones y por los hombres que han merecido la confianza del pueblo, habiendo cerrado así herméticamente la puerta á esas oligarquías bochornosas, que en la mayor parte de los pueblos que se apellidan constitucionales, perturban la fuente de todos los derechos, corroen las entrañas mismas de la vitalidad nacional.

Nó, es menester confesarlo bien alto: el sentimiento religioso, que en épocas lejanas perturbara los espíritus hasta encender la tea de las discordias civiles, hasta labrar la ruina, la miseria y la muerte en el hogar de la familia y en el seno de la patria, hállase hoy moderado, contenino por la influencia bienhechora del progreso que hemos alcanzado, por la convicción profunda que todos los hombres abrigamos de que para Dios no hay santuario más adecuado y digno que el que le elevamos en el regazo de la conciencia.

Menester será, pues, que los patronatistas busquen otra base á su sistema; ó que convengan con nosotros en que él no tiene más razón de existencia que un extravío del criterio ó la desmesurada ambición de los gobernantes, en quienes hasta el menor jirón de poder despierta siempre sus voraces apetitos. (15)

[15] Argúyese también contra el régimen separatista, con los males sin cuento que no ha mucho trajera sobre los pueblos de Colombia, Venezuela y Méjico.

Sin desconocer ni atenuar esos males ¿puedese asegurar que ellos fueron la consecuencia del principio ó el lógico resultado de las condiciones anómalas que acompañaron á la implantación del nuevo orden de cosas?

IX

LA ACTITUD BELICOSA DE LA IGLESIA CATÓLICA NACE GENERALMENTE DE LA INVASIÓN QUE EN SUS DOMINIOS OPERA EL ESTADO.

No obstante lo dicho, vamos á hacer algunas concesiones á los neo-liberales con el objeto de dar más transparencia y mayor apoyo, si cabe, á nuestro modo de pensar.

No desconocemos que la lucha religiosa, si no tan trascendental como en los pasados siglos, existe aún en la casi unanimidad de los países cristianos; que si ella no ha conseguido comprometer la vida nacional ó la regularidad de las instituciones populares, constituye una diaria amenaza que mantiene sobrecitados los espíritus y á los gobiernos con el arma al brazo para contenerla y neutralizarla; y que todo legislador sagaz y prudente está en el deber de amparar en el Código Fundamental las prerogativas del Estado, fortificarlo, de ensancharle su esfera de acción, á fin de que salga siempre victorioso en esas luchas irritantes y desiguales.

Sin embargo, la misma política positiva, que busca la base de su

La cualidad de los reformadores, soldados ignorantes aquí, allá políticos sectarios y fanáticos, que sólo el nombre conocían de la libertad, maleó, hizo fatídico el principio desde su aparición; porque en vez de respetar los derechos adquiridos con arreglo al principio de justicia, porque en vez de libertar á la Iglesia de las cargas que la oprimían y restringir el Estado á su esfera propia, començóse por tocar á degüello contra instituciones y personas, destruyendo aquí conventos, confiscando allá las temporalidades de la Iglesia, atropellando, profanando en todas partes lo que tenía olor á incienso.

Eso no importa hacer reformas políticas sociales; cuando más serán crueles enseñanzas para los pueblos, que nunca deben tolerar que sus gobernantes vivan en perpetuas bacanales.

Sobrevino entonces, lo que el espíritu menos penetrante habría calculado: la reacción salvadora é irresistible; porque si los hombres nos conformamos alguna vez con las consecuencias de la justicia, aunque ellas vengan á desconocer lo que reputábamos como nuestro derecho, jamás consentimos en que se borren de un solo golpe esas conjuntos de nociones elementales, que en todas horas deben contener los avances del despotismo. El sentimiento religioso, hondo y enérgico en sociedades que habían crecido y desarrollado á su sombra, reaccionó violentamente, derribando lo que la orgía había levantado en una sola noche, inaugurando de nuevo el antiguo régimen y dejando en el más completo desprestigio, no los principios, sino los medios irritantes con que se les implantara.

Tal es la historia de lo acontecido en Colombia, Venezuela y México: lección saludable de que pueden aprovecharse los gobernantes honrados.



sistema en un estudio concienzudo de los hechos y antecedentes históricos que han producido ó cooperado en las evoluciones sociales, nos proporciona á este respecto las premisas para desembarazarnos de las nuevas razones con que se pretende justificar la invasión del Estado en dominios que no son de su competencia.

En verdad: ¿á qué atribuir la actitud belicosa de la Iglesia católica contra el dogma de la soberanía nacional? ¿En dónde está el origen de esa cruzada ardiente que tiene emprendida para dominar en el corazón del gobernante y en el espíritu del legislador? ¿De dónde saca sus fuerzas para mantenerse constantemente en lucha contra pueblos y gobiernos?

No es difícil hallar una respuesta satisfactoria.

La Iglesia se esfuerza por terciar en la marcha política de los pueblos para imprimirle un rumbo conveniente á sus intereses; únicamente porque al Estado corresponde ejercer algo de lo que ella conceptúa como sus más preciados derechos, originándose de aquí que del modo como esos derechos se ejerciten dependerá en gran parte la suerte de la Iglesia.

Estúdiense atentamente este fenómeno, y se convendrá que sólo en él, en la confusión que acerca de sus deberes profesa el Estado, encuéntrase el fundamento de esa anarquía religiosa que todos deploramos, porque á todos nos alcanza.

Déjese á cada potestad dentro de su órbita, y el papel de la Iglesia se neutralizará como por encanto y á la discordia de la hora presente sucederán la paz y la armonía.

Y ¿se quiere una prueba irrefragable de esta doctrina? Vamos á darla.

Ya hemos invocado en nuestro abono el ejemplo de la Gran República del Norte, y fuerza será que volvamos á él; porque de todos los pueblos civilizados que cubren el haz de la tierra, ese es el único en que las iglesias son otras tantas asociaciones privadas nacidas al abrigo de la ley común, el único en que el Estado es escudo de la religión, jamás soberano, protector ó aliado.

Hemos afirmado en las primeras páginas del anterior Capítulo, que las conmociones religiosas que cuarenta años atrás tuvieron por teatro la Italia, fueron consecuencia de las pretensiones encontradas del que en ese entonces era intérprete del pensamiento de la unidad italiana y del Pontífice que personificaba la unidad de la Iglesia. Agregaremos; ahora, que la recordada encíclica de 1864, nuevo código del dogma católico para condenar y anatematizar todas las conquistas del derecho moderno, fué el arma que el Jerarca de la Iglesia esgrimiera para

deshacerse de sus adversarios y preparar á la religión días de mayor auge y poderío. Agreguemos todavía que aquellas conmociones salvaron los límites de la Península; y, derramándose por todos los pueblos cristianos de Europa y América, en todas mantienen hasta el presente viva y ardiente la lucha entre el Estado que quiere supeditar á la Iglesia y ésta que trabaja por su emancipación.

Pues bien, los ecos de esas disensiones, ni débiles siquiera, jamás se han hecho oír en la Gran República del Norte, ni conseguido inflamar un solo espíritu, ni aún el de los católicos, que por millares se cuentan en este país; porque el Estado ajeno por completo á las decisiones de la Iglesia; porque ésta, extraña en absoluto á la suerte del Estado, marchan paralelos en la senda social sin chocarse ni menos confundirse, labrando así la ventura y prosperidad nacionales.

Imitemos, pues, entonces á los legisladores que así prepararon la felicidad de ese gran pueblo; y echemos por la borda, temores, recelos y desconfianzas, que jamás fueron bastantes á dominar los espíritus convencidos, de aquellos que tratan de remover los obstáculos sociales sin confundir lo aparente con lo real, las causas con los efectos.

X

EL PATRONATO NO ES NI PUEDE SER UN DERECHO PERFECTO

Antes de dar de manos á la tarea en que estamos empeñados, preciso será que apuntemos un último argumento contra el régimen patronatista, y que se deriva de su practicabilidad.

Para que todo derecho sea perfecto y merezca el nombre de tal, menester es que el que lo posee ó cree poseerlo disponga de los medios necesarios á su conocimiento é imposición, en caso que surjan dificultades sobre su mérito ó alcance.

Por ejemplo, el Estado tiene el más perfecto derecho para darse un código que reglamente sus deberes y autoridades que respondan de su ejecución. Y hasta el presente no se ha pretendido negar ese derecho; porque ello constituye la esencia, la autonomía nacional. Del mismo modo, el individuo tiene el perfecto derecho de ser respetado en su honor é intereses; y en caso que alguien intentara contra ellos, la potestad judicial está ahí para ampararlo, á viva fuerza si es necesario, y castigar al delincuente.

En consecuencia, forjar derechos, que en alguna ocasión la autori-



dad no pueda proteger, equivale tanto como su no existencia; como quiera que los poderes de un Estado no tienen más misión que garantizar al individuo en el ejercicio correcto y discreto que haga de los privilegios que el mismo le ha reconocido, como indispensables á su conservación y bienestar.

¿Qué pasa, ahora, con el *patronato*? ¿Acaso es un derecho perfecto, de aquellos que el Estado puede hacer cumplir por medio de los elementos que la asociación política ha puesto en sus manos?

La respuesta es excusada, si recordamos hechos recientes que han puesto bien en claro la impotencia del Estado para imponer su voluntad al sucesor de los apóstoles.

El *patronato*, tal cual se encuentra concebido en la Constitución de la República, es un derecho irrisorio, que en vez de vigorizar al Estado lo deprime; porque sus titulares, para darse el placer de su ejercicio, han menester previamente de la voluntad de un poder extraño, cuya rebeldía jamás podrán castigar.

¿Qué importancia intrínseca tiene entonces para un gobierno el derecho de presentar sacerdotes idóneos para las sedes vacantes, si la Silla Apostólica, ejerciendo atribuciones que jamás ha delegado, desestima esos candidatos y los condena al silencio? ¿Será posible que un Estado en tal emergencia apele á las bayonetas para conseguir lo que no le han dado el raciocinio ó su poder moral? ¿Será lícito que el gobernante ffe en las calamidades que la viudez va á traer sobre la Iglesia para obtener, al fin, el predominio de su voluntad?

Todas estas cuestiones son añejas, y por lo tanto nos consideramos exentos de darles una respuesta.

Y ¿cuánta mayor razón nos asiste, si, del *patronato*, contemplado en conjunto, pasamos á una de sus ramas, el *exequatur*?

¿Qué valen contra él las prerogativas del Estado, en esta época en que el vapor, el hilo eléctrico ponen en diaria y segura comunicación al Papa de Roma con los fieles del orbe católico? ¿Llegaría el Estado en su celo por sus derechos, hasta la conciencia del individuo, para disponerle que no respetara tales órdenes, hasta inter el Estado no les diera su aprobación?

Todo esto es ridículo, si no fuera vejatorio de lo más sagrado que tiene el hombre: sus creencias.

Y aquí pondremos término á estas observaciones; ya que hemos demostrado que el *patronato*, insostenible en teoría, contrario á los principios del derecho público, no lo es menos cuando se trata de darle bases acomodaticias, sin apoyo en opiniones sensatas y sin prestigio ante la política menos circunspecta.



CAPÍTULO III

DE LA IGLESIA Y EL ESTADO

SOLUCIÓN

SUMARIO.—I. Materia y plan de este capítulo.—II. Trazando á grandes rasgos los antecedentes históricos y causas determinantes sobre la primera discusión parlamentaria de la idea separatista, se hace mérito de la interpretación que se dió en la práctica al art. 5.º, del movimiento secularizador de 1874 y sus consecuencias, de la misión apostólica de 1882 y de los antecedentes que dieron origen á las leyes de matrimonio y registro civil.—III. Debate en el Congreso de Chile sobre el principio separatista.—IV. Se estudia la condición á que en el régimen de independencia quedarían sometidas las comuniones y corporaciones religiosas.—V. Objeciones contra la idea de dar á las comuniones ó corporaciones religiosas existencia independiente del Estado, y á sus bienes las garantías del derecho común.—VI. Opinión de Laboulaye sobre la materia de los dos últimos párrafos.—VII. Conclusión.

I

MATERIA Y PLAN DE ESTE CAPÍTULO

Eliminados ya, según la lógica de que nos hemos valido en los párrafos precedentes, todos los preceptos constitucionales en que descansan las relaciones de Iglesia y Estado, parece que este grave problema ha tocado á su término y que su solución no puede ni debe ser otra que aquella que cuarenta años atrás diera el político italiano en su célebre fórmula: *Iglesia libre en el Estado libre.*

Sin duda alguna, á juzgar por lo ya dicho, es ese el desenlace que anhela nuestro espíritu; porque es el único razonable, el único compatible con una política honrada y progresista, el único que devuelve



al hombre su completa libertad de conciencia y al Estado su carácter propio y distintivo, el único, en fin, *que da al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios.*

Sin embargo, exponer doctrinas, hacer manifestaciones de ideas, no satisface á nuestro intento. Queremos demoler y reconstruir á la vez. Forzoso será entonces que nos demos cuenta exacta de lo que á este respecto piensan y quieren el país, los partidos ó corrientes políticas en acción; si el estado de nuestras instituciones exige ó permite que apliquemos al funcionamiento y desarrollo de la sociedad religiosa el régimen de absoluta libertad; cuál serían la actitud del Estado ó sus providencias para echar las bases y mantener ese régimen, afianzando su porvenir y el de la Iglesia, sin peligro ni menoscabo para todo derecho legítimamente adquirido.

Tal remate á nuestras ideas hállase aconsejado por el plan de estos *Estudios* y por nuestras propias convicciones, que luchan por hacer prácticos y tanjibles los progresos del derecho moderno; y porque, tratándose de legislación, según las felices palabras de Sócrates, jamás debe perderse de vista ni el suelo ni los hombres.

II

TRAZANDO Á GRANDES RASGOS LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CAUSAS DETERMINANTES SOBRE LA PRIMERA DISCUSIÓN PARLAMENTARIA DE LA IDEA SEPARATISTA, SE HACE MÉRITO DE LA INTERPRETACIÓN QUE SE DIÓ EN LA PRÁCTICA AL ART. 5.º, DEL MOVIMIENTO SECULARIZADOR DE 1874 Y SUS CONSECUENCIAS, DE LA MISIÓN APOSTÓLICA DE 1882 Y DE LOS ANTECEDENTES QUE DIERON ORIGEN Á LAS LEYES DE MATRIMONIO Y REGISTRO CIVIL.

¿Encuéntrense los espíritus suficientemente preparados para aceptar una liquidación absoluta de los poderes civil y eclesiástico? Las jornadas que hemos hecho en la senda de la secularización del Estado ¿permitirían dar en tierra con aquel consorcio, que la legislación de quince siglos y el respeto de cien generaciones parecen haber sellado para siempre? ¿No habrá llegado el momento de dominar con robusto brazo la incertidumbre de los unos, la desconfianza de los otros, la ti-



midéz de todos, y abrir ancha y libre puerta al régimen de libertad, que siempre será en los pueblos consejo, luz y armonía?

Responderemos á estas preguntas haciendo mérito de los antecedentes que, en nuestro concepto, han dado cuerpo y vida á la idea de la separación, de los elementos acumulados y de las circunstancias realizadas para su pronta y talvez feliz implantación. Y este proceder, al propio tiempo que nos liberta de observaciones propias, que en materia tan ardua quizás no estuvieran revestidas de la suficiente autoridad, permitirá á cada cual apreciar libremente los hechos y hacer las competentes deducciones.

Principiemos.

Aunque el Estatuto conservador de 1833 consagra, como hemos tenido oportunidad de decirlo al examinar el art. 5.º, el exclusivismo de la religión católica; es verdad que semejante precepto, en el largo medio siglo que lleva de existencia, no ha sido más que letra muerta.

En efecto, no bien aquel Código era jurado por los pueblos de Chile, cuando algunos súbditos extranjeros y miembros de la comunión anglicana procedieron, sin la menor protesta de la autoridad, á elevar un templo en la ciudad de Valparaíso, á fin de tributar culto á Dios según sus peculiares ritos.

Á la construcción de un templo disidente, sucedió otra; y, apesar de que para ello tampoco hubo dificultad alguna, surgió entre nuestros legisladores la idea de legalizar el estado de cosas creado por esos actos de tolerancia gubernativa. Impulsólos también el patriótico sentimiento de atraer á nuestras costas grandes corrientes de emigración europea, que siempre han optado por los países en que se disfruta de mayor libertad religiosa.

Este fué el origen de la ley interpretativa del art. 5.º, de 25 de Julio de 1865, cuyo texto hemos dado más atrás, y por la cual se permitió á los disidentes la práctica de sus ritos en edificios privados y el mantenimiento de escuelas para la enseñanza de sus hijos en la doctrina de sus respectivas religiones.

Sin hacer mérito de la inconstitucionalidad de esa ley que, so pretexto de una interpretación, reformó sustancialmente aquel artículo; nos es satisfactorio confesar que ella supo corresponder al fin que perseguían sus autores, y que la libertad de cultos, preciosa conquista de la época moderna, fué ahí consagrada en las proporciones exigidas por el estado de progreso que, por esos años, alcanzara la República.

Y el movimiento reformista habríase detenido aquí, si las evoluciones de la política, tan propias de los países sometidos al régimen representativo, no hubiesen hecho llegar al gobierno espíritus más enér-



gicos y emprendedores que los que elaboraron la Constitución de 1833; y si la natural modificación operada en los códigos civiles, no hubiese obligado á poner mano sobre las prerogativas de que disfrutaban la Iglesia y sus ministros merced á la vetusta y carcomida legislación española.

El año de 1874 será memorable en los anales políticos de Chile, á causa de la promulgación de dos cuerpos de leyes y de las mejoras importantísimas que ellos han venido á introducir en la condición civil de los habitantes. Aludimos á la ley de *Organización y Atribuciones de los Tribunales de Justicia* y al *Código Penal*. Por aquella desapareció el fuero eclesiástico; y por éste se dictaron una serie de medidas represivas contra los sacerdotes, sin distinción de cultos, que predicaren doctrinas subversivas del orden público ó contrarias á la Constitución y leyes de la República.

La primera de esas reformas fué el fruto de un advenimiento entre el Gobierno de Chile y el Pontífice de Roma, que consintió en ello á trueque de que se declarasen abolidos los *recursos de fuerza*. El segundo orden de innovaciones no contó con igual indulgencia. Por el contrario, él provocó un anatema de la Curia de Santiago contra los osados legisladores que lo habían sancionado, haciendo nacer desde este día una situación irritante y difícil para las relaciones que forzosamente debían cultivar los representantes de la Iglesia y el Gobierno de la República.

Además, este nuevo orden de cosas, más que un inconsulto atropello de los derechos y privilegios que á la Iglesia católica dispensara la *Magna Carta*, fué el inevitable resultado de la acción de los elementos liberales que desde medio siglo atrás luchaban por hacerse oír, para imponerse desde el *meeting*, desde las columnas de la prensa diaria, ó de la tribuna del Parlamento y cuyos representantes más caracterizados acababan por medio de una evolución, en la que su propia audacia tuviera más parte que la voluntad del pueblo, de tomar por asalto el timón de la nave del Estado.

Tales fueron los antecedentes de la lucha religiosa que por espacio de dos lustros ha mantenido en armas á la Iglesia contra el Estado y á este contra aquella, esterilizando la acción de ambos, manteniendo vivo el sentimiento de añejas preocupaciones y pasadas controversias, y haciendo nacer al fin, el propósito claro y netamente definido, de cortar de un solo golpe y para siempre los vínculos que todavía unen á esas dos potestades; con el objeto de devolver á la Iglesia sus prerogativas desconocidas, su dignidad ultrajada, y reducir el poder temporal á los propios límites de su institución.

Continuemos:

Un suceso imprevisto y doloroso vino á dar pábulo al incendio, á reanimar esa lucha iniciada en condiciones tan irritantes. Aludimos al fallecimiento, ocurrido á mediados de 1878, del Prelado que dirigía la Sede Archiepiscopal de la República, fallecimiento que impuso á nuestros hombres de gobierno la tarea de darle un sucesor.

En efecto, al punto de acaecer aquel suceso, los altos poderes de la República, conforme al Estatuto Fundamental, procedieron á la designación del sucesor; esforzándose porque la persona del electo reflejara opiniones liberales, tan necesarias para aquietar los espíritus y neutralizar las intemperancias de la Curia de Santiago.

Tal fué el deseo, la vehemente aspiración de esos conductores; como si la historia de la Iglesia presentara alguna vez siquiera en sus anales el triste cuadro de la apostasía de alguno de sus príncipes.

No intentaremos indagar aquí si el candidato propuesto para poner término á la viudez de la Iglesia reunía las condiciones contempladas por sus favorecedores; ó si por el contrario, era un sacerdote digno de su fe. Sólo dejaremos constancia, sin aducir pruebas, por no ser necesarias, que el Jerarca Supremo de la Iglesia negóse á dar al candidato la investidura episcopal; y que el discreto Gobernante de Chile, al enterarse de esa resolución, creyó conveniente no abogar por segunda vez en favor de las prerogativas del Estado, bien convencido por el cabal conocimiento que tenía de su historia, que las decisiones de la Curia romana son siempre el fruto de un maduro é irrevocable fallo.

Igual tino no acompañó al sucesor de ese ilustre conductor del país.

El 23 de Setiembre de 1881, el Gobierno dirigía nuevas *preces* á la Silla apostólica, en las que, á la par que solicitaba la reconsideración del asunto relativo al Arzobispado de Santiago, ofrecía nuevos comprobantes para justificar los sentimientos caritativos y piadosos del electo. Y estas súplicas se reiteraron una y otra vez, hasta que la Corte de Roma avínose á reabrir las negociaciones. Hizo más todavía; consintió dando pleno crédito á la palabra del Gabinete de Santiago, en hacer venir á ésta, con el carácter de Delegado de la Santa Sede, á un prelado de su confianza que, entre otros asuntos importantes, debía inquirir por sí mismo, lo que hubiera de exacto acerca de los cargos que la Curia de Santiago había acumulado sobre la persona propuesta para llenar la silla vacante.

Tanta solicitud y condescendencia del Pontífice de Roma no fueron parte á allanar las dificultades. Antes al contrario, surgieron otras, acumulando nuevos y más poderosos elementos para el vasto incendio que estaba próximo á prender.



No fué larga la permanencia de aquel Prelado en la capital de la República; pero será sí muy duradero el recuerdo de las negociaciones diplomáticas á que su misión diera lugar.

Después de cuatro meses de estadía y varias requisitorias de la Cancillería de Santiago, á fin de que procediera con la mayor actividad en el asunto confiado á sus luces y virtudes apostólicas, el Delegado Pontificio notificó al Gabinete de Santiago que la Santidad de Leon XIII, apesar de las nuevas informaciones, insistía en su anterior resolución, deplorando al propio tiempo que sus deberes, tan sagrados en este caso, le impidieran proceder de otro modo.

Aunque este desenlace era previsto por la casi totalidad de los hombres sensatos del país, el Gobierno apresuróse á manifestar por ello su indignación, llegando hasta adoptar medidas violentas que la irritación de los ánimos pudo aconsejar, pero que todo criterio recto condenará siempre.

En efecto, el negociador romano recibió la orden perentoria de abandonar el país en el término de ocho días (1), como si su misión no debiera haber tenido más objetivo que el de satisfacer ampliamente los deseos del Gabinete de Santiago.

El Delegado Apostólico vino á investigar, á inquirir la verdad; y si Chile consintió en ello, también debió haber convenido en lo odioso ó favorable de esas investigaciones.

Sea de ello lo que se quiera, lo cierto es que el fracaso de esas negociaciones hizo ver á los regalistas chilenos que el *patronato* no era un derecho inherente á la soberanía nacional, porque el poder político carecía de medios adecuados para imponerlo; y que la Curia romana, apesar de las amenazas y de las violencias, disponía de las fuerzas suficientes para resistir al ejercicio de ese titulado derecho, cuando con ello veía comprometida la paz de la Iglesia, que es la paz de su conciencia.

Sin embargo, del conflicto surgieron profundas modificaciones para el consorcio de la Iglesia y el Estado, allanando el camino de su completa liquidación.

[Como de todas las situaciones creadas por la violencia y nacidas al calor de fracasos irritantes, la ruptura de las relaciones con el Vicario de Jesucristo abrió la senda de las represalias, que correspondieron á otras tantas reformas solicitadas desde treinta años atrás por el credo

(1) No obstante esto, haee aaeerado dentro y fuera del Congreso que aquella expulsión, obedeció á otra causal, noaso mucho más grave: el haber pretendido el enviado del Pontífice asumir el mando de la Sede vacante, en el carácter de Vicario Apostólico.



liberal. Además esta línea de conducta fué encaminada á manifestar al Pontífice que Chile tenía conciencia de sus prerogativas y que jamás soportaría impasible su desconocimiento.

Fruto de ese movimiento de avanzada en el campo liberal fueron la ley que emancipó á los cementerios de la tutela de la Iglesia, concediendo su libre acceso á todas las comuniones religiosas; la que instituyó el matrimonio civil, dejando sin valor legal y relegando á segundo orden el celebrado ante sacerdote católico; y por último, la que estableció el registro civil para dejar constancia del nacimiento y de la muerte.

Y con todo esto, el golpe fué tan recio para el predominio de la Iglesia, como decisivo para el porvenir de los principios liberales; porque aquella quedó desposeida de sus privilegios más preciosos, de aquellos que le daban acción en los actos más importantes de la vida: el bautismo, que da franca y legítima entrada al cuerpo social; el matrimonio, que santifica el amor y la familia, haciendo respetables é indisolubles sus vínculos; y, en fin, el pase á la eternidad, después de haber sellado los labios del creyente y alimentado sus últimas esperanzas.

Consumadas tales innovaciones, los antiguos vínculos entre la Iglesia y el Estado debilitáronse profundamente, desde que aquella cesaba de ingerirse, al menos con autoridad en la ley, en la formación de la familia y estado civil de las personas.

La hora, pues, de una solemne liquidación de ambas potestades, á no dudarlo, había sonado. Para ello concurrían en igual grado la lógica de los acontecimientos y vigorosa acción de las corrientes que impulsaban la reforma.

¿Qué otro temperamento adoptar para poner término á la situación creada por las negativas de la Curia romana? ¿Acaso el *patronato* no pasó á ser letra muerta desde el día en que el Gobierno de Chile se declaró impotente para hacerlo practicable? ¿No valdría más, á fin de dar de manos á tales emergencias, cortar de una vez y para siempre los pocos lazos que aún restaban del antiguo régimen unionista? ¿Qué hora más propicia para realizar esa separación, ya que la Iglesia chilena lloraba su viudez y el Estado el desconocimiento de sus prerogativas?

Tales fueron las preguntas que se hicieron numerosos representantes del pueblo al abrir el Congreso su sesión ordinaria de 1884, preguntas que alcanzaron amplia y satisfactoria respuesta, con el empeño que esos mismos legisladores pusieron en práctica para que el Parlamento discutiera la *reforma constitucional* en la parte referente al caso.



Hé aquí, pues, trazado á grandes rasgos el cuadro de los antecedentes históricos y causas determinantes de la primera y solemne discusión habida en el Parlamento de Chile sobre la importantísima materia que nos ocupa.

¿Cuál fué, ahora, el desenlace de ese debate? ¿Cuáles los argumentos con que se sostuvo la idea separatista? ¿Con qué consideraciones se la impugnó?

Eso es lo que vamos á ver.

III

DEBATE EN EL CONGRESO DE CHILE SOBRE EL PRINCIPIO SEPARATISTA

Al lado de aquellos vehementes reformadores, que contemplaban el advenimiento de la idea separatista como la más hermosa jornada del liberalismo, como la bella realización de su ideal político, como el corolario, en fin, la consecuencia ineludible de las últimas perturbaciones eclesiásticas y de la marcha regularizadora que el Estado acababa de imprimirse; formóse con los hombres de gobierno, también en el seno del Poder Legislativo, un núcleo considerable de opositores á esta idea, disciplinados como todos los que encabeza la autoridad, apoyándose así mismo en la libertad y porvenir de la Nación.

El elemento conservador que brillaba por su ausencia en el Parlamento, fué mudo testigo de ese solemne debate.

La *libertad* quedó de este modo solamente confiada á sus adoradores.

Pleonástico sería, después de lo dicho en el Capítulo II, estampar aquí las consideraciones filosóficas y observaciones prácticas, con que el verdadero liberalismo sustentara sus doctrinas en aquella ocasión; y que nos detuviésemos igualmente á emprender una segunda cruzada contra ellas, en los propios términos que lo hicieran algunos legisladores de aquella época.

Suficiente nos será con recordar que la cuestión fué sacada de su verdadero terreno, para plantearla en el movedizo de las pasiones é intereses políticos del momento; y que así discutida, más de una ima-



ginación brillante, más de un espíritu suspicaz, (2) dióse el placer de levantar al principio liberal barreras insuperables.

Aquellos temores al soguzgamiento del Estado por la Iglesia, aquellas incertidumbres acerca del porvenir de los progresos ya conquistados por el Estado y que con extensión hemos tratado de pintar en algunos párrafos más atrás; figuraron en aquella ocasión con todos los caracteres de la verosimilitud y ejercieron decisiva influencia en la suerte que los hombres de gobierno tenían preparada á la idea separatista.

Inútiles fueron los esfuerzos hechos para desvanecer aquellas dudas; inútil hacer mérito de las marcadas diferencias que existen entre nuestra sociabilidad, reacia y fría ante todo interés que no sea el de sus bienes materiales y conservación, y la de algunos pueblos europeos en donde los intereses monárquicos y la tiara se dan comunmente la mano para el predominio de ambos; inútil todavía que se presentara como ejemplo el cuadro brillante de la paz religiosa y civil de la Gran República del Norte. Nada de eso alcanzó á pesar un adarme en la balanza de los hombres que por ese entonces regían los destinos del país, apesar de que habían llegado á tan encumbrada magistratura merced al homenaje caluroso que rindieran en años atrás al principio de la *«Iglesia libre en el Estado libre.»*

Fué así cómo esa risueña aspiración naufragara en el Parlamento de Chile. Agrupaciones liberales pedían su realización en nombre de la libertad; también agrupaciones liberales, evocando el espectro del predominio sin contrapeso de la Iglesia, solicitaron su extrangulación.

Los unos exigían el respeto á la palabra, la consecuencia con las doctrinas, el lógico remate de la campaña iniciada; los otros, proclamando la nueva escuela liberal, volvían sin escrúpulos las espaldas á su pasado, alegando que las modernas enseñanzas de la política probaban que el principio de segregación de las potestades civil y espiritual era á la vez ruina para el Estado y engrandecimiento para la Iglesia; lo que importa tanto como decir que aquel es un principio acomodaticio, sin filiación en la ciencia y cuyas bondades pueden convertirse en terribles armas de combate.

¿De qué parte, ahora, estuvo la razón? ¿Hallábase el país preparado para afrontar tamaña empresa? ¿Acaso la hora era propicia y bastantes los elementos que impulsaban la máquina reformadora?

(2) Fué el héroe de la jornada anti-separatista el entonces Ministro del Interior, señor don José Manuel Balmaceda, quien en dos extensos y luminosos discursos, pronunciados respectivamente en la Cámara de Diputados y en el Senado, hizo manifestación de las ideas que el Gobierno alimentaba sobre este particular.



Para el que haya leído con interés las doctrinas, de que hemos hecho manifestación anteriormente, y aplicado criterio sano y observación atenta á los últimos conflictos eclesiásticos é índole y tendencias de nuestra sociabilidad, no le causará asombro que opinemos por la afirmativa, y que dejemos aquí constancia que la organización política del país no será completa hasta el día en que aquel bello ideal sea un hecho consumado. (3)

IV

SE ESTUDIA LA CONDICIÓN Á QUE EN EL RÉGIMEN DE INDEPENDENCIA QUEDARÍAN SOMETIDAS LAS COMUNIONES Y CORPORACIONES RELIGIOSAS.

Abrazado con calor el principio separatista y reconocida la oportunidad y necesidad de su implantación, ha llegado el instante de ingresar al terreno práctico, de indicar la condición á que quedarían sometidas las iglesias ó corporaciones religiosas, la facilidad que el Estado debe arbitrar para el libre ejercicio de sus cultos y la suerte reservada á los intérpretes ó sacerdotes de la fe; como quiera que todo Código Político hállese en la necesidad de contemplar la asociación espiritual, para garantirla en su existencia, para refrenarla en sus excesos, desde que ella corresponde al ejercicio de un derecho natural é imprescriptible, á la satisfacción de una idea fundamental de la sociabilidad.

En verdad, no acontece con la Iglesia lo que con las otras corporaciones ó fundaciones de beneficencia pública; porque mientras éstas existen por una ficción de la ley, con acentuadas restricciones en el ejercicio de sus propios atributos y con fines que pueden interesar á uno ó á muchos; aquélla existe por su propia naturaleza é impónese

(3) Aunque los hombres de gobierno y sus omaradas combatieron más bien la oportunidad que la bondad del principio liberal, nosotros nos hemos creído autorizados para discurrir en la forma expresada, tanto porque los argumentos de aquellos son en el fondo los mismos con que se combate la idea separatista, cuanto porque si hubiéramos de esperar la hora propia para la reforma, según el pensar de tales impugnadores, pasarían muchas décadas y talvez siglos antes que ella sobrevenga. En verdad, esto vale tanto como negar el principio.



por sus propósitos; desde que viene á corresponder á una necesidad del ser moral, que preside á todos sus actos y que le acompaña de la cuna al sepulcro. De aquí que el legislador deba hacerla materia de sus preceptos.

Ahora bien ¿cómo considerarla? ¿Se le reputará como una asociación de derecho universal ó de derecho público? ¿Ó le otorgaremos únicamente los caracteres de una asociación privada, los atributos de esas creaciones de la ley, ni más ni menos la condición de *personería jurídica* que aquella atribuye á otras corporaciones ó fundaciones de beneficencia?

El exacto y completo estudio de estas cuestiones se nos impone en la hora actual; porque, según no ha mucho se viera en Chile, al afrontar la labor separatista de Iglesia y Estado, hase creído ver en ella inconvenientes difícilísimos de remover; hasta el extremo que los más calurosos partidarios del principio, no han tenido miramientos en detenerse en la mitad de la jornada, alegando que aquellos obstáculos valen tanto como la no existencia de la idea.

Que á la Iglesia católica no deba reconocérsele como corporación de derecho universal, es punto que no hay para qué discutirlo; porque hace ya más de treinta años que el Código Civil lo resolvió, y porque es incompatible con la soberanía de un Estado que en asuntos meramente civiles de una comunión religiosa imperen leyes que emanen de un poder extraño.

No menos fuera de la discusión está si debe ó no dispensársele el carácter de corporación de derecho público, en caso que la idea separatista se realice en armonía con las doctrinas de que antes hemos hecho manifestación.

En efecto, perdiendo la Religión católica el carácter de religión de Estado y no figurando los gastos de su culto en el presupuesto de la Nación, es obvio que la institución deja de ser de derecho público, convirtiéndose en una de tantas asociaciones que existen dentro de la colectividad, aunque sus límites sean más dilatados que los de cualquiera otra. Esta afirmación es lógica y razonable; puesto que sólo el Código Fundamental de un pueblo puede dar á sus instituciones la condición de ser de derecho público ó privado, según se hallen ó no incorporados en él. Ningún mérito tiene entonces el precepto del art. 547 del Código Civil que, mencionando incidentalmente las corporaciones de derecho público, incluye la Iglesia católica; porque él arranca su existencia de la confesión que de sus dogmas hace el Estado.

Resta sólo para la Iglesia católica, ó hablando en tesis general, para todas las comuniones religiosas, la facultad de hacerse declarar *perso-*

na jurídica, es decir, una asociación privada con las obligaciones y derechos que á las de su género impone y reconoce el último título del libro I del Código Civil.

Bajo este nuevo aspecto, el punto que nos ocupa, aunque menos claro, no es de menos fácil solución; como quiera que siempre ha de guiarnos el más sano y recto criterio liberal, que en las presentes circunstancias nos decide á consagrar el principio de igual independencia para la Iglesia y el Estado, ó en otros términos, el severo cumplimiento de la fórmula, tantas veces recordada, del ilustre político italiano.

Sin entrar en mayores detalles, notaremos que aquel título del Código Civil atribuye solamente el carácter de *persona jurídica* á las corporaciones ó fundaciones de beneficencia pública que existen en virtud de una ley ó por decreto del Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo de Estado; y que para conservar sus inmuebles por más de cinco años, se les exige permiso especial de la legislación.

Ahora bien ¿reduciremos las comuniones religiosas á las condiciones que acabamos de apuntar? ¿Qué régimen sería para éstas más opresivo, el patronatista con su cortejo de inconsecuencias ú otro que sólo hiciera depender á la Iglesia de la potestad civil en la adquisición y conservación de sus bienes? ¿Qué habría ganado la Iglesia católica con tener prelados nombrados por ella misma, si el derecho de establecerse y desarrollarse estuviera en manos de un poder ajeno á su ministerio? ¿No es verdad que tal procedimiento nos aleja, en vez de acercarnos, al ideal que perseguimos?

Lo hemos dicho mil veces en el curso de este trabajo: si se quiere dar al problema de las relaciones de Iglesia y Estado un desenlace propio y correcto, no debe jamás perderse de vista el carácter y naturaleza de ambas potestades y las profundas líneas de demarcación que existen entre sus respectivos atributos.

Presentadas así las cosas, no hay duda que una Constitución, para ser lógica consigo misma, debe abstenerse de calificar la existencia de una corporación religiosa y de crear reglas *sui generis* para la conservación de sus bienes, ú ordenar que á igual conducta se ajuste la Legislatura. Su rol debe ser de respeto á sus derechos, jamás de acción en sus dominios; porque sólo así nos será dado contemplar el régimen de recíproca independencia. Más aún: la ley debe otorgar á las comuniones religiosas aquellas inmunidades que son inherentes á la naturaleza de sus funciones, como la de gobernarse por los reglamentos que ellas mismas se den, exonerar de todo servicio obligatorio á los ministros del



altar, no imponer á sus bienes otras cargas que las comunes, etc., etc.

Es así como nosotros comprendemos la liquidación solemne y perfecta entre estas dos grandes potestades; es así como creemos que desaparecerán para siempre los conflictos eclesiásticos, que tanto han encendido las pasiones en todos los tiempos, abriéndose una nueva era de mayor prestigio para el Estado y la Iglesia y de verdadero respeto á la conciencia.

Obrar de otro modo, es olvidar las leyes que presiden á la formación de las sociedades espiritual y temporal, es desentenderse del progreso del derecho moderno, es ser sectario y no político de principios netamente definidos. (4)

V

OBJECIONES CONTRA LA IDEA DE DAR Á LAS COMUNIONES Ó CORPORACIONES RELIGIOSAS EXISTENCIA INDEPENDIENTE DEL ESTADO, Y Á SUS BIENES LAS GARANTÍAS DEL DERECHO COMÚN.

Sin embargo, este *modus operandi* que dentro de la lógica no puede ser combatido, impúgnasele con consideraciones prácticas, con grandes cataclismos del pasado, que si pudieron pesar en los destinos de las naciones, hoy sólo valen como un recuerdo más ó menos doloroso.

La *mano muerta*, concentración de inmuebles en poder de las corporaciones religiosas, con notable detrimento de la riqueza pública y privada, que exigen su periódica división para el aumento del poder productivo de la tierra; hé aquí el fantasma que se evoca para negar á las comuniones religiosas los favores del derecho común.

(4) No debe causar extrañeza que silenciamos sobre las ventajas é inconvenientes del régimen concordatario, especie de transacción entre el *modus vivendi* que impera entre nosotros y el de separación radical, y al que se hallan sometidos todos los pueblos hispano-americanos, excepto Chile y la República Argentina, y en el Viejo Mundo, Portugal, España, Francia, Austria y Baviera; porque él se aviene poco ó nada con los verdaderos atributos del Estado y de la Iglesia, que les imponen la condición de marchar la una independiente del otro; y porque la alianza de aquellas potestades, desde Constantino acá, no ha perturbado menos la paz de las conciencias, que la absorción de la Iglesia por el Estado ó de este por aquella.



Empero, quienes así ratiocinan, pruébannos con demasía que desconocen la época en que vivimos; el vigor que han adquirido las instituciones merced al desarrollo intelectual; y que no sospechan las causas ó leyes que influyen ó deciden de todos los fenómenos sociales ó políticos.

En verdad ¿quién, á no ser el que vive en riña con el pasado y en desacuerdo con el presente, puede con justicia temer en la hora actual que las corporaciones religiosas lleguen á ser en el régimen de libertad lo que fueron en el reinado de la sujeción de la conciencia, del exclusivismo político y religioso, del trono omnipotente y de la tiara sobre el trono?

Todas las situaciones sociales y políticas, las tendencias más ó menos acentuadas de los pueblos, sus caídas, sus venturas, menos que al acaso ó pasiones inmoderadas de los hombres, débense á los tiempos, circunstancias que traen consigo sus necesidades ó exigencias dominantes, á la ley del progreso ó retroceso, que batallan en el presente, como siempre han batallado. Y estas premisas son tan obvias, que nada es más fácil que encontrar sus justificativos en las páginas de la historia humana, y aún en la de un pueblo ó época dados.

La gran preponderancia, por ejemplo, de las corporaciones religiosas de los pasados siglos, que llegaron á formar con sus bienes grandes feudos y con su influencia moral vastos imperios, fué el inevitable resultado de la dependencia del espíritu respecto de la Iglesia, trayendo como consecuencia que esta ejerciera acción decisiva en la sociedad civil y política; del predominio que sobre las inteligencias alcanzara el principio religioso, á causa del escaso desarrollo de los conocimientos científicos, predominio que permitió á la Iglesia en sus delirios armar á un pueblo contra otro pueblo, á una ciudad contra otra ciudad, al hermano contra el hermano, por cuestiones baladíes, que si interesaban al teólogo, jamás razonablemente pudieron comprometer la paz de la conciencia; de la alianza tan estrecha como híbrida que existiera entre los poderes del cielo y de la tierra, con lo cual ambos pretendían afianzarse para siempre en el corazón de los pueblos.

¿Existen hoy las mismas causas para temer los mismos conflictos? ¿Dónde están esos espíritus felices, hoy que el oro es el Dios único, que intenten comprar el cielo con grandes donativos á las corporaciones religiosas? ¿Dónde el trono tan débil que necesite de la éjida de la religión para imponerse? ¿Dónde la Iglesia católica sin propios elementos para llegar hasta la conciencia de sus fieles, ó tocar las fibras de los que pretende atraer á su rebaño? ¿Dónde los pueblos, las familias ó los hombres dispuestos á comprometer su porvenir ó la tranqui-



lidad de sus hogares para marchar obsecados á ese campo ardiente y resbaladizo, que en tiempos ya muy lejanos fuera teatro de las grandes batallas religiosas?

El siglo que alcanzamos es menos idealista que los anteriores. El hombre busca su bienestar á la sombra del trabajo y cultura de su espíritu, alejando con mano igualmente enérgica las elucubraciones metafísicas y la lucha por las ideas que no se traducen en un bien positivo; porque bien convencido se halla que para alcanzar tranquilidad en el presente y tal vez su felicidad en el más allá, bástale con el severo cumplimiento de sus deberes: el trabajo, que es la lucha por la existencia; la paz del espíritu, que es el respeto á todos los derechos; la caridad, religión sublime, que nos acerca á los hombres, que nos fortifica en todas las contrariedades, que nos une al Dios Altísimo.

La *mano muerta* no volverá, pues, como no volverán ni las Cruzadas para libertar el Sepulcro de Cristo, porque este ya no es objeto de la codicia ó santo respeto de los monarcas; ni la Escolástica, porque los conocimientos positivos han invadido los dominios de la teología; ni la terrible Inquisición, porque los reyes no pueden hacer ya de la herejía una fuente de predominio ó de riqueza; ni el Poder Temporal de los Papas, porque el creyente es á la vez ciudadano, que paga tributos al rey y rinde honenaje á la *Divinidad*.

Dejemos entonces á las comuniones religiosas entregadas á los fueros del derecho común; que la preponderancia de otros tiempos encontrará óbice insuperable en el pueblo, en la comuna, en la familia, en el individuo. Todos, según el calor de su fe, les tenderán la mano para el desarrollo legítimo de sus facultades; todos las detendrán, cuando pretendan invadir, avasallar el Estado ó comprometer el interés individual, etc. (5)

(5) La idea separatista, hasta el presente, ha conseguido sólo triunfar en los Estados Unidos, Canadá, Australia é Irlanda. En Bélgica, según los arts. 13, 14, 15 y 20 de la Constitución de 7 de Febrero de 1831, las comuniones religiosas gozan de la más completa libertad para las manifestaciones externas de su culto, correspondencia con sus superiores y el derecho de asociarse sin permiso previo. Los Obispos son nombrados por los Prelados de la arquidiócesis en que ocurre la vacante. Sin embargo, el Estado satisface las necesidades del culto. En los demás países europeos, ó impera el Concordato de que ya hemos hecho mérito, ó el Estado se atribuye ante sí el derecho de *patronato*; habiendo países como Francia, Holanda y Dinamarca, en que los dineros nacionales, satisfacen las necesidades de todos los cultos, llámense católicos, protestantes ó ismólitos.



VI

OPINIÓN DE LABOULAYE SOBRE LA MATERIA DE LOS DOS ÚLTIMOS
PÁRRAFOS.

Conozcamos, ahora, las apreciaciones que hiciera este eminente publicista, igualmente leído y respetado en ambos continentes, sobre la absoluta liquidación entre el Estado y la Iglesia, cuando le fué dado admirar por sí mismo las ventajas de las instituciones norte-americanas. Ello servirá para prestigiar nuestros conceptos.

«Toda Iglesia separada del Estado es una Iglesia viva. Eso es lo que dice la experiencia.

Es de creer que lejos de disminuir la influencia del cristianismo, la libertad la aumentará.

Esta es por lo menos la opinión de cierta escuela liberal, que tiene siempre miedo á la libertad. Teme, sobre todo, que la Iglesia católica, una vez libertada del Estado, llegue á ser una asociación omnipotente por su jerarquía, su disciplina y sus riquezas. No quiere, dice, un Estado en el Estado; gran palabra, con la cual se proscribe toda especie de libertad; pues toda libertad no alcanza á su completo desenvolvimiento sino por medio de la asociación.

Hablemos desde luego de las riquezas de la Iglesia. Notamos que en el día, de hecho, nada limita las adquisiciones que hacen las congregaciones y los conventos. Hay mil medios para eludir la ley ó dejarla á un lado; la libertad no cambiará nada en esta situación; pero al libertar la Iglesia y el Estado, nada impediría mantener y aún hacer más severas las leyes que prohíben la *mano muerta* del territorio. Teniendo la Francia un territorio limitado y una población numerosa, hay un gran interés en que la tierra sea reservada al trabajo individual, pero esa es una cuestión económica que no toca á la religión. Con que se deje á la Iglesia el derecho de poseer valores muebles y los edificios que le son necesarios, se le asegurará toda la independencia de que necesita.

Pero una vez escapada á la mano del Estado ¿no formará la Iglesia una asociación amenazante?..... El día en que una Iglesia llegue á

ser libre, queda descentralizada y políticamente menos fuerte que antes... En fin, la libertad de la Iglesia expulsa á la política del templo, como lo prueba el ejemplo de Estados Unidos y del Canadá. Los obispos son en ella poderosos como pastores, pero su acción política es nula, ó por mejor decir, tienen la prudencia de reconocer su incompetencia en esta materia. ¿Ni cómo pasarían las cosas de otra suerte?

En Francia, obran los obispos porque se creen amenazados por el Estado ó porque quieren, á falta de libertad, dividir con él el poder, dirigir con él la educación ó la prensa; pero en un país en que no hay nada que esperar ni que temer del Estado ¿qué interés tendrían los obispos en mezclarse en la política? Y si en ella se mezclaran ¿qué ascendiente podrían cobrar sobre los fieles? ¿En nombre de qué peligro podrían sublevar las conciencias?

La libertad de la Iglesia y del Estado es la separación de la religión y de la política, con gran beneficio de la una y del otro, lo que nunca debe ser olvidado.

Hasta aquí me he colocado en el punto de vista religioso y he manifestado que la Iglesia, es decir, los sacerdotes y los fieles, no tenían nada que perder, y sí podían ganarlo todo por medio de la libertad. Veamos ahora cuál será el provecho de la sociedad.

Ese beneficio será inmenso; consistirá en el establecimiento definitivo, en la conquista irrevocable de todas las libertades, y esto porque la Iglesia no puede vivir sino con la libertad de asociación, la libertad de propaganda, de enseñanza, de caridad. Por eso en los países que no son libres, busca la protección del Estado.

Para llenar su misión necesita absolutamente de la libertad, y la toma como un privilegio cuando no puede alcanzarla como un derecho; pero desde el día en que la Iglesia quede libre del Estado, ya no se puede tratar de privilegio; ya los católicos no reclaman la libertad como fieles sino como ciudadanos; desde entonces la causa de la religión llega á ser la de la libertad.

¿Se ha pensado en el cambio que produciría en los espíritus una situación semejante?

En el día, la mayor parte de los católicos tienen miedo á la libertad; para ellos esa palabra, que recuerda la revolución, significa desorden, cuando no persecución; pero el día en que, puestos en posesión de sus iglesias, los pastores y los fieles comprendan que la libertad es un amparo, y que esa libertad no puede existir sino por derecho común, habreis conquistado á la práctica del gobierno libre á aquellos que en el día le tienen miedo.

Mientras la libertad tenga en contra de ella á los sacerdotes, á las



mujeres y á los devotos, su marcha será difícil y embarazada; tiene que luchar contra preocupaciones de otro tiempo.

Para convertir á esos adversarios, para hacer de ellos amigos de la democracia ¿qué se necesita?—Nada más que la libertad sinceramente practicada. Muy pronto se une el espíritu á la libertad cuando de ella goza.

Concluiré con una reflexión que recomiendo á la atención del lector: Nada es provechoso á los hombres, nada es vivo y fecundo sino lo que es verdadero y sincero. En este momento, la Francia vive en la ficción. El Gobierno, que no tiene ningún derecho sobre las conciencias, impide á algunas Iglesias que se abran, á otras que se desarrollen. Un Ministro que puede no creer en nada, nombra Obispos católicos, Pastores protestantes y Rabinos judíos. Tenemos una enseñanza de las ciencias y de la filosofía, que es tan sólo enseñanza de convención. No se trata para el profesor lo que cree verdadero, sino de salvar los escrúpulos ó la preocupación de sus agentes. Todo esto es mentira, todo esto es tan dañoso á la sociedad como á la religión y al Estado.— Si queremos que los franceses sean hombres y no niños, ciudadanos y no un verdadero rebaño, gentes con religión y no una multitud supersticiosa ó incrédula, volvamos á la verdad de las cosas, dejemos las ficciones y la convención y busquemos la luz y la sinceridad en todas partes. En donde no reina la libertad, la verdad está cautiva; en donde la libertad reina, luego reina también la verdad."

Parece que estas palabras hubiesen sido escritas también para nuestro país.

VII

CONCLUSIÓN

Daremos definitivamente de mano á esta grave materia, traduciendo en una forma sintética las ideas que hemos sustentado en el curso de este trabajo, ó en otros términos; insinuando el texto de las disposiciones llamadas á reemplazar las que en el Código Político consagran el régimen jurisdiccional de Iglesia y Estado.



Eliminados el art. 5.º y sus correlativos, se les reemplazaría por otro que dijera más ó menos lo siguiente:

El Estado no confiesa religión alguna, ni subvenciona ningún culto. Asegura sí á todos ellos, con tal que no ataquen la moral ni las buenas costumbres, su más completa y libre manifestación; ya en los edificios construidos para este objeto, ya en las calles ó plazas públicas, siempre que con ello no se perturbe la tranquilidad del Estado, ni se menoscabe el derecho individual.

Para el afianzamiento y respeto del principio de libertad de cultos se dictará una ley especial, que en ningún caso podrá apartarse de las siguientes bases: Primero, las comuniones y corporaciones religiosas existirán por derecho propio, sin que el Estado tenga facultad para intervenir en su organización, y se gobernarán por los reglamentos que ellas mismas se den. Segundo, su capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, será la misma que la ley otorga á las personas naturales; y sus bienes, ya muebles ó raíces, no soportarán más cargas que las comunes. Tercero, el Estado garantiza á las comuniones y corporaciones religiosas el respeto de las inhabilidades que ellas mismas impongan á sus ministros; así, el ordenado *in sacris* que según las disposiciones de la Iglesia católica, es incapaz de contraer matrimonio eclesiástico, también será incapaz de celebrarlo civilmente. Cuarto, los Ministros de todos los cultos, cualquiera que sea su rango, serán exonerados del servicio militar y de todo cargo consejil. Y quinto, los mismos serán inhábiles para el ejercicio de los derechos políticos, y para toda función administrativa, legislativa ó judicial.

Tal es el remate que damos á nuestras ideas que, por ser ya del dominio de los espíritus convencidos é ilustrados, nos halaga la esperanza que no está distante la hora en que el buen sentido de Chile las convierta en leyes de la República.



CAPÍTULO IV

DEL PODER LEGISLATIVO

SUMARIO.—I Materia de este capítulo.—II Falta de autonomía del Congreso Nacional.—III Límites propios de la participación del Ejecutivo en la confección de las leyes.—IV El Poder Legislativo debe ser lo más autónomo posible á fin de que llene cumplidamente la acción fiscalizadora que le compete sobre los otros poderes.—V Teoría de la unidad de la representación nacional.—VI Aplicación á Chile de la teoría precedente.—VII Necesidad de implantar en absoluto el principio de las incompatibilidades parlamentarias.—VIII Ventajas é inconvenientes que resultan de remunerar las funciones legislativas.

I

MATERIA DE ESTE CAPÍTULO

No hablaremos aquí del rol importantísimo que el Poder Legislativo juega en el mecanismo constitucional de todo Estado, ni del alcance y propósitos de sus atribuciones; porque la mayor parte de los escritores políticos, desde Aristóteles á Spencer y Stuard Mill, tienen á este respecto ideas tan fijas como exactas.

Otros son los puntos á que por ahora queremos llamar la atención.

Esa unanimidad de pareceres, esa fijeza en la doctrina, desaparece y de un modo que es difícil apreciar bien el origen de la discusión, cuando se trata de constituir aquel elemento, de estudiar las fuentes de donde arranca su existencia, el personal de que debe componerse, las secciones ó ramas en que podría dividirse y las necesidades sociales, políticas ó meramente administrativas á que debe atender.

¿El Poder Legislativo deberá ser tan libre en su formación como en



el ejercicio de las facultades que le son inherentes? ¿Podremos sin violar la ciencia política y acatando el titulado equilibrio de los poderes, dar al Ejecutivo una ingerencia más ó menos importante en la confección de las leyes? ¿Hay en la sociedad política elementos de conservación y libertad, que obliguen, filosóficamente hablando, á constituir el Poder Legislativo en dos Asambleas, que respectivamente consulten esos intereses? ¿Qué requisitos ó calidades deben exigirse en los ciudadanos que aspiren á ser miembros de ese poder? ¿Deberá la nación remunerarlos?

Tales son los problemas que, con caracteres de vital importancia, se imponen, en nuestro entender, á la consideración de los que aspiren á una reforma seria, honrada y progresista en la actual Constitución de la República.

II

FALTA DE AUTONOMÍA DEL CONGRESO NACIONAL

La Constitución de 1833 en su art. 13 se expresa como sigue: "El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

De este artículo parece deducirse, dados los términos categóricos en que está redactado, que el poder de formular el derecho en términos precisos y obligatorios reside única y exclusivamente en el Congreso Nacional.

Sin embargo, nada es más inexacto, como pasamos á demostrarlo.

Por los artículos 40, 43 y los que con ellos se relacionan, se dispone que las leyes pueden tener principio ya en el Senado, ya en la Cámara de Diputados á propuesta de uno de sus miembros, ó por Mensaje del Presidente de la República; que, una vez aprobado en ambos cuerpos un proyecto de ley debe ser pasado á este funcionario para su sanción y promulgación, previo el acuerdo del Consejo de Estado; que el Presidente de la República podrá no aprobarlo, ya *vetándolo* en todas sus partes, ya devolviéndolo á la Cámara de su origen con adiciones ó correcciones; que en caso de *veto* y en que esas correcciones y adiciones fueren rechazadas por el voto de los dos tercios de los miembros pre-



sentes de cada Cámara, el proyecto se tendrá por no propuesto y no podrá proponerse hasta la sesión del año venidero; y por último que si volviera á proponerse y el Presidente á *veterarlo* el proyecto se convertiría en ley de la República, si ha sido aceptado en ambas Cámaras por los dos tercios de sus miembros presentes.

Por los artículos 52, 82, parte 4.^a y 5.^a, y los que con ellos se relacionan, se dispone que las sesiones ordinarias del Congreso durarán sólo desde el primero de Junio al primero de Setiembre de cada año, y que el Presidente de la República podrá prorogar esas sesiones hasta cincuenta días ó convocarlo á extraordinarias con acuerdo del Consejo de Estado y cuando lo estimare por conveniente, señalándole los asuntos que deben ser materia de la convocatoria.

Tal es, extractada con todo rigorismo, la sustancia de los preceptos constitucionales en que reposa el Poder Legislativo.

No se necesita ahora de mucha perspicacia para penetrarse de que con tales trabas y cortapizas la autonomía de aquel poder está lejos de ser una realidad; y que el único soberano, el que en verdad dicta la ley, desde que tiene el derecho de proponerla y en último término sancionarla, es el Poder Ejecutivo.

No obsta á esta afirmación el caso previsto de que un mismo proyecto de ley sea sancionado en dos años consecutivos por una mayoría de dos tercios; porque ello es poco probable, y si así sucediera, tampoco importaría un rasgo de autonomía.

En verdad, ¿cómo esperar que las poderosas influencias del Presidente de la República vayan por dos años consecutivos á estrellarse impotentes contra los muros del Congreso?

Todos los hombres somos susceptibles de arrebatos patrióticos, de actos de verdadera energía; pero también todos cedemos á la fatiga y al cansancio y más tarde ó más temprano concluimos por otorgar lo que en la primera hora sólo se nos habría arrancado con la existencia.

Pedir á un Congreso que piense y obre en el mismo sentido durante dos años consecutivos, cuando en su seno se agitan tan variados intereses; cuando en su composición entran elementos heterogéneos por índole y tendencias, como son los que tienen origen en los vaivenes de la pasión política; es pedir un imposible; es pedir algo que todavía no ha dado Asamblea alguna deliberante.

Ello está únicamente reservado al Poder Ejecutivo, siempre sostenido por la unidad en el propósito y el acto, de donde emanan su fuerza y conservación.

Bien considerados, pues, los preceptos constitucionales que dejamos trascritos, la autonomía del Cuerpo Legislativo no es más que un falso



miraje; porque de sus esenciales atributos se ha hecho partícipe á una entidad que él no dirige; porque sus decisiones, para ser tales, han menester del concurso, de la venia de otra autoridad; y porque la única fortaleza en que aquel poder parece refugiarse, es demasiado débil para resistir á la máquina de guerra de que el Ejecutivo se halla en posesión. (1)

Veamos, ahora, si la doctrina de nuestros constituyentes está en consonancia con la filosofía del derecho público, ó con las sabias instituciones de otros pueblos.

III

LÍMITES PROPIOS DE LA PARTICIPACIÓN DEL EJECUTIVO EN LA CONFECCIÓN DE LAS LEYES

La división del poder público en tres ramas y su recíproca independencia, son principios que cuentan en su abono con la autoridad de los filósofos y las elocuentes disertaciones de los publicistas.

El más eminente de los políticos y á la vez el más eminente de los filósofos, Aristóteles, ha dicho á este respecto: «En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolas debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado todo resultará bien organizado; y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la Asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramientos es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial.» (2)

Y, al cabo del trascurso de dos mil años, la misma doctrina mantiene intacta, más bien, ganando en fuerza y prestigio ante el concepto de todos los tratadistas de derecho público.

(1) Tan cierto es esto, que en el largo medio siglo de vida constitucional que lleva la República, no se ha presentado un solo caso en que el Congreso haya insistido por dos años consecutivos en un mismo proyecto de ley; siendo numerosos aquellos en que la voluntad de este alto cuerpo ha quedado reducida á la nada por el veto del Presidente de la República.

(2) ARISTÓTELES, Política, pág. 211.



Excusado es, pues, que apelemos á la autoridad de Montesquieu, Benjamín Constant y tantos otros que, en la época moderna, han hecho caudal de elocuencia para sustentar la reciproca independencia de los tres poderes; fiados que sólo en ella, en su reconocimiento explícito, el hombre deja de ser un esclavo, el gobierno un tirano y la libertad una mentira.

Con todo, entre las teorías, que únicamente deben su existencia á los principios filosóficos, y la satisfacción conciente de las necesidades peculiares á cada cuerpo social y político, hay la misma distancia que la que existiría entre el que observa una montaña desde su base, y el que la contempla al través de las brumas, en medio del océano, en un barco mecido por cariñosa brisa. Aquel, con el pie en el teatro mismo de los sucesos, con el espíritu dueño de sí mismo, sabrá arrancarle al objeto de su observación los secretos que encierra. Este, al vaivén de las olas y de la tempestad verá en el horizonte lo que su imaginación quiera, y retratará con igual pincel y con iguales contornos todos los objetos que estén al alcance de su ojo.

Algo parecido acontece cuando se trata de echar las bases cardinales de un Estado.

Fácil tarea es la de modelar una Constitución, cuando sus materiales no son otros que los principios científicos generalmente reconocidos. Mui difícil, por el contrario, cuando á este punto de partida únense la observación atenta de los hechos y la consulta discreta de los antecedentes sociales y políticos de cada nacionalidad.

En este último caso, el rigorismo con el principio desaparece, el espíritu menos sagaz debe forzosamente abrazar el conjunto y los detalles, estudiar las peculiares exigencias del individuo y de la colectividad, hacer política de contemporizaciones, hoy en homenaje á la idea, mañana á los hechos consumados, á los gustos, á las costumbres, esa segunda naturaleza.

Tal ha sido el nuevo horizonte, que la filosofía moderna, la filosofía experimental ó positiva, que nace del hecho y del principio, tiene ya señalado á los apóstoles de todas las grandes ideas. Al revés de la teología y de la metafísica, que encuentran sus inspiraciones en lo sobrenatural y en los teoremas ó axiomas, aquella filosofía, sin descuidar las ideas fundamentales de toda colectividad, busca más bien su completa satisfacción, por medio de la cooperación espontánea de todos los elementos, por medio de la acción bien dirigida de todas las fuerzas individuales y colectivas á fin de alcanzar el más completo desarrollo de todos los intereses.

Y esta evolución saludable, en pocos puntos de la ciencia política se



ha hecho sentir más hondamente que cuando se ha tratado de definir y organizar los tres grandes elementos de todo Estado; porque el inmenso abismo que siempre ha existido entre el principio, que aboga calurosamente por su recíproca independencia, y la práctica, que ha hecho de esos tres elementos uno solo, impone, decide á buscar en otro medio ambiente la armonía entre esos dos sistemas tan opuestos, ya que de ella depende, según la expresión de Aristóteles, la ventura de los Estados.

En efecto, no causa ya escándalos en los publicistas, afirmar que los poderes Ejecutivo y Legislativo, considerados individualmente, no son en absoluto libres en el ejercicio de las facultades que les son propias; y que mientras éste fiscaliza los actos de aquél, el Ejecutivo ve-se obligado á su turno á terciar en la confección de las leyes, ya para que su fuerza moral se mantenga intacta, ya para que los asuntos que son de su resorte no sufran el menor menoscabo.

Empero, el fácil advenimiento de la nueva teoría sobre este problema de gobierno, no ha sido parte sustancial para obtener en la práctica una solución uniforme.

¿Hasta dónde alcanza la participación del Ejecutivo en las propias labores del Congreso? ¿Será ella tal que llegue hasta arrebatarse á este su autonomía? O por el contrario, la parte que al Ejecutivo toca en la elaboración de las leyes ¿límitase únicamente á la manifestación de las ideas ó propósitos que á este respecto le gobiernan?

Tales son las dificultades que ha hecho nacer en la práctica el género de relaciones que necesariamente deben existir entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Nuestro intento se contraerá, ahora, á conocer la doctrina más generalmente aceptada sobre esta materia. Y comenzaremos exponiendo brevemente los fundamentos en que ella descansa, á fin de orientarnos mejor acerca de lo irregular del sistema ideado sobre este punto por los constituyentes de 1833.

Sostiénese uniformemente que al cuerpo encargado de definir el derecho en forma de leyes ó decisiones obligatorias, le compete la satisfacción de los múltiples y variados intereses que se hacen sentir en toda colectividad, tales como el religioso, el moral, el intelectual, el artístico, el comercial, el científico, el industrial, el político y el administrativo; que para que todos estos intereses sean debidamente atendidos, menester es que haya en el seno de la Asamblea aptitudes especiales que los representen y gestionen en su nombre; y por último, que entre aquellos, ninguno es de más valía, ninguno de más peso, que el interés *político-administrativo*; ya que á él corresponden entre otras muchas



cosas, conducir las negociaciones diplomáticas, declarar la guerra, hacer la paz, velar por el exacto cumplimiento de la Constitución y las leyes, etc., etc.

En consecuencia, el Poder Ejecutivo, natural representante de aquel interés y sobre quien pesa la responsabilidad de su desconocimiento, vese obligado asumir un papel importante en las labores del Congreso, á no cruzarse de brazos en presencia de actos que podrían arrebatarle el prestigio ó los medios de que dispone para llenar sus altos fines.

Tal es la doctrina y su base. ¿Cuál es, ahora, su practicabilidad?

Aquí surgen las dificultades, los temperamentos más ó menos inconciliables; como quiera que llegan al terreno de la discusión y de la lucha dos principios, iguales en fuerza: la autonomía del Poder Legislativo y el mantenimiento del orden público, vinculado á un cerceamiento parcial de esta autonomía.

Y esta diversidad de pareceres, obedece todavía á otra causa no menos digna de estudio: al sistema de gobierno que, en razón de sus necesidades actuales y condiciones peculiares, debe dirigir los destinos de cada país.

¿Daríamos, por ejemplo, igual participación en la labor legislativa á un Ejecutivo que sólo representa la Nación en sus relaciones externas, en la percepción de ciertos impuestos, en el mantenimiento de la paz pública, etc., como acontece en los Estados Unidos de América; que á otro, que gestiona por todos los intereses colectivos, que lleva su acción á todas las esferas de la actividad, aún á las del orden especulativo, como se ve en las repúblicas sud-americanas y en las viejas monarquías de Europa?

Indudablemente que nó; y este punto, lejos de ser baladí, constituye un factor importantísimo; porque nos arrastra á dar á la tesis una solución en consonancia con las peculiaridades que cada pueblo ofrece.

Sin embargo, y dando de mano á estas premisas, una demarcación relativa, más ó menos tangible, no se presenta como una tarea imposible de realizar.

Ella, á estarnos á los doctrinarios, tendría estas bases capitales: derecho del Ejecutivo para hacerse oír en el seno de los cuerpos deliberantes, y derecho así mismo de *veto*, meramente suspensivo, sobre las resoluciones de éstos, cuando se dicten en desacuerdo de lo que aquel poder conceptúa como contrario ó pernicioso á sus primordiales intereses.

Con la primera facultad, el Ejecutivo consigue abogar por su causa; y con la segunda, paralizando transitoriamente la máquina legisla-



tiva, puede que consiga el triunfo para sus ideas, si es que en el seno de la Asamblea han sido combatidas no en nombre del patriotismo, sino por las pasiones políticas ó miras estrechas de los partidos, tan propias de todas las democracias representativas.

No puede negarse que este *modus vivendi*, lejos de despertar las susceptibilidades de cada poder, lejos aún de romper el equilibrio entre ellos, tiende á afianzar el prestigio de cada cual, á robustecer su acción, ya que uno y otro se hallan en la posibilidad de trabajar eficazmente por sus respectivos intereses.

Ni la pertinacia del Ejecutivo para insistir en sus propósitos, ni las convulsiones anárquicas del Congreso, pueden ser argumentos en contra de la teoría de que hemos hecho mérito; porque una y otras, en caso de ser contrarias al interés colectivo, veránse forzosamente obligadas á ceder el paso, á impulsos de la saludable influencia de la opinión pública, á los dictados del patriotismo.

El plazo de un año á lo menos, concedido al Ejecutivo para suspender las resoluciones de la Asamblea, es bastante largo, ó para que devuelva á ésta la cordura perdida, ó para que aquél se detenga en el camino de los despropósitos.

Cuerpos organizados el uno y la otra, en las democracias representativas, merced á los cornicios populares y para servir transitoriamente los intereses que les son propios; hay razón para presumir que la obcecación del espíritu no impere en ellos por mucho tiempo, ya que la opinión pública que los acecha, puede, retirándole su confianza, condenarlos á un perpetuo ostracismo.

¿Qué diferencia existe, ahora, entre esta teoría y lo ordenado por los constituyentes de 1833? ¿Qué lecciones podemos sacar de los Estatutos Orgánicos de otros pueblos? ¿Cuál sería la síntesis de una reforma conveniente sobre esta materia en la Carta Política de Chile?

En el siguiente párrafo se hallará la respuesta á estas preguntas.

IV.

EL PODER LEGISLATIVO DEBE SER LO MÁS AUTÓNOMO POSIBLE, Á FIN DE QUE LLENE CUMPLIDAMENTE LA ACCIÓN FISCALIZADORA QUE LE COMPE TE SOBRE LOS OTROS PODERES.

Después del extracto que hemos hecho en el párrafo II, de la organización dada entre nosotros al Poder Legislativo, juzgamos casi inne-

cesario demostrar cuánto ella difiere de la doctrina que acabamos de insinuar.

En efecto, aquel poder tiene entre nosotros una existencia prestada, solo vive de los favores del Ejecutivo, sólo merced á él legisla ó corrige los abusos de los otros dos elementos del Estado. Si el Ejecutivo quiere, habrá leyes; si no, menester será inclinar la cerviz y esperar que ideas más sanas prendan en el cerebro de los gobernantes.

Tal es, sin exageración, el actual estado del Poder Legislativo.

¿Hay, ahora, conveniencia en mantener este orden de cosas? ¿Acaso los progresos alcanzados no nos aconsejan enmendar el rumbo de nuestras instituciones, en consonancia con las teorías que nos heinos permitido recordar?

Aunque se hagan muchos esfuerzos de dialéctica, difícil, imposible será justificar el arbitrio ideado por nuestro Código Político; porque este, divorciándose con las ciencias y con la observación experimental al alcance de todos, ha roto el equilibrio de los poderes, intentando afianzarlo; ha desdeñado el saber y patriotismo de un centenar de hombres, para entronizar la dictadura de uno solo.

Eso y no otra cosa, importa el dar al Ejecutivo el papel de revisor y autorizante de las decisiones de la Asamblea.

Cualquiera que sea el valor que se atribuya á los intereses políticos y administrativos; aunque haya el propósito deliberado de constituir un Ejecutivo fuerte, capaz de contener los excesos de la democracia, enfermedad casi endémica en los pueblos que ensayan este régimen de gobierno; jamás, ni las conveniencias públicas, ni la natural majestad de cada poder, permitirían el desequilibrio que lamentamos; porque es preciso tener presente que las autoridades legislativa y ejecutiva, á pesar de la diversidad de sus atributos, tienden, completándose, á un mismo é idéntico propósito: la mayor prosperidad y ventura del Estado.

¿Por qué, ahora, creer, imaginar siquiera, que los depositarios del poder que administra sean más patriotas, inteligentes y previsores, que los del que legisla?

Además, á la Asamblea corresponden otras atribuciones, acaso más importantes que las ya indicadas. Afudimos á la acción fiscalizadora que le compete sobre todos los actos de los poderes Ejecutivo y Judicial, garantía preciosa y salvadora contra los avances del despotismo.

¿Cómo, con qué eficacia y autoridad pondría la Asamblea en ejercicio este último atributo, cuando la intrusión del Ejecutivo en sus dominios le ha arrebatado el tono á su palabra, la fuerza moral y efectiva á sus decisiones?



Un poder, para que merezca este nombre, ante todo debe estar revestido de majestad y disponer de los elementos necesarios para que sus órdenes se cumplan fielmente.

Si evocamos la historia de nuestros Congresos, ella nos enseña con elocuencia abrumadora cuánto hay de cierto en estas premisas.

¿No es, en verdad, tarea muy hacedera la de señalar centenares de incorrecciones, atropellos más ó menos violentos del Estatuto Orgánico y leyes complementarias, de parte del Poder Ejecutivo ó Judicial? Y por el contrario ¿no es misión imposible la de indicar un solo acto de verdadera autonomía legislativa, una sola manifestación enérgica y decisiva, para la marcha del país, contra aquellas incorrecciones ó atropellos?

En cien ocasiones solemnes el Parlamento ha conseguido enmendar el rumbo impreso á los negocios públicos por el Ejecutivo; pero ello, preciso es decirlo con franqueza, hase debido más bien á una condescendencia ó tolerancia de los conductores de la nave del Estado, que á una presión real y efectiva de aquel cuerpo; porque, figurando en éste siempre en minoría los hombres disidentes á la política oficial, hallándose atados en todas sus manifestaciones por los mil medios que están al alcance del Ejecutivo, los ecos ardientes y patrióticos de su palabra, cuando más consiguen atraer á su favor la opinión pública, nunca sacudir las insensibles fibras de la compacta falange que obedece al *santo y seña* del Gobierno.

Y este es el hecho, aunque su confesión haga brotar el rubor en el rostro del patriota.

¿Cuánto no habrá, entonces, de falso y deleznable en un sistema que de dos poderes hace uno solo, que roba al pueblo la garantía preciosa que siempre ha sabido encontrar en los debates del Parlamento, que le engaña, que le enseña el doblez de la palabra y del acto con los falsos mirajes de un poder reparador que sólo existe en la letra de su *magna Carta*?

Razón se nos hallará, pues, para que dejemos caer anatema sobre este orden de cosas, y para que busquemos otro que, sin despojar al Ejecutivo de la participación que le corresponde, devuelva al Congreso los medios de cooperar eficazmente en la marcha de los negocios públicos.

Comencemos por saber lo que hay á este respecto en algunas naciones de ambos continentes.

En la Constitución de los Estados Unidos de América, sección VII del art. 1.º, se halla lo que va á leerse: «Todo bill que haya recibido la aprobación del Senado y de la Cámara de los Representantes será,



antes de tener fuerza de ley, presentado al Presidente de los Estados Unidos; si éste lo aprueba, lo firmará; si no, lo devolverá con las objeciones que le ocurran á la Cámara que lo haya propuesto, la cual consignará á su vez los reparos íntegramente en su diario, y discutirá de nuevo el bill. Si después de esta segunda discusión, dos terceras partes de la Cámara votasen en favor del bill, se pasará, con las objeciones del Presidente, á la otra Cámara que lo discutirá igualmente; y si la misma mayoría lo aprueba, se convertirá en ley; pero en igual caso, los votos de las Cámaras se expresarán por medio de un *si* y un *no*, y los nombres de las personas que voten en pró ó en contra se publicarán en el diario de sus respectivas Cámaras.»

Hé aquí un procedimiento sabio, liberal y correcto que, consultando el interés del Ejecutivo en la elaboración de las leyes, consagra la soberanía del Poder Legislativo, cuyas decisiones en último término prevalecen.

Mencionaremos también lo dispuesto sobre este particular en algunas constituciones monárquicas, no porque las creamos ajustadas á los principios de que más atrás hemos hecho mérito, sino para hacer aún más palpable lo absurdo de nuestra Carta Política; pues, en ellas, dictadas en abierta pugna con la ciencia y acaso sin más objetivo que el de afianzar para siempre el trono á las familias reinantes, el Poder Legislativo alcanza cierta relativa independencia, tiene en algunas ocasiones toda la exterioridad del poder soberano.

La de los belgas, la más sabia de todas, de 7 de febrero de 1831, no da al monarca el derecho de *veto*; y en cuanto á la sanción y promulgación de las leyes, hé aquí lo que dispone en el art. 69.

Art. 69. «El rey sanciona y promulga las leyes.»

La de los Países Bajos, promulgada en 1815 y reformada en 1840 y 1848, consagra el derecho de *veto* del monarca. Hé aquí el artículo del caso: Art. 69. «El Rey presenta á los Estados Generales los proyectos de ley, y les hace las demás proposiciones que juzga convenientes.

El Rey sanciona ó devuelve las proposiciones que le hacen los Estados Generales.»

La de Grecia, promulgada en 1864, arbitra un procedimiento parecido.

Art. 36. «El Rey sanciona y promulga las leyes. Un proyecto de ley votado por la Cámara de Diputados y no sancionado por el Rey en el espacio de dos meses, contados desde la clausura de la sesión, se le considera rechazado.»

La de Dinamarca, sancionada en 1866, consagra también el *veto*, según puede verse en los siguientes artículos:



Art. 23. «El Rey puede presentar al *Rigsdag* proyectos de ley y otras resoluciones.»

Art. 24. «El consentimiento del Rey es necesario para dar fuerza de ley á las resoluciones del *Rigsdag*. El Rey ordena la promulgación de la ley, y vela por su ejecución. Si un proyecto de ley adoptado por el *Rigsdag* no ha sido sancionado por el Rey antes de la sesión siguiente, se le considerará como no presentado.»

Más curiosas son todavía las Constituciones de Portugal (1826) y Brazil (1831). Siguiendo los preceptos á que obedece toda Constitución monárquica, han dado al soberano una ingerencia bastante directa en la formación de las leyes, ya concediéndole el derecho de iniciativa, ya el de sancionarlas y promulgarlas, ya el de *vetarlas*, ya el de disolver ó convocar á su antojo las cámaras. Pero, asustados los legisladores de su propia obra y convencidos talvez de que aquellas enormes prerrogativas irían á despertar en los pueblos justas recriminaciones, han creado un cuarto poder dentro del Estado, el *Poder Moderador*, cuyas principales atribuciones estriban en los derechos que el Poder Ejecutivo pretende tener sobre el Congreso, creyendo de este modo disfrazar su intento y poner coto á las justas exigencias de la opinión.

Hé aquí los atributos de ese poder, según el segundo de esos Códigos:

«Art. 98. El poder moderador es la llave de toda la organización política, está delegado exclusivamente al Emperador como *Jefe Supremo* de la Nación y su primer representante, para que vele incesantemente por la conservación de la independencia, equilibrio y armonía de los otros poderes políticos.

«Art. 99. La persona del Emperador es inviolable y sagrada. No está sujeta á ninguna responsabilidad.

«Art. 100. Sus títulos son: Emperador Constitucional y Defensor perpetuo del Brasil. Tiene el tratamiento de Majestad Imperial.

«Art. 101. El Emperador ejerce el poder moderador:

- 1.º Nombrando los Senadores según el art. 43;
- 2.º Convocando la Asamblea General á sesiones extraordinarias, en su receso y cuando así lo exige el bien del Imperio;
- 3.º Sancionando los decretos y resoluciones de la Asamblea General para que tengan fuerza de ley; (art. 62).
- 4.º Aprobando ó suspendiendo provisoriamente las resoluciones de las Asambleas Provinciales; (arts. 86 y 87).
- 5.º Prorogando, aplazando la Asamblea General, y disolviendo la Cámara de Diputados en los casos en que el bien del Estado lo exija, á condición de convocar inmediatamente otra que la reemplace;



- 6.º Nombrando y revocando libremente á los Ministros de Estado;
- 7.º Suspendiendo á los Magistrados en el caso del art. 154;
- 8.º Concediendo gracia ó la atenuación de las penas impuestas á los culpables, condenados por sentencia; y
- 9.º Acordando amnistías en los casos urgentes, y cuando así lo aconsejen la humanidad y el bien del Estado.»

De los precedentes ejemplos, uno solo puede servirnos de modelo, el de los Estados Unidos de Norte-América; porque él refleja con perfecta veracidad las ideas sustanciales que gobiernan esta materia.

Ciñéndonos á este precepto orgánico, la reforma de nuestra Carta Política, sobre el punto que nos ocupa, podría descansar en las siguientes bases: 1.ª la iniciativa de las leyes compete únicamente á los miembros del Congreso; 2.ª los Ministros de Estado tendrán voz en las deliberaciones de una y otra Cámara, y podrán proponer enmiendas ó adiciones á los proyectos de ley que se discutan; 3.ª aprobado un proyecto de ley en ambas Cámaras, pasará inmediatamente al Presidente de la República, y si éste no lo objetare en el término de quince días se entenderá que lo aprueba; 4.ª devuelto por el Presidente á la Cámara de origen un proyecto de ley, el Congreso no podrá nuevamente discutirlo y votarlo, sino después que haya pasado un período igual al de sus sesiones ordinarias contado desde que aquel funcionario formuló su oposición al proyecto; 5.ª aprobado por segunda vez un proyecto de ley, en la época señalada en el número anterior, no podrá ser objetado segunda vez por el Presidente de la República; y 6.ª los proyectos de ley, una vez aprobados por el Congreso, con los requisitos exigidos por la Constitución, serán inmediatamente promulgados y sancionados por los presidentes de ambas Cámaras y sus respectivos secretarios.

Se echará de menos en lo que proponemos, la mayoría de dos tercios que la Constitución norte-americana exige cuando el Congreso insiste en sus acuerdos. Pero, no hay tal, si se considera que los derechos del Ejecutivo hallanse mucho más garantidos con la postergación que necesariamente debe sufrir todo proyecto; postergación que siempre será de más de noventa días, tiempo suficiente para devolver la calma á los espíritus, acaso ofuscados por los ardores de la pasión política.

Tampoco podrá argüírsenos con el hecho de que la Constitución norte-americana propende al desarrollo de una serie de Estados confederados, con estrechos vínculos entre sí, y cuyos intereses políticos y administrativos son del resorte de sus Asambleas locales y nó del Congreso de la Unión; porque mientras el Ejecutivo Nacional



carece de voz y voto en las deliberaciones del Parlamento, entre nosotros, los órganos más autorizados é inmediatos del Presidente de la República gozarían ampliamente de este derecho.

V

TEORÍA DE LA UNIDAD DE LA REPRESENTACIÓN NACIONAL

Explicado ya nuestro modo de pensar acerca del papel que al Ejecutivo corresponde en la formación de las leyes, toca su turno á otra cuestión no menos importante; porque también mira al número de factores que entran en la composición del Cuerpo Legislativo.

El poder encargado de formular y establecer el derecho con arreglo al principio de justicia ¿debe radicarse en una sola Asamblea ó en dos iguales en rango y atribuciones?

Los convencionales de 1833, como ya lo hemos visto, por la transcripción que hemos hecho del art. 13, decidieron por el sistema de dos Cámaras, una de Senadores ó Cámara alta y otra de Comunes ó Diputados del pueblo, ajustándose con ello á los ejemplos que les ofrecían las Constituciones de Europa y América.

Las fuentes de consulta no han cambiado. Hoy, como medio siglo atrás, todos los países, monárquicos ó republicanos, rigen por el sistema de dos Cámaras. No hay á este respecto más que una sola excepción, la Carta Helénica de 16 de Noviembre de 1864, que establece el Poder Legislativo en una Cámara de representantes. (3)

En presencia de un concierto tan completo, que para producirlo parece que se hubiesen aunado la doctrina científica y la observación experimental, talvez será temerario impugnar el procedimiento arbitrado por los constituyentes de 1833.

Con todo, si bien se meditan las cosas, en esa misma uniformidad de pareceres en asuntos de suyo difíciles y cuya solución está subordinada á las condiciones especiales de cada país, se encontrará sin el

(3) Déjase comprender que no podemos hacer aquí mérito del *Reistag*, ó Parlamento alemán; porque todos los Estados que componen el Imperio, tienen una doble Asamblea para el servicio de sus peculiares intereses, y porque aquél sólo atiende á la satisfacción de necesidades comunes á todos, como los asuntos concernientes á la paz ó la guerra, etc.

mayor esfuerzo la razón que nos asiste para estudiar el problema y consignar ideas, acaso en apariencia subversivas, cuando menos paradójicas.

Dejando á un lado los argumentos de autoridad, apelemos á la filosofía y á la historia, fuentes seguras de la información humana.

¿Qué nos enseña la filosofía acerca de los atributos y objetivos del Poder Legislativo?

«Dáse este nombre, dice un distinguido publicista chileno, á aquella rama del poder político que tiene por objeto establecer y reformar las leyes de los diferentes dominios del orden social, y que juntamente está investida de ciertas atribuciones propias para conservar el equilibrio de los diversos poderes constituidos.» (4)

Despréndese de esta definición, que son tres, ó mejor dicho dos, los fines del Poder Legislativo: establecer las leyes ó formular el derecho en términos obligatorios y con arreglo al principio de justicia, y mantener el equilibrio entre los poderes constituidos, fiscalizándolos.

Y para llenarlos cumplidamente ¿qué intereses debe consultar, qué necesidades debe satisfacer?

La respuesta no es dudosa.

Siendo de la incumbencia del Poder Legislativo el mantenimiento del régimen político y social, es claro que su objetivo no puede ser otro que consultar ambos intereses, que, apesar de ser múltiples en sus manifestaciones, son de un solo orden: atender á las necesidades religiosas, morales, intelectuales, artísticas, comerciales, científicas, industriales y políticas.

Dedúcese igualmente de estos antecedentes, que la rama del poder político encargada de definir el derecho, debe hallarse organizada para la discusión, ya que su fin no es obrar, sino dirigir y fiscalizar; siendo en consecuencia necesario que entren en su composición diversas individualidades que, con aptitudes especiales, representen y gestionen en nombre de aquellos órdenes de intereses.

Tal es, en su más estrecha síntesis, como se presenta á nuestro espíritu el Poder Legislativo, sus atributos y los variados elementos que entran en su composición: una asamblea deliberante, en la que puedan hacerse oír los servidores del interés político y social, con el fin de definir el derecho y regular y dirigir la marcha de las otras ramas del poder político.

Con todo, los publicistas no se detienen aquí; y, arrastrados por su amor á los principios, abogan por la división de esa Asamblea en dos

(4) *Lustarria*, Elementos de Derecho Público Constitucional, pág. 61.



grandes ramas: una, con el objeto indicado más arriba; y la otra, ya para que represente los intereses estadísticos de las grandes extensiones territoriales, sensibles hasta en los pueblos que viven sometidos al régimen unitario de gobierno, ya para que contemple el elemento de conservación que existe en toda colectividad política, ya, en fin, para buscar en una doble deliberación, una prenda segura de acierto.

Para penetrarnos del valor de estas ideas y de los argumentos en que se apoyan, cederemos la palabra á un autor ya conocido de nosotros y que con mano certera ha sabido trazar su opinión y la de los que piensan como él:

«La ventaja primordial del sistema representativo consiste en llevar á la función del poder político que define el derecho, y que dirige y regula, la representación de todos los intereses colectivos de la sociedad, en los cuales están solidariamente ligados los asociados, ó sea los miembros y elementos de cada unidad social. Estos intereses están clasificados por su propia naturaleza en tres órdenes: 1.º los que tienen su origen en la actividad que el hombre y la sociedad despliegan en todas y cada una de las esferas de las ideas fundamentales de la religión, de la moral, de la ciencia y las artes, de la industria y del comercio, con sus ramificaciones, comprendiendo las relaciones que en esos intereses se fundan y que nacen de todos los actos de la iniciativa individual; 2.º los intereses estadísticos de las unidades sociales que hay en toda nación, las cuales, aunque no estén definidas y separadas en un régimen federal, lo están por sus caracteres estadísticos de clima, producción, topografía, ú otros caracteres naturales como los orográficos ó fluviales, ó los históricos ó etnográficos, y que ordinariamente sirven de base á grandes divisiones administrativas, aún en los Estados de régimen unitario; 3.º los intereses políticos que se fundan, ó bien en sistemas filosóficos relativos á la sociedad y su gobierno, ó sea en opiniones de arte político ó de aplicación de los principios adoptados en las instituciones á los negocios de la administración general, tanto en las relaciones internas, como en las del Estado con las potencias extranjeras».

«Si no hay instituciones políticas que reconozcan y formulen esta clasificación científica, tampoco hay nación alguna de sistema representativo donde no se hayan reconocido y respetado por una inducción natural esos tres órdenes de intereses. En verdad que los primeros son todavía atribuidos á la población entera en todas partes, porque no están definidas con precisión las esferas de la actividad social en las naciones modernas; pero siempre se ha creído poder darles re-



presentación en las cámaras populares compuestas de representantes del pueblo, en razón del número de habitantes, base que se toma como la expresión más propia en el día de los intereses sociales. Los intereses del segundo orden se considerarán representados en el Senado, según el sistema americano que va prevaleciendo, pues aunque en las monarquías constitucionales hay una cámara alta construida artificialmente con materiales de nobleza verdadera ó ficticia, cada día se comprende mejor que semejante estructura, calculada generalmente para moderar á la cámara popular, carece de utilidad y no llena su objeto si no tiene un apoyo social; pues, como observa Stuart Mill, una asamblea que no tiene por base algún gran poder en el país, es poca cosa cerca de otra que tiene esta base, de modo que una base aristocrática no puede tener poder sino donde la sociedad tiene una verdadera aristocracia. Por eso es que en aquellas monarquías se reforma la organización del Parlamento, dando á la primera cámara la representación de las grandes divisiones estadísticas, y confiriendo á estas la elección, sea en parte como en Dinamarca, sea en el total de sus miembros como en los Países Bajos. Todas las repúblicas de Europa y América observan el sistema de los Estados Unidos, situando la representación de los intereses estadísticos en el Senado.»

«En cuanto á los intereses políticos, se ha dejado la representación concreta de los que tienen su origen en la administración al Ejecutivo, sin privar á las cámaras de la gestión de los intereses generales de la política, como un medio de hacer prevalecer las opiniones de los partidos en la representación y dirección de los intereses sociales y estadísticos, y de mantener á la vez la armonía y equilibrio entre los departamentos del poder, fiscalizando su conducta. Esta práctica tan racional se funda por una parte en que el Poder Legislativo es el conductor y por consiguiente el conservador de las instituciones y del orden político que en ellas se funda, y por otra en que los intereses políticos no son contrarios á los que especialmente representa cada cámara, sino congruentes con ellos, puesto que se refieren á su dirección y mejor realización. Así es que en todas las naciones se considera al cuerpo legislativo no sólo como legislador sino también como político, y por tanto autorizado para dirigir y fiscalizar todos los negocios públicos que se relacionan con los intereses políticos. El sistema representativo napoleónico que, entre sus excentricidades, ha tenido la de contrariar esta práctica, ha sido vencido por los malos resultados de la pretensión de limitar las atribuciones del Parlamento á la votación de las leyes; y Napoleón III se vió obligado á transigir desde 1860, confiriendo á su cuerpo legislativo facultades políticas, sinem-



bargo de que por su sistema, el emperador era el único representante de toda la nación.»

«Los principios expuestos nos ahorran discusiones sobre la división del departamento legislativo en dos cámaras, sobre la manera de formarlas y acerca de la preparación de las leyes.»

«Si la división del Parlamento en dos cámaras es un consiguiente necesario del distinto origen de los intereses sociales y estadísticos representados en él, la representación no debe constituirse sino por la delegación directa de la población, según su número, que se toma por base de los primeros, y según las divisiones estadísticas, que son la base de los segundos, ora sean unidades sociales como en la federación, ora simples divisiones administrativas como en los Estados unitarios ó consolidados. Cuando estas unidades no admiten la distinción de los intereses de primero y segundo orden, no hay en ellas motivos para la división, como lo juzga Grimke. Así las dos cámaras tendrán una representación verdadera y una base efectiva en el país, prestándose al mismo tiempo este organismo á establecer distintas condiciones de elegibilidad, fundadas en la edad y en servicios anteriores, entre senadores y diputados, para asegurar en la cámara estadística la sabiduría y la calma exentas de resabios aristocráticos, que los publicistas europeos admiran en el Senado de la Unión Americana. La historia de la constitución de este gran pueblo nos recuerda que la cuestión más debatida en la convención fué la organización del Senado, pues queriendo que ambas cámaras tuviesen una representación igual del pueblo elegida de la misma manera, prevaleció la idea de representar al pueblo en razón de su número en una de las cámaras y á los Estados en la otra con perfecta igualdad. El experimento ha sido satisfactorio hasta la admiración, no porque el acaso se haya puesto á su servicio, como cree Laboulaye, sino porque la solución fué arreglada al principio verdadero, y la lógica de los sucesos no ha podido dejar de comprobarla y de sacarla triunfante en la experimentación.» (5).

Obligado por la lógica de su método, el autor citado ha planteado y resuelto la cuestión en el terreno subjetivo, divorciándose con Montesquieu que aboga en absoluto por la división del Poder Legislativo en dos ramas.

No obstante esto, de la precedente copia despréndese que en toda asociación política existen, además de los intereses de los diversos dominios del orden social, los estadísticos, que miran exclusivamente á las grandes extensiones territoriales, sea confederado ó unitario el ré-

(5) *Lastarria, Lecciones de Política Positiva*, pág. 371 y siguientes.



gimen de gobierno á que aquélla vive sometida; y que á esta circunstancia débese la coexistencia de dos cámaras en todas las repúblicas hispano-americanas, quienes han radicado en el Senado los intereses estadísticos, y los sociales en la Cámara de representantes.

De aquí arranca la divergencia de pareceres que forzosamente habremos de contemplar.

En el curso de estos *Estudios*, al tratar del *Gobierno y Administración Interior*, tendremos oportunidad de examinar que el régimen *federalista*, para algunos amplia y completa aplicación del principio semecrático de gobierno, ese *selfgovernment* de los anglo-sajones, dista mucho de guardar consonancia con la estructura fisiológica de todo Estado soberano; porque supone que éste es la resultante de la fusión de diversas unidades sociales ó territoriales que, teniendo peculiares exigencias que satisfacer, deben tener órganos especiales ó Asambleas privativas que los sirvan.

En límites más estrechos, al tratar de la división del Poder Legislativo, preséntase la misma tesis; puesto que en su sostenimiento se invocan los intereses estadísticos, es decir, los de las grandes extensiones territoriales.

¿Qué hay, ahora, de cierto en estas premisas? ¿Puede un cuerpo político hallarse gobernado por una doble corriente de intereses, acaso destinados á excluirse entre sí?

Una colectividad política hácese sensible, echa profundas raíces, cuando hay conformidad en los propósitos de los individuos, y cuando las diversas entidades llamadas á formarla, encuéntranse fuertemente unidas por la lengua, las costumbres, la religión y por los vínculos, aún más estrechos, que nacen de su situación geográfica. De este modo organizase ese *gran todo* que llamamos *Patria*, cuyas glorias y desventuras alcanzan de lleno hasta nosotros.

¿Cómo entonces suponer que en este conjunto armónico, por el principio y el fin, halla entre los diversos elementos que lo producen intereses diferentes, condenados á chocar ó excluirse?

Si los hay, esa unidad desaparece, ese *gran todo* no existe ya; y tendremos tantas colectividades, cuantos sean los órdenes de intereses especiales que haya que consultar.

Además ¿quién elegiría á los representantes de esos intereses de las grandes extensiones territoriales? ¿No es verdad que el elector no podría ser otro que el mismo que elige el Poder Ejecutivo y esos otros representantes de los diferentes dominios del orden social, que constituyen la Cámara de los comunes?

¿Cómo concebir, entonces, que un mismo ciudadano designe á dos



órdenes de mandatarios, con la misión de gestionar por intereses contrapuestos?

El otro argumento, basado en la necesidad de dar satisfacción, por medio de un Senado ó Cámara de ancianos, al elemento conservador de toda asociación política, aunque mucho más atendible, tampoco resiste á una crítica seria.

Es muy efectivo que todo Estado encuéntrase comunmente dirigido por dos corrientes, que se agitan y luchan por conquistar preponderancia: una que le arrastra hacia las reformas, otra que las impide ó las paraliza por más ó menos tiempo en sus evoluciones graduales. Personifica la primera la juventud, que es calor, vida, nuevos horizontes; encarna la segunda la ancianidad, que es reflexión, madurez, confianza en el pasado, temor en el porvenir.

Empero ¿qué será tarea imposible la de reunir en una sola Asamblea deliberante al joven que poetiza y al anciano que filosofa? Acaso no tenemos de ello numerosos ejemplos? ¿No es verdad que es mucho más conveniente que ambos representantes se den la mano, fraternicen en medio de la discusión, para que, animados y sostenidos por el amor á la patria, escogiten los medios que han de conducirla hacia su ventura?

Por otra parte, á las altas funciones de la vida pública, sea en la esfera administrativa, judicial ó legislativa, sólo debe llegarse, en países bien constituidos, después de dilatados servicios y competencia bien justificada, lo que aleja, en cuanto es posible, el peligro de grandes caídas.

Y la teoría de la unidad de la representación nacional se combate aún con otro género de argumentos, sacados en su mayor parte de la dolorosa experiencia que su implantación ha producido en algunos países y de la necesidad que hay de buscar en el mismo Parlamento un contrapeso á su poder.

Carrasco Albano, fiel intérprete de aquellas y de estas necesidades, aboga calorosamente, al comentar el art. 13 de nuestra Carta, por la división del Poder Legislativo en dos grandes ramas. Hé aquí sus palabras:

"Las razones que justifican tal disposición, casi incontrovertibles en teoría, han recibido la sanción del tiempo, de la experiencia y de la práctica de otros países más avanzados en civilización que nosotros.

Desde luego, es innegable que hay más garantías de acierto y madurez en la constitución del Poder Legislativo en dos cuerpos que se revisan, se limitan y moderan uno á otro. Una corporación por numerosa que sea, por competentes que sean sus miembros, puede llevarse



de la precipitación, del calor, y aún de las sugerencias de privados intereses, y no prestar la meditación, el reposo, la contracción que han menester las gravísimas cuestiones que son materia de una ley. Un sofisma oportuno, una sorpresa, un argumento capcioso hábilmente manejado puede arrastrar al asentimiento y á la voluntad de una asamblea.

Estas razones bien poderosas en las corporaciones comunes, son todavía de tanto más peso en un Congreso Legislativo. La naturaleza y el objeto del Congreso, la gravedad de los asuntos en que conoce, el carácter de generalidad de sus decisiones, la inmensa influencia de cada uno de sus pasos hacen tanto más temible cualquier yerro y nunca bastante ponderada la cautela y la detención convenientes. Una decisión de un momento puede gravar la universalidad de los ciudadanos con las contribuciones más onerosas, con los privilegios más inicuos, con las leyes más injustas. Con una plumada se puede echar abajo las más útiles instituciones y trastornar las bases mismas del edificio social.

Por otra parte, un Congreso es el cuerpo político por excelencia, donde se reconcentran y se chocan todas las pasiones, todos los odios, todos los partidos. ¿Sería conveniente librar al azar de una de esas influencias el destino y efectos de una ley? ¿Cómo consultar mejor los fines del poder Legislativo que dividiendo el Congreso en dos miembros, de los cuales el uno pese, examine de nuevo y revise las decisiones del otro?... En el poder judicial, ó lo que es lo mismo, en la administración de justicia, se ha considerado una preciosa garantía de los derechos de los contendientes el derecho de la *alzada*, la apelación á un tribunal superior, ¿por qué, pues, no establecer el mismo sistema en la constitución del Poder Legislativo?

Además, todo poder político necesita un contrapeso, porque en todo poder hay la tendencia á la usurpación, á la invasión, á la concentración en sí de toda la soberanía.—Llámesese ese cuerpo asamblea, rey ó presidente: sus miras son las mismas. Es, pues, menester que el Poder Legislativo, el primero de todos, tenga su moderación, su contrapeso y su límite en sí mismo, si se quisiese impedir que se convierta en tiránico. Los ensayos hechos en Francia durante sus épocas de república son una comprobación de este aserto.—“Donde quiera que el poder central se ha constituido así, dice M. Guizot, se ha establecido una lucha que, según los tiempos, ha tenido por resultado la anulación del Poder Ejecutivo por la Asamblea Legislativa, ó la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo. No hay igualdad de poderes completamente desemejantes, sea en su naturaleza, sea en sus medios de fuerza y de crédito. Su coexistencia es imposible.”

La división del Poder Legislativo en dos Cámaras, como lo establece la Constitución, es, pues, conforme á la naturaleza del sistema representativo, impidiendo sea la soberanía de derecho que pretendiere usurpar cualquiera de los poderes, el Ejecutivo ó el Legislativo, sea la precipitación y los demás escollos del espíritu de cuerpo.» (6)

Laboulaye, que nada encuentra defectuoso en la Constitución norteamericana, hace, en el siguiente pasaje, brillantes esfuerzos de dialéctica para sostener la coexistencia de un Senado y de una Cámara de Representantes.

«En todo país libre es de necesidad una segunda Cámara, ¿por qué? ya lo hemos dicho. Una Cámara única es un poder sin límites, y un poder sin límites es un despotismo. Es generalmente un poder monárquico y móvil, un poder que se inspira sólo en sí mismo, y que subordina á sus intereses los intereses del país.

«En otro lugar os he señalado el sofisma que engañó á nuestros legisladores y á nuestros políticos. En Francia hemos confundido siempre la nación y la representación nacional. ¿La nación es soberana? luego sus representantes deben ser soberanos: esta es la teoría francesa. Este es un argumento que da un mentís á la razón. Los representantes son mandatarios; los mandatarios deben depender de sus comitentes; esto es lo que dice la experiencia y el buen sentido. Si encargáis á un arquitecto el construir una casa, y el arquitecto la construye á su gusto y no al vuestro, con el pretexto de que es vuestro mandatario, os parecerá la broma un poco pesada; esto es precisamente lo que han hecho todas nuestras asambleas únicas; han edificado la casa para sí mismas y no para el país.

«Es necesario, pues, dividir el Poder Legislativo en interés de la democracia lo mismo que en interés de la libertad, á fin de que este poder sea siempre responsable delante del país y que permanezca en manos de los electores.

«No sólo es bueno tener seguridades contra las usurpaciones y la tiranía del Poder Legislativo, sino que también conviene prevenirse contra sus debilidades y sus arrebatos. Una asamblea única y que se renueva con frecuencia carece de estabilidad. El cambio de hombres trae consigo el cambio de opiniones y la perpetua mutación de las leyes. Una asamblea única tiene fiebre crónica y se trasmite al país. Recordad la convención y cuántas asambleas únicas hemos tenido; es una agitación sin fin. El tiempo, ese elemento necesario de todas las cosas durables, se suprime, se cambia por el gusto de cambiar; por ce-



los, por impaciencia, por inquietud. Y, como las costumbres oponen una resistencia invencible, se trastornan de improviso las leyes. *Corruptissima república plurimæ leyes*, decía Tácito; cuanto más en decadencia está una república más leyes se hacen en ella.

«Esta falta de estabilidad, dijo Hamilton, en *El Federalista*, es fatal á la industria, al genio emprendedor y al trabajo ordenado. Es el reinado del agiotaje, industria de un pueblo sin porvenir. Disminuyendo la seguridad del trababajo, del capital, de la propiedad, y de las mismas personas, esta perpetua movilidad arruina el cimiento sobre el cual se apoya lo sociedad; debilita el respeto de las instituciones, esa adhesión á las leyes y al Gobierno, sin la cual no hay Estado ni patria.

«El solo medio de impedir la usurpación y la anarquía será el dividir el cuerpo legislativo y hacer reinar en las asambleas el espíritu de constancia y moderación. Esto es lo que yo llamo las razones de necesidad.

«Al lado de éstas, pongo otras no menos robustas y que tienen una influencia más directa sobre la composición de la segunda Cámara, del Senado, como se llama en América.

«Un pueblo vive siempre sobre la tradición. Podrá tener nuevas ideas y nuevas necesidades; pero á nadie le es permitido cambiarlo todo, de repente, todo, enteramente todo. Esto es tan imposible para un pueblo que es una colección de hombres, como para un solo individuo. No podemos en el discurso de un día trasformarnos bruscamente, y renunciar á todo nuestro pasado. Si examinamos la mayor parte de nuestras ideas, veremos que son tradicionales y que sirven de transición á las nuevas ideas. Vivimos sobre la herencia de nuestros padres, y como dijo Leibnitz: «El presente es hijo del pasado y padre del porvenir.» (7)

Francamente, no damos á las observaciones que preceden el peso é importancia que les atribuyen sus autores.

Desde luego, menester es confesar que el problema ha sido arrancado del terreno teórico, para plantearlo en otro meramente hipotético, cual es el de los desbordes á que una sola Asamblea deliberante puede entregarse.

¿Y por qué no suponer también que ésta en sus delirios, ya que todas las conjeturas son igualmente posibles, puede llegar hasta vender á vil precio el honor de la patria? ¿Acaso nuestra propia historia, la

(7) *Laboulaye*, Estudios sobre la Constitución de los Estados Unidos, pág. 96 y siguientes, tomo II

de los pueblos hispano-americanos, no nos presenta el ejemplo de un Congreso que arrojó la soberanía de su patria á los piés de un príncipe extranjero? ¿Cómo, de qué manera, podrían los doctrinarios de la escuela de Laboulaye ponerse á cubierto de emergencias tan dolorosas?

Las hipótesis, pues, no son buenos argumentos; porque generalmente vuélvense contra sus autores.

Una Asamblea legislativa, se dice, puede dejarse arrastrar por un sofisma oportuno, por una palabra elocuente, por odios, por intereses privados, por las pasiones de partido, en cuyo seno se agitan y luchan, y ¡ay, entonces de la suerte de los vitales intereses que le están confiados!

Y nosotros preguntaríamos á nuestro turno ¿el Poder Ejecutivo, que vela incesantemente por el cumplimiento de las leyes, que declara y conduce la guerra, que hace la paz, etc., no está también expuesto á ser víctima de la celada de un diplomático, del extravío del criterio ó de la paralogización del espíritu?

¿Apelaríamos, para evitar estos escollos, también á la división de las funciones ejecutivas, multiplicando sus intérpretes, cuántos ellas fueran?

Pero, ya se ha visto, en el Directorio creado por la Constitución francesa de 1795, que ó uno de sus miembros se ha sobrepuesto á sus colegas, ó que todos ellos, queriendo conservar su autonomía, se han declarado impotentes para conducir el Estado.

Por otra parte, aquellos peligros, que en el fondo no son una quimera, en todos los tiempos y países han sido objeto de los más minuciosos estudios; porque los reglamentos que gobiernan los debates del Congreso, sometiendo á una serie de trámites los proyectos de ley, aseguran en su confección el mayor éxito y sabiduría posibles.

Y, sea de esto lo que se quiera, necesariamente tendrá que confesar-se que la división del Poder Legislativo en dos ramas, aún dando por válidas las hipótesis anteriormente contempladas, no siempre importa una prenda de acierto; ya porque en último término la opinión de una Cámara es la que prevalece, ya porque el error es una de las condiciones de la naturaleza humana y nada hasta la fecha ha salido perfecto de las manos del hombre.

El otro argumento, basado en el contrapeso que es necesario oponer á una Asamblea, que puede dejarse arrastrar por la propia vanidad de sus obras ó por las pasiones anárquicas que en ella suelen agitarse, no influye más en nuestro espíritu.

Y para pensar así, recordamos la época en que vivimos, en que todos los depositarios del poder político, cualesquiera que sean sus ran-



gos ó atribuciones, están constantemente vigilados por los mil ojos de la opinión pública, de cuyos favores han menester para conservarse en sus puestos.

¿Cómo sustraerse, cómo parar esos dardos certeros de la prensa diaria, esa tribuna de todos los instantes, ese cuarto poder del Estado, según la gráfica expresión de Cormenin?

Mucho antes que las pasiones suban al escenario del Congreso, cuando ellas apenas perturban el cerebro de los políticos, ya la prensa las exhibe, sondea la intención de sus autores, dejando caer sobre ellos su absolución ó su terrible anatema.

¿Cómo imaginar entonces que un Congreso, que legisla merced á los favores del aura popular, contrarie las corrientes de ésta, desdeñe sus enseñanzas, desoiga sus clamores?

Además, un Parlamento, á causa de estar organizado para la discusión, y cuyos mandatos para ser obligatorios han menester previamente del beneplácito del Ejecutivo, ni remotamente puede importar un peligro de usurpación.

Por último, los ejemplos que se nos citan de las primeras Asambleas republicanas de Francia son contraproducentes.

La Constituyente, apesar de haber venido á la vida en una época única en la historia de la humanidad, y de estar á todas horas amenazada ya por los furores del populacho, ya por las bayonetas del absolutismo, encontró dentro de sí la energía y los elementos para decretar la regeneración de la humanidad y para elaborar el Código Político más atrevido, que jamás se haya dado pueblo alguno. En cuanto á la Convención, en donde se dieran cita todos los odios, todas las cóleras y todas las venganzas, que las injusticias y los crímenes de la monarquía durante siglos acumularan en el corazón del pueblo, no es un ejemplo que pueda invocarse; porque ella no vino á legislar, sino á libertar á la Francia de la invasión extranjera que la amenazaba; del Rey y la nobleza, que sintetizaban la opresión y contrariaban el principio de igualdad y fraternidad.

Por el contrario, en apoyo de nuestra tesis podríamos invocar el primer Parlamento libre de los Estados Unidos de América, la Asamblea de Filadelfia, que afianzó la libertad de este gran pueblo, que elaboró su Magna Carta, que un siglo de experiencia ha manifestado ser la obra más perfecta en su género.

Queda, pues en nuestro concepto, justificada la tesis que la función de definir el derecho compete á una sola Asamblea. Para ello concurren con igual imperio el mérito intrínseco de la doctrina, las condiciones fisiológicas del Estado y la observación atenta de los sucesos.



VI

APLICACIÓN Á CHILE DE LA TEORÍA PRECEDENTE

Apliquemos ahora estas teorías á la condición política que ofrece nuestro país, ya que este es el único punto de mira que nos guía en estos *Estudios*.

Apesar de la rigidez de la doctrina que dejamos analizada, no desconocemos que ella puede sufrir alteraciones, según las circunstancias especiales de cada país, puesto que, como hemos tenido ya oportunidad de observarlo, la política no es ni puede ser una ciencia absoluta.

Gran Bretaña y los Estados Unidos de Norte América son un ejemplo palpitante de excepción al principio general.

En aquélla, el elemento aristocrático, aristocracia á la vez de la sangre, talento y grandes servicios, y por ende con raíces propias en el cuerpo social y político, tiene derecho á influir proporcionalmente en la marcha del país, ya que la Cámara de los comunes, basada en la población, jamás reflejará debidamente los intereses de aquél. Hé aquí el origen de la Cámara de los lores, en la que nobles y plebeyos pueden tomar asiento, en la que reina esa igualdad de los grandes sacrificios por la patria, especie de Senado romano, cuya existencia está vinculada á la existencia del Imperio Británico. Si, los lores ingleses, fraternizando con el pueblo, más bien que contrariando sus aspiraciones, han sido en todos los períodos difíciles de la historia patria los más enérgicos defensores de las garantías individuales, baluarte inexpugnable contra las convulsiones de la anarquía ó excesos de la democracia.

En éstos, país *sui generis* por su estructura, reunión de Estados en uno solo, conservando todos ellos su propia autonomía, hácese también necesario la existencia de otro elemento político, que no sea el basado en la población, para el mantenimiento de las diversas individualidades de la Unión, acaso el más vivo y enérgico deseo de todas ellas. De aquí el Senado norte-americano, instituido á razón de dos miembros por cada Estado, que tercia en la formación de las leyes y coopera en la marcha administrativa, por la aprobación que presta al nombramiento de los miembros del gabinete y diplomáticos encargados de represen-



tar al país en el extranjero. Su constitución, pues, y sus atributos son para cada Estado una prenda inequívoca de la perpetuidad de su autonomía y participación proporcional en la marcha del país.

Por otra parte, el sistema electivo que impera para el Senado, permite que en mayoría lleguen á este *cuerpo* hombres de Estado, extraños comunmente, á causa de la experiencia en los negocios públicos, á los caprichos mal entendidos del pueblo. (8)

Hay, entonces, sobrado fundamento para dar vida á aquel *cuerpo*, como hubo sabiduría en su organización.

También creemos que algo parecido puede notarse en otras naciones europeas, sobre todo en Austria, grande imperio formado por los antiguos reinos de Hungría y Bohemia y archiducado de aquel nombre, en el cual su Consejo Aulico ha brillado menos por los servicios prestados á la paz interna, que por la sabiduría con que frecuentemente ha evitado ó resuelto los conflictos internacionales.

Sin embargo, este examen nos llevaría demasiado lejos, y es ya tiempo que vengamos al objeto de nuestras observaciones.

Ahora bien ¿las condiciones peculiares que acabamos de pasar en rápida revista y que justifican la existencia de una Cámara alta en Inglaterra y Estados Unidos, preséntanse también en nuestro país?

Bien errados andaríamos, si supusiéramos que hay alguien siquiera que dé á la anterior pregunta una respuesta afirmativa.

En verdad, suponer que entre nuestras provincias ó municipios hay intereses antagónicos que puedan dar cuerpo á la idea federalista, que en nuestra sociabilidad dominan corrientes aristocráticas, que en el pasado de la República hay tradiciones á que debemos mantenernos consecuentes, sería acusar la más completa ignorancia acerca de las condiciones fisiológicas del país, índole de los habitantes y necesidades políticas.

Y el poder de estas afirmaciones hácese todavía más sensible, si se estudia la fuente de donde nace el actual Senado de la República.

Según los artículos 24 y 25 del Código Político, él es elegido directamente por el pueblo en cada provincia á razón de un Senador por cada tres diputados y por una fracción que no baje de dos.

Tenemos entonces que nuestros constituyentes dieron á la Cámara alta la misma base que á la de representantes; y que con ello cometie-

[8] La legislatura de los Estados, el Senado y la Cámara de representantes, solos ó unidos eligen los miembros del Senado federal, que duran seis años en el ejercicio de sus funciones. El Senado renuévase por terceras partes cada dos años.



ron un grave error político, acaso sólo disculpable ante la lógica de Montesquieu.

¿Concluiremos de aquí con la completa inutilidad del Senado y con que sin demora deban borrarse las disposiciones que lo establecen? ¿Acaso no habrá en nuestro país circunstancias especialísimas, graves males de la hora presente, que nos induzcan á mantener dividido en dos ramas el Poder Legislativo? ¿Acaso, persiguiendo este propósito, no será posible, dar al Senado una organización más compatible con la ciencia y necesidades actuales del país?

Llegamos al fin al terreno práctico, y habremos de exponer nuestro pensamiento con la franqueza que el asunto exige.

Hace ya más de setenta años que la palabra *república* figura en nuestros códigos y que las diversas ramas del poder público aseguran deber al pueblo su existencia.

Y sin embargo, nada es más inexacto.

Los vicios que heredáramos de la madre patria, las grandes irregularidades del Código Fundamental de la República, la impudencia de los politicastros que la han dirigido, la falta de entereza en el carácter chileno, etc., son factores que han contribuido, cual más, cual menos, á hacer ilusorios los beneficios de un régimen popular, de esas democracias representativas en que sólo la virtud manda, porque sólo ella es digna de tal cargo.

Sí, la autenticidad de todos los poderes públicos es entre nosotros dudosa, cae de lleno bajo la censura de la opinión; porque todos ellos y en todos los períodos de nuestra historia independiente han pedido al abuso, cuando no á la cobarde abyección del pueblo, su investidura, la fuerza para gobernar á su antojo.

Sí, en medio de leyes orgánicas que proclaman el principio de la soberanía popular, como única base del poder público, y de millares de leyes complementarias que con una escrupulosidad, digna de mejores resultados, reglamentan el ejercicio de todos los derechos, la fiscalización de los actos de gobierno, la pesquisa de todos los crímenes políticos; en medio de ese mundo de legislación, levántase altiva, incontrastable, la voluntad de un solo hombre: la del primer magistrado de la República.

¿Acaso no será parte muy considerable en el mal que insinuamos, la carencia en el país de una Asamblea prestigiosa que, á la vez de vivir en comunión con el pueblo, presente toda clase de garantías por el valor social y político de sus miembros y una larga duración en el ejercicio de sus cargos?

Hoy por hoy, el Presidente de la República dura cinco años en el



puesto, tiempo más que suficiente para que rehaga dos veces la Cámara baja y nombre á su arbitrio la totalidad de los miembros del Senado.

¿Adónde entonces se dirigirá el pueblo en busca de una acción reparadora? ¿Qué poder será bastante libre para contener los avances del Ejecutivo?

La dolorosa experiencia de setenta años nos enseña que la justicia política es en este país un *mito*, una de esas ilusiones engañosas, que han dado en tierra con muchos caracteres enérgicos, sin conseguir jamás el castigo ó la evitación de un delito.

¿Divísanse, ahora, en nuestra sociabilidad antecedentes bastantes para esperar que una reacción no está muy lejos de nuestra época?

Sin sentar plaza de pesimista, puédesse aseverar que aquella hora está distante, más aún, divísase envuelta en las brumas de la duda; porque apesar de que el humano espíritu vive sometido á la ley de la perfectibilidad en las variadas esferas de su acción, para ello ha menester ante todo de preceptos orgánicos que hagan del mandatario un cooperador inteligente del trabajo colectivo é individual, jamás una rémora ó un verdugo para el libre ejercicio de las garantías naturales.

Comencemos, pues, entonces por establecer "un punto fijo, un pivote sobre el cual gire todo el aparato, un punto inmutable, fácil de encontrar cuando los otros poderes se eclipsen momentáneamente." (9).

Y ese punto céntrico, que en todas ocasiones atraiga las miradas del país, que siempre sea su salvaguardia, debe ser, como está dicho, un Senado, capaz siempre de hacerse respetar; porque conviene tener muy en cuenta que la acción fiscalizadora que compete al Poder Legislativo es talvez el único correctivo eficaz contra los desbordes de los otros poderes; y porque ella es difícil que se ejerza debidamente por una cámara popular, gobernada las más de las veces por intereses que no son los de la justicia, é imposible en Chile, ya que ella debe su existencia á los caprichos de ese mismo poder que está llamado á fiscalizar.

Réstanos ahora escogitar el procedimiento que ha de darle vida. Y á la verdad que ello es tarea fácil, si nos ajustamos á la experiencia de otras naciones.

Desde luego, aquel cuerpo debe contener en su seno á los hombres que más se hayan hecho acreedores á la estimación pública por sus servicios al país, es decir, una especie de Senado romano.

Sábase que en este país los censores formaban cada cinco años la

(9) Laboulaye, obra citada, pág. 118.



lista de los Senadores, y que en ellas debían necesariamente figurar los ciudadanos que en el último período habían ejercido la magistratura, tales como los Cónsules, Pro-cónsules, Tribunos de la plebe, Cuestores, etc.

En segundo término, las Asambleas Provinciales, de que en su lugar oportuno hablaremos, como la legislatura de los Estados en la Unión Americana, elegirían por mayoría de votos los miembros del Senado, los cuales serían á razón de uno por cada provincia.

Y en tercer lugar, los senadores durarían nueve años en el ejercicio de sus cargos, debiendo renovarse una tercera parte del cuerpo cada tres años y debiendo decidir la suerte en los dos primeros períodos.

Las ventajas que ofrece este procedimiento impónense por sí mismas.

Una Asamblea de hombres encanecidos en el servicio del país, á la par que es prenda de sabiduría, dificulta, esteriliza la acción enervante de los gobiernos.

La elección de las Asambleas Provinciales, en las que siempre se hará oír el interés de la localidad, dando á la designación de los senadores una base más correcta, aleja, hasta donde es posible, la mano intrusa de los agentes del Ejecutivo.

El corto número de Senadores, á la vez de guardar armonía con las modestas proporciones de nuestro país, habilita al pueblo para que les siga muy de cerca, dando así lugar al estímulo si obran bien, ó á la censura si hacen traición á sus puestos.

La larga duración, en fin, de las funciones senatoriales en un país en que todos tiemblan ante el espectáculo de un desacuerdo ó riña con la autoridad administrativa, pondría á los miembros del Senado en situación de oír siempre los dictados del deber, de posponer los intereses mezquinos de círculo ante la ley suprema de la justicia; porque los depositarios del Poder Ejecutivo, por ser tanto menor el período de sus funciones, carecerían en gran parte de los elementos necesarios para atentar ó corromper la conciencia de los representantes del pueblo.

Seguro el Senador en su puesto, sin más perspectiva que la gloria ó la mancilla para su nombre, habría las más de las veces de corresponder á la confianza en él depositada; desde que la causa de las caídas y transfugos que hoy forman el bochorno de nuestra historia política, la voluntad omnímota del jefe del Estado, no alcanzaría á arrebatarse su investidura popular.

Tales son las aspiraciones que nos dominan sobre esta materia: una Cámara alta, no porque existan en el país elementos ó fuerzas políticas llamados á ser representados por ella, sino instituida para coho-



nestar la influencia absorbente del Ejecutivo que, en un país sin hábitos y sin la menor noción de sus deberes cívicos, llega á malearlo todo, hasta convertir en vil instrumento de sus caprichos á los hombres que parecían mejor dotados para el gobierno de los negocios públicos.

Queremos sí un Senado; pero un Senado prestigioso por su origen y la calidad de sus miembros, que sea siempre eco elocuente de la justicia política, á fin de que prepare los ánimos para el advenimiento de la verdadera república. Queremos un Senado, talvez sin raíces en nuestro cuerpo social y político; pero bien justificado ante las circunstancias del momento, que á cada paso nos hacen maldecir del régimen de gobierno que dirige nuestra actividad, ya porque él es impotente, para refrenar las pasiones de los malos mandatarios, ya porque no ha acertado todavía á hacer de todos los hombres ciudadanos capaces de vigilar por la suerte de su patria. (10)

VII

NECESIDAD DE IMPLANTAR EN ABSOLUTO EL PRINCIPIO DE LAS INCOMPATIBILIDADES PARLAMENTARIAS

Entraremos, ahora, en el estudio de una cuestión, acaso menos metafísica que la precedente, pero de mayor utilidad práctica. Aludimos al personal de que ha de componerse el Poder Legislativo.

Si los principios científicos pueden considerarse lastimados ó desconocidos al constituir ese poder en un Congreso de dos Cámaras y con la intervención decisiva del Ejecutivo en sus resoluciones, las conveniencias públicas correrán serios peligros cuando el personal de ese Congreso se componga de hombres ineptos ó fáciles de ser arrastrados por intereses contrarios á los del país, ó influidos por la acción no siempre recta de los gobiernos.

(10) Antes de la reforma constitucional de 18 de Octubre de 1874, el Senado compónase de un número reducido de miembros, doce, que duraban nueve años en el ejercicio de sus cargos; pero los frutos que dió para la República no son muy dignos de recordación; tanto porque el período presidencial, propiamente hablando, llegaba á diez, por ser permitida la reelección; cuanto porque su origen era talvez más impuro é incorrecto que el presente, desde que eran designados por votación indirecta, como hoy se acostumbra para el primer Magistrado del país.



La generalidad de los Estatutos Orgánicos, contemplando á medias estos peligros, exigen ciertas cualidades en los que pretenden investir la soberanía legislativa; pero, á excepción del Código norte-americano todos han dejado abierta una ancha brecha á las ilegítimas influencias del Poder Ejecutivo.

La edad, que unos fijan en 25 años y otros en 30 y algunos bienes de fortuna, como prendas de capacidad é independencia: hé aquí las condiciones que de ordinario se imponen á los que pretenden asumir la investidura popular.

Demostraremos que con tales exigencias estamos sólo á medio camino de la verdad; porque ellas no evitan todos los escollos, siendo contraproducentes en muchos casos. (11)

Los Padres de la Gran República del Norte, comprendiendo mejor que los sabios de la vieja Europa los verdaderos principios de un gobierno representativo, han establecido un tercer requisito mucho más eficaz que los anteriores.

El número 2, sección VI del artículo 1.º de la Constitución Federal dice lo que sigue: «Ningún Senador ó Representante podrá ser nombrado, durante el tiempo por el cual se haya elegido, para ningún empleo en el orden civil bajo la autoridad de los Estados Unidos, cuando esta plaza haya sido creada ó se hayan aumentado los emolumentos durante esta época. Ningún empleado por los Estados Unidos podrá ser miembro de ninguna de las dos Cámaras, mientras conserve su empleo.»

El precepto que envuelve este artículo, fórmula exacta del principio científico sobre la materia en examen, ha encontrado entre nosotros calurosos sostenedores y á la vez adversarios decididos y enérgicos.

Entre los primeros figuran los hombres de libertad, de esa libertad honrada que da á cada cual lo que le pertenece; entre los segundos; los de la reacción y despotismo.

Para los unos la autonomía é independencia del Poder Legislativo serán una quimera, mientras el Ejecutivo cuente con los medios de corromperlo. Para los otros la autoridad desaparece, el Gobierno deja de ser tal, si se le prohíbe repartir los dineros del presupuesto entre los miembros de aquel poder.

Prueba inequívoca de estas dos fuerzas de opinión, que con igual

(11) William Pitt, acaso el primer genio político de su patria, entró á la Cámara de los comunes á los 21 años, fué Ministro de Hacienda á los 22 y Presidente del Consejo á los 24.

ahínco se han disputado el terreno, es la reforma á medias introducida en el Código Político en 13 de Agosto de 1874. Hé aquí este artículo y la ley interpretativa, de 7 de Julio de 1884, que lo complementa:

«Art. 23. (Ley de 13 de Agosto de 1874). «No pueden ser elegidos Diputados los siguientes individuos:

- Los eclesiásticos regulares;
- Los párrocos y vice-párrocos;
- Los jueces letrados de 1.ª instancia;
- Los intendentes de provincias y gobernadores de departamentos;
- Los chilenos á que se refiere el inciso 3.º del art. 6.º, si no hubieren estado en posesión de su carta de naturalización á lo menos cinco años antes de su elección.

Pueden ser elegidos, pero deben optar entre el cargo de Diputado y sus respectivos empleos:

Los empleados con residencia fuera del lugar de las sesiones del Congreso.

Todo Diputado que, desde el momento de su elección, acepte empleo retribuido de nombramiento exclusivo del Presidente de la República, cesará en su representación, salvo la excepción consignada en el art. 90 de esta Constitución.»

Ley interpretativa.—«Para los efectos de lo dispuesto en el inciso final del art. 23 de la Constitución,

Se declara:

1.º Que no son empleos de nombramiento exclusivo del Presidente de la República los que se proveen con el acuerdo ó á propuestas de otros poderes constitucionales, ó en virtud de propuestas emanadas de algunas de las corporaciones creadas por las leyes á que se refiere el art. 2.º de las antiguas disposiciones transitorias de la Constitución;

2.º Que son empleos retribuidos de nombramiento exclusivo del Presidente de la República, todos los demás que le corresponde proveer, cualesquiera que sean la naturaleza del cargo, la forma en que se satisfaga la retribución y la procedencia de ésta.»

La simple lectura de estas disposiciones pruébanos la timidez de la reforma y cuán lejos nos hallamos todavía del sistema que idearan los constituyentes norte-americanos.

En vista de estas vacilaciones, examinemos si el principio de las incompatibilidades parlamentarias está ó nó dentro de los linderos de la ciencia política, y si los argumentos con que se le combate tienen ó nó algún peso ante la observación experimental.

Nada es más concluyente que la bondad científica de aquel principio.



En verdad, si las necesidades políticas y sociales de todo Estado son de tres órdenes diferentes y si para atenderlas se han creado siempre tres grandes elementos ó poderes, lógico es entonces que los individuos que las representan no acumulen en sus manos el servicio promiscuo de dos ó más de ellas; porque ello importaría desconocer la naturaleza de las cosas y la propia índole de tales necesidades.

Tan cierto es esto, que aún tratándose de las dos ramas del Poder Legislativo, que forman un solo elemento, á nadie se le ha ocurrido que una misma persona pueda á la vez ser miembro de ambas.

No vemos qué objeción pueda levantarse contra este raciocinio, á no ser que se dé en política á los hechos consumados el valor de fallos irrevocables.

Empero, desconsolador es recordar aquella época en que los magistrados judiciales por decenas ocupaban los asientos de la representación nacional, y más triste es todavía traer á la memoria los tiempos del coloniaje, en que toda la suma del poder público residía en manos de un déspota invisible y sagrado.

A pesar de todo, aquella verdad, que se demuestra por sí sola, se la desconoce por los reaccionarios, ya en el terreno de los principios, ya en el de las conveniencias públicas.

La soberanía, dicen, reside esencialmente en el pueblo elector, y haríamos armas contra ella, si se limita el número de personas en quienes aquel pueda delegarla. Dejad á éste, que mejor que nadie conoce sus propias necesidades, que elija á su antojo los depositarios de su confianza, los jefes de sus intereses.

Y para ser lógicos ¿por qué no dar también á la Nación el derecho de investir con la soberanía popular á las personas que la ley considere relativa ó absolutamente incapaces de todo acto ó contrato? ¿En virtud de qué fundamento prohíbese la elección de las mujeres, de los dementes ó de los sordo-mudos? ¿Por qué rara casualidad todas las Constituciones están de acuerdo en exigir á los depositarios del Poder Público requisitos que sean prenda de acierto en sus resoluciones?

Si la absoluta libertad de elección es exacta, forzoso será admitirla con todas sus consecuencias. Pero, si algunas de estas son absurdas y os asustais de ello, preciso será admitir la limitación del principio, ya que así, en vez de apartaros, os acercais más bien al orden natural de las cosas.

Del terreno estricto de la ciencia pasan los impugnadores de la idea que sustentamos, al hipotético de no sé qué circunstancias especiales del país.

En una sociedad nueva, como la nuestra, los talentos, las capacida-



des especiales son bastante raros; y se haría obra de buen gobierno, dejándoles libre el acceso á todas las funciones de la vida pública, á fin de que en todas partes puedan prestar el contingente de sus luces. Las susceptibilidades que esta acumulación de funciones puedan despertar, no deben detenernos; porque ellas son de poco momento si se apuntan los beneficios recogidos ¿Qué habría sido de la República si hubiésemos comenzado por implantar el principio de las incompatibilidades parlamentarias? ¿Cuántos talentos que fueron á la vez acierto en los Consejos de Gobierno, luz en el seno del Cuerpo Legislativo, antorcha en el augusto Templo de la Justicia, habrían, en virtud de ello, privado á la patria de muchos días de gloria?

Tal es la síntesis del nuevo raciocinio que se nos opone, que pudo ser escuchado medio siglo atrás, pero que hoy todos desestiman.

En efecto, las luces están difundidas ya en un grado de que todos nos enorgullecemos y son muchas, muchísimas, las capacidades especiales que se ofrecen para los múltiples servicios que reclama el Estado. Lo que falta no son hombres competentes y dignos, sino mandatarios bien inspirados que sepan escogerlos y llamarlos.

Queda demostrado, en nuestro concepto, que el principio de las incompatibilidades parlamentarias, amplio y completo, tal como lo concibieron cien años há los fundadores de la gran patria de Washington, resiste enérgico á todas las impugnaciones de sus adversarios y se presenta con caracteres imperiosos de observancia al espíritu de los más obcecados.

Sólo los intereses momentáneos de la política, que en Chile han borrado hasta la noción del deber, han podido forjar sofismas para acumular diversas funciones públicas en manos de un mismo individuo; sólo gobiernos precarios, sin raíces en la opinión, sin rectitud en los propósitos, han podido perpetuar en sus manos ese privilegio de corromper las conciencias, de avasallar los caracteres; sólo gobiernos de origen é intenciones tan bastardos han conseguido de ese modo asegurar su impunidad, de tener, reducir á la nada la acción fiscalizadora del Poder Legislativo.

Si estos son los resultados obtenidos por la política de círculo, aspiraciones más generosas son las que abrigan los hombres de libertad. Para éstos, todo gobierno es un coloso, por poca extensión que tengan sus atribuciones, y para estorbarle siquiera á medias el camino del absolutismo, á que tan inclinado se manifiesta siempre, hácese indispensable que cada elemento político tenga su propio personal, así como su esfera de acción bien definida; porque la sola defensa de sus respectivos atributos, basta á refrenar sus ímpetus invasores y produ-



cir el equilibrio que se busca entre todos ellos, labrando en consecuencia el mayor bienestar posible para la sociedad política y civil.

El principio de las incompatibilidades parlamentarias tiende mejor que otro alguno á obtener estos resultados; porque es menester no olvidar jamás que los representantes del pueblo son los jueces naturales de los individuos de los otros poderes; y que tan elevadas funciones exigen en el que las ejerce la más absoluta independencia de criterio, á fin de que ni el sórdido interés personal, ni influencias contrarias á la justicia desnaturalicen ú oscurezcan el valor de sus fallos.

VIII

VENTAJAS É INCONVENIENTES QUE RESULTAN DE REMUNERAR LA FUNCION LEGISLATIVA

Es un principio económico, generalmente reconocido, que todo servicio público implica una retribución; principio correlativo de aquel otro, que todas las cargas que el Estado impone á los individuos, corresponden á otros tantos órdenes de servicios públicos.

Así se entendió en Inglaterra; pues desde antes del reinado de los Estuardos una ley fijó el sueldo de los miembros de la Cámara de los comunes, aunque desde Carlos II nadie lo perciba, conservándose, para ignominia el nombre del último representante que lo exigiera.

Así se entiende también en Norte América, en donde una ley, dictada en conformidad á un precepto constitucional, tiene señalado un sueldo de tres mil *dollars* anuales á los miembros de cada cámara.

Y, por último, la Francia, que da diez mil francos por año á los individuos de la Cámara de Diputados.

En muchos otros países, como antes acontecía en Chile, aquéllos gozan de *viático* y de cierta suma para su traslación al lugar en que reside el Congreso.

Anotado el principio y los precedentes ¿sería ventajoso reaccionar entre nosotros contra la gratuidad de las funciones legislativas?

La respuesta depende de una serie de circunstancias, acaso difíciles de enumerar.

Si el pueblo fuera capaz de elegir á sus representantes, ó mejor di-



cho, si tuviera la libertad de hacerlo, no vacilaríamos en abogar por una reacción en el orden existente; porque no creemos, como Benjamín Constant, que la remuneración de la labor legislativa quite á sus servidores ese valor moral, talvez el más influyente en las democracias.

Pero ¿para qué imaginar cuadro tan lisonjero?

Entre nosotros hay lo que bien podríamos llamar la *mania* parlamentaria. Todos, sin excepción alguna, quieren llegar á ser legisladores.

Unos para que su asiento les sirva de pedestal á más grandes honores, otros para vender su palabra y su acción al precio de una prebenda del presupuesto; aquellos, y el número no es escaso, parias de la inteligencia y del saber, para buscar un escenario público en que mostrar su arrogante personalidad.

¿Cómo, entonces, remunerar las funciones legislativas en un país en que su Congreso, considerado en general, presenta elementos tan abigarrados? ¿No equivaldría ello á ofrecer un *cebo* más á esos falsos patriotas? ¿Hasta dónde llegaría entonces la depresión de la moralidad en los que con el solo título de representantes del pueblo obtuvieran una pingüe renta?

La hora no es, pues, para pensar en semejante reforma. Puede que ella sea oportuna, para cuando el Código Político devuelva al pueblo el único derecho de que jamás debiera haber sido despojado: el *derecho* de elegir á los diversos representantes del poder político.

Fuera queda, entonces, de la discusión aquel argumento basado en que la gratuidad de las funciones legislativas impide que cooperen en ella los talentos escasos de recursos; porque siendo entre nosotros el Ejecutivo el que designa los representantes del pueblo, su objetivo redúcese únicamente en tal tarea á buscar dóciles servidores de su política, jamás inteligencias distinguidas que puedan ser óbice para sus planes.

Esta es la verdad, aunque su confesión importe un bochorno.



CAPÍTULO V

DEL PODER EJECUTIVO

SUMARIO.—I Escollos con que se tropieza en la organización del Poder Ejecutivo.—II Idea de la constitución del Ejecutivo en Chile.—III Necesidad de hacer justiciable al Presidente de la República mientras ejerce sus funciones y por todos los actos de su gobierno.—IV Ventajas de dar al Senado facultad de revisar los nombramientos de Secretarios del despacho, Ministros diplomáticos y Agentes consulares en el extranjero.—V Debe reconocerse en el Código Político el derecho de fiscalización del Congreso sobre el Ejecutivo.—VI El puesto de Secretario del despacho debe ser incompatible con la función legislativa.—VII Necesidad de un Vice-Presidente de la República.—VIII Atribuciones del Ejecutivo.

I

ESCOLLOS CON QUE SE TROPIEZA EN LA ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO.

Muchas y de gran trascendencia son las cuestiones constitucionales vinculadas á la organización de este departamento del poder político, tanto por la importancia de los deberes que él viene á llenar en el Estado, cuanto por las graves dificultades que ofrece la tarea de consultar en su composición los principios científicos y las exigencias sociales.

No presentan, ni con mucho, iguales estorbos, los otros dos poderes del Estado.

En efecto, sobre el elemento legislativo, aunque son muchos los sistemas ideados por los doctrinarios, como acabamos de verlo, el acuerdo si no completo y uniforme, reina ya sobre sus aspectos más principales,



pudiendo asegurarse sin jactancia que lo incorrecto de su organización en algunos países depende únicamente de la carencia de patriotismo y honradez política en sus estadistas.

Iguales facilidades presenta la tercera rama del poder político, la judicial, cuya exhibición clara y explícita de sus deberes y atributos marca con firmeza las fronteras de sus dominios y las premisas para su organización.

Desgraciadamente, expectativas tan lisonjeras desvanécese en gran parte, cuando se pretende echar los cimientos del Ejecutivo, de ese poder que representa la nación en sus relaciones internas y externas, que responde de la observancia de las leyes, que coopera en todas las manifestaciones individuales y colectivas, que participa en la definición del derecho, que da la mano á la justicia para ayudarla en su difícil senda, que está sobre todo lo que existe en el país, que es tan responsable de lo que se hace como de lo que se deja de hacer; poder absorbente é invasor por naturaleza, que ante todo persigue su estabilidad é irresistible influencia en la marcha del país, pudiendo disponer de todos los elementos adecuados, el honor y los dineros de la nación, para deprimir, enervar los caracteres que le opongan resistencia.

¿Cómo conciliar, ahora, deberes tan delicados y múltiples con las enseñanzas científicas y los hábitos mañosamente arraigados en cada pueblo? ¿Cómo, sin lastimar el principio de los tres poderes, base preciosa del arte de gobernar, podrá organizarse un Ejecutivo que responda debidamente á sus altos fines? ¿Cómo armonizar el ejercicio de los derechos de cada poder, cuando su independencia es una base inmutable, cuando la invasión del uno en los dominios del otro es necesaria para que todos tres se unifiquen en el gran pensamiento de la prosperidad pública?

Si volvemos los ojos al pasado, si prestamos observación atenta á lo que acontece en nuestros días, muy luego adquiriremos la persuasión de que quizás hay tantos sistemas para organizar el Ejecutivo, como series de asociaciones políticas se ofrecen á nuestra vista; y que, aún en aquellos países que más sacrificios han hecho para organizar el Estado en armonía con sus condiciones fisiológicas, ó la distancia con el principio de verdad y justicia es todavía bastante grande, ó el régimen implantado, si cuadra al país, no puede servir de modelo á otras nacionalidades.

La monarquía constitucional, más ó menos imperfecta, en donde el Ejecutivo reside en manos de un rey bajo la condición de que *no gobierne*, es una alianza híbrida entre las exigencias de las castas privilegiadas, que todavía luchan para conservar el trono, y los principios



moderadores de la revolución moderna; es una organización artificial del Estado, porque supone con vida propia, con raíces profundas en la asociación política y civil, ese árbol carcomido, sin ramas y ya sin frutos, la reyecla.

Las oligarquías americanas, que con el nombre de *república* dirigen los destinos de este continente, son igualmente defectuosas en su organización; porque, so pretexto de no romper por completo con el antiguo régimen á causa de los grandes peligros que la implantación absoluta del principio de libertad podría acarrear para la suerte de las instituciones y aún de la república, han creado, talvez sin quererlo, un solo poder monstruoso dentro del Estado; que nada tiene que envidiar á los gobiernos más autócratas de Europa.

Resta un último sistema, el americano, que para muchos publicistas constituye la última palabra de la ciencia; pero cuya practicabilidad, en países que nada tienen de homogéneo con la Gran República del Norte, presenta dificultades casi insuperables.

Razón, pues, nos asiste para aseverar una vez más que la presente materia es talvez la que mayores inconvenientes ofrece de todas las que miran a la organización de los poderes de un Estado; tanto porque el empirismo hase dado el placer de forjar numerosos sistemas, á cual más contrario con las verdaderas conveniencias públicas; cuanto porque todavía la ciencia política no ha acertado á dar una fórmula que satisfaga todos los intereses, así los doctrinarios como los sociales.

No debe entonces sorprendernos los grandes errores en que á este respecto incurrieron los constituyentes de 1833. Y en ello está la excusa de las páginas que siguen, consagradas al estudio de las reformas que es menester operar en el Código Político, á fin de hechar las bases de un Ejecutivo nacional que, sin lastimar ningún derecho é inspirándose en la fisiología del Estado, corresponda honrada y discretamente á los fines de su instituto.

Y comenzaremos dando una idea del modo cómo éste se halla constituido al presente entre nosotros; en segundo término contemplaremos los sistemas que dominan en los países mejor constituidos, concluyendo con la indicación de los principios que es indispensable incorporar en el Estatuto de la República.

Callaremos, por ahora, sobre la organización de los gobiernos locales, que tan de cerca se roza con la del central; porque conceptuamos que aquella materia, á estarnos al plan que nos hemos impuesto en estos *Estudios*, debe ser objeto de un Capítulo aparte; puesto que, en nuestro parecer, ni las circunstancias peculiares del país, ni el modes-



to progreso en que vivimos, permiten todavía la implantación amplia y completa del principio *semecrático*, el gobierno del pueblo por sí mismo.

II

IDEA DE LA CONSTITUCIÓN DEL EJECUTIVO EN CHILE

Por los artículos 59, 61, 62 y 63 de la Constitución vigente, dispónese que un ciudadano con el título de Presidente de la República administra el Estado y es el Jefe Supremo del País; que la duración de sus funciones es sólo por cinco años; que para poder ser elegido segunda ó tercera vez deberá mediar á lo menos el espacio de un período y que su designación se hará por electores nombrados directamente por el pueblo.

Quedan entonces consagrados por aquellos artículos tres grandes principios de derecho público y á cual mas importante: la unidad en la acción ejecutiva, que consulta la energía, condición indispensable de todo gobierno; la temporalidad de las funciones, que permite hacer el bien, ya que aleja el peligro de encariñarse con el poder; y su popularidad, que da á todos los ciudadanos participación en la marcha de los negocios públicos.

Los arts. 74, 75 y 78 tienen por objeto indicar los funcionarios que han de subrogar al Presidente de la República cuando se halle imposibilitado temporal ó absolutamente para el ejercicio de su cargo, haciendo diferencia en cuanto á si el impedimento sobreviene mientras aquel ejerce sus funciones ó antes de haberlas asumido. En el primer caso, le reemplaza el Ministro del Interior con el título de *Vice Presidente de la República*; á falta de éste, el Ministro del Despacho más antiguo, y si no hubiere Ministros, el Consejero de Estado más antiguo, que no sea eclesiástico. En el segundo, subroga al Presidente efecto el Consejero de Estado más antiguo con tal también que no sea eclesiástico.

Llámase Consejero de Estado más antiguo, según el penúltimo inciso del art. 102, el individuo del Consejo que en cada año es designado por este cuerpo para ejercer su vice-presidencia.



Las atribuciones del jefe del Ejecutivo hallanse enumeradas, primero de un modo poco preciso en el art. 81, y con bastante claridad en el 82, que las menciona una á una.

Por ellas, queda autorizado para nombrar y remover á su voluntad á los Ministros del Despacho, oficiales de su Secretaría y Consejeros de Estado de su elección; para nombrar así mismo á todos los funcionarios del orden judicial, previas las solemnidades que señala la ley, y velar por la conducta ministerial de los jueces; para conducir las negociaciones diplomáticas, firmar tratados de paz, alianza, amistad, etc., los cuales para ser obligatorios deben ser aprobados por el Congreso; para ejercer el patronato en todos sus significados; para proveer á la administración como al ejército y milicia cívica de todos sus servidores; para velar por el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, pudiendo dictar los decretos y las órdenes que creyere oportunos; para nombrar Ministros diplomáticos y Agentes consulares en el extranjero; para declarar en estado de sitio uno ó varios puntos de la República en caso de ataque exterior ó conmoción exterior, previo los demás requisitos que señala la Carta; para mandar las fuerzas de mar y tierra y en consecuencia dirigir las operaciones bélicas; para nombrar agentes que lo representen en las provincias y en los departamentos; etc., etc.

Y la responsabilidad por tantas facultades no puede hacerse efectiva en el Presidente de la República mientras inviste este carácter, sino en el año inmediato después de concluido el término de su presidencia y sólo por aquellos actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor ó la seguridad del Estado, ó infringido abiertamente la Constitución. (Art. 83 de la Carta.)

Como cooperadores del jefe del Estado, la Constitución señala los Ministros del Despacho, cuyo número y atribuciones son objeto de la ley y cuya firma es indispensable para que se cumplan las órdenes de aquel.

Los Ministros deben además, al comenzar las sesiones ordinarias de cada año, dar razón al Congreso de los asuntos que han tenido á su cargo y presentarle las cuentas de inversión y el presupuesto de sus respectivos Ministerios. Estos funcionarios son responsables de todos los actos que ejecuten en su carácter de tales y pueden ser acusados ante el Senado por la Cámara de Diputados, mientras están en sus puestos y en los seis meses siguientes á su caducidad, por los delitos de traición, concusión, malversación de los fondos públicos, soborno, infracción de la Constitución, por atropellamiento de las leyes, por haber dejado éstas sin ejecución y por haber comprometido gravemen-



te la seguridad y el honor de la Nación. (Arts. 84, 86, 88, 89 y 92 de la Constitución.)

Al lado de estas atribuciones, neta y claramente expresadas en el Código Político, figuran otras con base en la costumbre, ya para permitir al Presidente de la República que se dirija en ocasiones solemnes al Congreso, ya para reglamentar el modo cómo éste debe ejercitar su acción fiscalizadora sobre aquel.

Entre aquéllas figura el discurso que el Presidente de la República dirige á ambas Cámaras reunidas en el día de la apertura de sus sesiones ordinarias, discurso que tiene por objeto orientar al Congreso y al país de la marcha de los negocios públicos; á la vez que indicar lo que se piensa hacer.

Entre éstas figuran los votos de censura ó mociones de desconfianza que pueden formular los miembros de una y otra Cámara contra los individuos del Gabinete, á fin de manifestar al Presidente de la República que su política no se inspira en los dictados del patriotismo ó que sus cooperadores en el gobierno y administración del Estado son ineptos, refractarios á su deber, atropelladores de la Constitución y de las leyes, etc.

Tal es, en síntesis, la organización del Poder Ejecutivo central.

¿Cuáles son, ahora, los vicios que entraña esta organización? ¿Se acerca ella más al régimen monárquico que al republicano? ¿Qué modificaciones podrían introducirse para implantar, acercarnos siquiera al gobierno del pueblo por sí mismo?

III

NECESIDAD DE HACER JUSTICIABLE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MIENTRAS EJERCE SUS FUNCIONES Y POR TODOS LOS ACTOS DE SU GOBIERNO.

Dicho está más arriba que la Constitución consagra, al organizar el elemento ejecutivo, tres principios, á cual más correcto y acertado para establecer y hacer provechoso el régimen democrático de gobierno: la unidad en la acción, que imprime carácter; la temporalidad de las funciones, que permite á sus depositarios trabajar por el bienestar co-



lectivo, alejando todo peligro de que un exagerado apego al poder les convierta en indiferentes ante sus propios deberes; y su popularidad, ó en otros términos, el hecho de que sea el pueblo, aunque indirectamente, quien designe los conductores del Estado.

En unión de estos principios, que importan otras tantas conquistas del derecho moderno, lógico parece que nuestros constituyentes debieran haber consultado también la responsabilidad que nace de la acción ejecutiva, base cardinal de todo gobierno honrado, espada de Damocles suspendida constantemente sobre la cabeza del mandatario, á fin de que sólo pida sus inspiraciones á la ley del deber.

Desgraciadamente, no se obró así; y el primer representante del Poder Ejecutivo quedó convertido en un ser inviolable y sagrado mientras ejerce sus altas funciones, justificable únicamente por ciertos delitos en el año siguiente á su caducidad.

Y esta aberración política, esta flagrante inconsecuencia con la idea democrática, en que los autores del Código de 1833 pretendieron inspirarse, justifica con demasía el epíteto de monárquica que comunemente se atribuye á la obra de éstos; porque es ella la que ha dado margen á esas oligarquías funestas que poco á poco han ido adueñándose del poder y de todas las fuerzas vivas del país, hasta convertirlo en un esclavo de sus caprichos.

En verdad ¿qué acontece en las naciones que en el Viejo Mundo tolieran todavía las monarquías absolutas y constitucionales?

Ni más ni menos lo que vemos en Chile: el rey, jefe real ó aparente del Ejecutivo, convertido en ese semi-dios de los pasados siglos, sin capacidad para hacer el mal y por ende, inviolable y sagrado.

Y si se nota alguna diferencia, ella está en contra del régimen que nos domina.

Veámoslo: ó el monarca es absoluto, como acontece en Rusia, y entonces con sus maldades hace odiosa su persona, labrando al propio tiempo su ruina y la de los suyos; ó el soberano gobierna á la sombra de un régimen constitucional, cuyos actos para ser valederos, necesitan de la firma de un primer Ministro responsable, que siempre es el jefe de uno de los dos grandes partidos en que se halla dividida la opinión pública, como en Inglaterra, Bélgica, etc., y cuya responsabilidad no es difícil hacer efectiva, desde que el partido que no es de gobierno acecha sus actos y, cuando son irregulares, de sobra tiene á su alcance los elementos para derribarlo.

¿Cuánta diferencia, ahora, con lo que pasa en Chile?

El pueblo conformase fácilmente con las intemperancias de su mandatario, ya porque ellas cuando más alcanzarán el espacio de cinco



años, ya porque le halaga la idea que gobernantes mejor inspirados sucederán á los existentes.

Además, la responsabilidad ministerial tampoco puede ser un atajo; desde que las irregularidades de nuestra Constitución y los resabios propios de un país que recién entra á gobernarse por sí mismo, entorpecen el libre juego de las opiniones, alejando de la cosa pública un buen número de ciudadanos y entronizando en el poder un solo partido, el de gobierno, cuyo jefe es el jefe del Estado. ¿Consentirá ahora éste, que absorbe la vida parlamentaria, así como impera en la administración y en la justicia, en que los cooperadores de su obra, talvez los cómplices audaces de sus iniquidades, sean arrastrados por la Cámara de Diputados ante la barra del Senado?

La responsabilidad presidencial, en los términos que la concibieran los constituyentes de 1833, no es garantía para el pueblo, cuando más será una burla cruel, ya que sólo en lejanos horizontes divísanse las perspectivas de la reparación.

Muy diverso es, en verdad, el arbitrio ideado por los americanos.

Hé aquí las disposiciones del caso:

«La Cámara de los representantes elegirá sus oradores y otros oficiales; y ejercerá sola la facultad de acusar por causas políticas (empeachments).»

«Sólo el Senado tendrá la facultad de juzgar las acusaciones intentadas por la Cámara de los representantes. Cuando desempeñe esta función, sus miembros prestarán juramento ó afirmación. Si es el Presidente de los Estados Unidos el acusado, presidirá el jefe de justicia. Ningún acusado será declarado culpable, sino por mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes.»

«Los juicios verificados en caso de acusación, no tendrán otro efecto que privar al acusado del lugar que ocupa, declararle incapaz de poseer oficios de honor, de confianza ó de provecho, en los Estados Unidos; pero convicta la parte podrá ser puesta en juicio, juzgada y castigada, según las leyes, por los tribunales ordinarios.»

«El Presidente, Vice-Presidente y todos los funcionarios civiles podrán ser separados de sus destinos, si á consecuencia de una acusación se les prueba la alta traición, la dilapidación del tesoro público ú otros grandes crímenes y la mala conducta (mis demeanors).»

Y es de advertir que á cargo del Presidente de la Unión Americana no están los intereses administrativos propiamente dichos, siendo en consecuencia limitadísima su acción en la marcha de la política interna del país, fuente siempre de la mayor parte de los abusos contra los cuales clama la opinión pública.



Además, el Congreso es en este país, reflejo vivo del pensamiento nacional; porque su designación débese, no á los caprichos de un solo hombre, como entre nosotros, sino á la influencia verdadera del pueblo, cuando más á la de los Gobiernos locales, que nunca podrán concertarse para auxiliar al crimen.

De este modo, aquel alto magistrado, que no puede ver sino jueces en los miembros del Congreso, jamás cómplices de su conducta, tiembla ante las consecuencias de toda infracción constitucional ó legal, estando por ende con las manos atadas para el mal, así como lleno de halagos y risueñas esperanzas para hacer el bien. De este modo, establécese el verdadero régimen republicano, en el que todos, ciudadanos y mandatarios, están nivelados por la ley; en el que todos responden de sus actos. Fué así como los Washington, los Hamilton, los Jefferson, rindieron homenaje á la idea democrática.

Y esta táctica exquisita, reposa en una serie de consideraciones filosóficas y hechos históricos, á cual de todos más convincentes.

De los tres elementos del Estado, ninguno hállase más espuesto á salvar los límites de sus dominios, ninguno con más capacidad para inferir grandes males á la asociación y al individuo, ninguno con menos fuerza moderadora en sí que el elemento ejecutivo; porque como su fin es obrar constantemente, disponer de todo lo que en el país importa influencia, honores, fortuna, sus servidores vense arrastrados en muchos casos, ya á impulsos de sus propios odios ó afectos, ya contemporizando con las exigencias de los amigos ó de los partidos á conceder á alguien más de lo que la justicia permite, á desatender los altos intereses nacionales, tal vez á comprometer el dinero ó el honor del país.

Por otra parte, son tantas y tan profundas las debilidades del corazón humano, tantas las celadas tendidas por la mala fe á los gobernantes incautos ó candorosos, que éstos en cien ocasiones, cuando no ven próximo su propio descrédito, déjense conducir de prisa por la senda de los atropellos, del peculado, del soborno, etc.

¿Necesitaríamos, en prueba de estas afirmaciones, invocar en nuestro apoyo la pobre historia de nuestro país? ¿Será menester que apelemos á las acerbas lecciones de otros pueblos?

Si eso intentáramos, menester sería que trazáramos todos los incidentes de nuestra vida de nación, la historia entera de la humanidad desventurada.

El gobierno ha sido instituido por el pueblo, ah! por ese pueblo siempre crédulo, para que labre su ventura, abriendo ancha senda á la verdad y la justicia, bases inmutables de la asociación política y civil.



Hase querido que los conductores del Estado sean los patriarcas de la tribu, especie de padres tiernos y afectuosos, el faro que ilumine las conciencias, espejo brillante en el que se reproduzcan las grandes cualidades del patriota, á fin de que á todas partes lleven abundante bálsamo para restañar las heridas que los hombres, como aves de rapiña, infieren entre sí.

Y apesar de tan sanos propósitos ¿qué vemos en los pasados siglos? ¿Qué en los tiempos que alcanzamos?

Con una palabra, que es á la vez un deseo, expresaremos todo nuestro pensamiento: que un crespón negro cubra las páginas escritas por los gobiernos, á fin de que las futuras generaciones busquen en otra parte los medios de hacer felices á los pueblos.

Y ¿dónde se halla la causa de tamaños infortunios?

Ya está insinuado más arriba: en la irresponsabilidad del mandatario, en esa contempORIZACIÓN cobarde con los actos odiosos de los que la sangre y el sable han convertido en reyes ó emperadores, en esa torpe enseñanza política que convierte á los mandarines en seres inviolables y sagrados, como si las debilidades humanas no les alcanzasen, como si el poder no fuera aliciente para el mal.

Reaccionemos, pues, á fin de que el primer representante del Poder Ejecutivo de la República descienda á la categoría de simple mortal; hagámoslo justiciable por los actos de su gobierno mientras éste dure; y sólo entonces tendremos derecho para decir que hemos cortado uno de los eslabones de la cadena que nos ligara al antiguo régimen.

IV

VENTAJAS DE DAR AL SENADO EL DERECHO DE REVISAR LOS NOMBRAMIENTOS DE SECRETARIOS DEL DESPACHO, MINISTROS DIPLOMÁTICOS Y AGENTES CONSULARES EN EL EXTRANJERO.

El establecimiento de los otros funcionarios que completan el personal del Ejecutivo, ó que representan á este en los países extranjeros, adolece en nuestra Carta de tal fondo de irregularidad, que cuesta trabajo convencerse que ello haya sido la obra de legisladores medianamente sensatos ó patriotas.



El número 6.º del artículo 82, que trata de las atribuciones del Presidente de la República, se expresa así:

"6.º Nombrar y remover á su voluntad á los Ministros del despacho y oficiales de sus secretarías, á los Consejeros de Estado de su elección, á los Ministros diplomáticos, á los Cónsules y demás agentes exteriores, á los Intendentes de provincia y á los Gobernadores de plaza."

¿Cómo, el primer magistrado de la República no debe tener cortapiza alguna cuando designa á los Secretarios de Estado y Ministros diplomáticos, cuyos menores actos pueden comprometer el honor de la nación? ¿Acaso es esta una factoría que aquel puede explotar libremente en el único provecho de sus amigos, de sus camaradas ó de sus deudos? ¿Acaso los derechos del Cuerpo Legislativo no se desconocen con el ejercicio de esa enorme atribución? ¿A qué queda entonces reducido ese titulado equilibrio de los tres poderes que, sancionando su libertad, sanciona también su recíproca vigilancia ó fiscalización?

Latamente hemos disertado en el Capítulo anterior acerca del indisputable derecho que asiste al Ejecutivo para terciar en la elaboración de las leyes; ya que estas podrían dictarse en desacuerdo con el interés político ó administrativo que á aquel compete, lo que traería el desequilibrio del Estado y la evidente ineficacia de la acción de aquellos dos poderes.

A la inversa, ajustándonos también á los principios elementales de la ciencia política, abogaremos ahora por la parte que corresponde al departamento Legislativo en la marcha del poder que obra.

Y esta participación manifiéstase de dos maneras: primero, cuando la Asamblea revisa ó autoriza el nombramiento de los otros funcionarios del Poder Ejecutivo, como Secretarios de Estado, Ministros diplomáticos, ó Agentes consulares; y segundo, cuando uno ó más miembros de aquella investigan los diversos negocios de la administración, ya para esclarecer ciertas dudas, ya para expresar netamente la desconfianza ó la censura contra los miembros del Gabinete por la incorrección de sus actos.

Y este doble atributo del elemento legislativo es tanto más lógico y razonable, cuanto que sólo él puede ejercerlo discretamente; en razón de que sus actos, extraños á ese sentimiento de amor propio ó egoísmo, tan enérgico en el espíritu del que trata de hacer caer sobre sí los laureles del triunfo ó los provechos materiales de la jornada, son más comunmente desinteresados y patrióticos y el fruto de un centenar de inteligencias más ó menos avezadas en el manejo de los negocios públicos.



Intentaremos indagar el valor intrínseco de estas nociones de buen gobierno.

El derecho de vigilancia y fiscalización del Cuerpo Legislativo sobre los actos de los otros poderes y especialmente del Ejecutivo, entraña un principio elemental de derecho público, unánimemente aceptado por publicistas y estadistas y cuya demostración científica sería pleonástica por demás; porque, siendo de su resorte la conservación del régimen político y social, es innegable que debe armársele de los elementos necesarios para que lo realice, entre los que figuran la facultad de definir el derecho en términos precisos y obligatorios y la de velar para que tales declaraciones produzcan los fines con que han sido dictadas. De aquí nace entonces su participación en la marcha del Ejecutivo, á quien incumbe el estricto cumplimiento del derecho así definido, y su vigilancia sobre los procedimientos de la justicia, llamada á dirimir las contenciones que se susciten entre partes, sobre el alcance ó inteligencia de ese mismo derecho.

Y este temperamento no afecta en manera alguna la independencia de los poderes que pueden ser objeto de aquella fiscalización; tanto porque ésta es recíproca, cuanto porque á causa de la naturaleza de los deberes y atributos que á cada elemento corresponden, están ellos condenados fatalmente á encontrarse en su camino, aunque jamás se confundan.

Resta únicamente por averiguar cuál sea el medio más práctico y correcto para producir aquellos fines, lo que sin duda no es obra de grande aliento; como quiera que todos los males que tienen su origen en la voluntad humana, cualquiera que sea la esfera en que se produzcan, pueden evitarse ó corregirse al instante de su aparición.

De aquí esa doble atribución del Congreso sobre los actos del Ejecutivo, ya para revisar el nombramiento de sus cooperadores, que importa la evitación del abuso, ya para vigilarlos ó fiscalizarlos en su marcha administrativa, que vale tanto como decir el oportuno castigo de las irregularidades.

¿Por qué, ahora, tantos temores acerca de las cualidades de aquel orden de funcionarios y sobre los móviles que puedan inspirar su conducta? ¿Qué intereses bastardos aconsejarían al jefe del Ejecutivo á elegir cooperadores ineptos ó malvados?

Hé aquí la faz práctica de la cuestión, y que en verdad constituye el verdadero origen de la facultad con que tratamos de revestir al Poder Legislativo.

Colocados en este terreno, habremos desgraciadamente de pasar en revista nuestros propios males, á la vez que llevar el ojo curioso del



observador á países que cuentan con una historia más larga que la nuestra.

Refiere Laboulaye, en sus *Estudios sobre la Constitución norteamericana*, que mientras este país fué gobernado por los Washigton, los Jeferson, los Madison y los Monroe, los empleos de la República fueron el premio del talento y virtudes cívicas; pero que con el advenimiento del general Jakson, hombre de genio, pero sin moralidad, entronizóse en el país la clase de los *politiqueros* que, sin el menor escrúpulo, comercian en las elecciones presidenciales, quedando por ende la República dividida en dos bandos, el de los *amigos* del Mandatario Supremo, de aquellos que le han ayudado á escalar el poder, quienes disfrutan de todos los favores; y el de los *réprobos*, los perdidosos en ese gran mercado, que jamás alcanzan gracia alguna. Y agrega aquel autor, que si la República norteamericana existe y prospera de día en día, débese, entre otras muchas causas, al derecho de revisión que el Senado ejerce sobre el nombramiento de los altos empleados federales, ya que la inmoralidad administrativa, de que Jakson fuera autor, extiéndose únicamente á los empleos subalternos, cuyos actos jamás pueden pesar decisivamente en la suerte de la Nación. (1)

Jamás, pues, la sagacidad de los miembros de la Asamblea de Filadelfia, disparó tiros más certeros para impedir el entronizamiento de las oligarquías, que cuando revistió de aquel atributo al más respetable cuerpo del Estado.

Y tales males son el fruto de la pobre condición humana y de los vicios mismos que entraña el régimen democrático.

Abriendo éste á los ciudadanos el camino de los honores y del poder, todos, cual más cual menos, siéntense aguijoneados por sus halagos y tarde ó temprano concluyen por hacerse el candidato de una fracción, para ocupar un asiento en el Municipio, en el Congreso ó en el Ejecutivo local ó nacional.

Ahora bien, al lado de aquellos improvisados conductores de pueblo, acaso muchos desprovistos de todo mérito, fermentan una serie de agentes menudos que, con menos elementos que sus jefes, allanan á

[1] Hé aquí el texto de las disposiciones constitucionales: «Podrá hacer tratados, con noticia y consentimiento del Senado, siempre que las dos terceras partes de los senadores presentes les concedan su aprobación; nombrará con noticia y consentimiento del Senado, y designará los Embajadores, los demás Ministros públicos, y los Cónsules, los jueces de los Tribunales Supremos, y todos los demás funcionarios de los Estados Unidos á cuyos nombramientos no se haya provisto de otro modo en esta Constitución, y que serán instituidos por una ley. Pero el Congreso puede, por una ley, dejar los nombramientos de estos empleados subalternos al Presidente solo, á los tribunales de Justicia, ó á los jefes de los departamentos.» [Art. 2.º, núm. 2 de la sección 2.ª]



éstos el camino del engrandecimiento, previo el pacto expreso de que sus servicios serán remunerados con los empleos ó comisiones públicos.

Y en medio de esta puja de esfuerzos, en ese torneo de inmoralidades, son los más audaces los que obtienen el éxito y en consecuencia la prima ofrecida; porque es menester no olvidar que en las luchas de la política, en donde la ambición es la ley suprema, todo principio de virtud naufraga, pasando por cobardes los que ella contempORIZAN.

¿Podrá alguien sostener que no es ésta la propia fisonomía de nuestro país? ¿Qué ha sucedido en Chile, en cuanto al reparto de honores y destinos, desde el advenimiento de la república? ¿Acaso han sido estos el premio de los talentos y grandes virtudes cívicas?

Si la buena estrella del país ha hecho, en ciertos casos, que lleguen á su dirección individuos adornados de aquellas cualidades, generalmente hablando, los grandes como los pequeños destinos son el patrimonio de los amigos, de los camaradas y de los deudos del jefe de la nación. En Chile y en más vasta escala, como observa Laboulaye en Estados Unidos, los ciudadanos están divididos en dos bandos: el de los que todo lo alcanzan, el de los que nada pueden alcanzar del Gobierno.

¿Para qué, entonces, sorprenderse del marasmo político en que vive sumergido el país, de la ineficacia de las leyes para contener los avances inmoderados de los gobernantes, cuando éstos no deben sus puestos ni al talento ni á las virtudes cívicas? ¿Para qué extrañarse de que la república sea todavía en Chile una palabra sin sentido, cuando desde que nos hicimos libres, el poder, merced á la omnipotencia del Ejecutivo para designar á sus cooperadores, ha sido ejercido por oligarquías, que ningún respeto tienen por el pueblo, desde que nada deben, nada temen á él?

Apesar del peso incontrastable de la doctrina y de las observaciones de hecho que dejamos apuntadas, el nuevo atributo que pedimos para el Senado de la República, calcado sobre el que corresponde á este cuerpo en la Unión americana, es resistido por algunos publicistas, y en especial por los que han alcanzado bastardos intereses á la sombra del régimen actual.

Sostienen los unos y los otros que los vicios que lamentamos, á ser efectivos, serían más bien culpa de los tiempos que de las instituciones que nos rigen; y que debemos inspirarnos, más que en las enseñanzas de la República norte-americana, en los ejemplos que nos ofrecen algunas monarquías constitucionales de Europa, como Inglaterra y Bélgica, en donde los individuos del Gabinete y demás dignatarios del



Estado hacen cumplido honor al país por sus esclarecidos servicios, talentos y virtudes.

Dejaremos sin respuesta el argumento basado en las circunstancias y condiciones características de los tiempos, cosa propia del poeta, pero no del estadista; y nos detendremos en el argumento *a pari*, que es el que revela tener más fuerza.

¿Acaso podríamos poner en duda siquiera aquel hecho, cuando hoy vemos al frente de los dos grandes partidos que en Inglaterra se disputan el poder, á Gladstone y Salisbury, dignos émulos por sus vastos conocimientos en la ciencia política y administrativa?

Pero ¿qué hay de común entre la sociabilidad chilena, que se arrastra miserable á los piés de mandatarios llegados al poder por las intrigas de palacio, cuando más, por los ardides de las fracciones y la de aquel pueblo que marcha altivo y feliz á la sombra de instituciones liberales y honradas, obra de siglos, y en donde sobre todos los poderes constituidos levántase un trono que en su mano sólo ostenta el atributo de la justicia, de esa justicia inexorable para gobernantes y vasallos?

Además, los conductores de la nación inglesa no deben sus puestos á la sola voluntad del monarca, son impuestos á éste por los grandes partidos en cuyas filas adquieren este ascendiente, merced á sus eminentes prendas, como quiera que el favor ó la intriga, tan fecundos en los gobiernos personales, son del todo impotentes en las agrupaciones políticas, que viven de la pureza de sus credos, no menos que de las virtudes de sus intérpretes.

Dada esta situación ¿qué justicia, qué conveniencia habría en dar á la alta Cámara inglesa el derecho de revisar el nombramiento de los Ministros de Estado y Embajadores en el extranjero? ¿No es verdad que ello sería una instancia inútil, acaso perjudicial para el crédito del partido dominante?

Desestimemos entonces el ejemplo que se nos invoca, ya que él no tiene paridad alguna con nuestra sociabilidad; y, confesando con llaneza nuestros males, apliquemos el remedio, sin contemporizaciones, que de sobra ha corrido ya el tiempo para aprovecharnos de las enseñanzas que envuelve.

La atribución presidencial, que en el comienzo de este párrafo hemos transcrito, modificárase en el sentido de que el jefe del Estado debe someter previamente al acuerdo del Senado los nombramientos que haga para Secretarios del despacho, Ministros diplomáticos y Agentes consulares.

La facultad de remoción permanecería completa en sus manos, co-



mo acontece en los Estados Unidos de América; ya que al ejercerla el jefe de la Nación, en contra de individuos de cuyas aptitudes y honorabilidad acaba de salir responsable, será porque motivos muy poderosos la aconsejan, quizás la evitación de grandes bochornos para la República; y porque el Ejecutivo carecería de libertad en sus movimientos, si se le obligase á conservar en sus puestos á empleados que por la naturaleza de sus funciones son meros agentes de su voluntad, ejecutores sumisos de sus atribuciones.

V

DEBE RECONOCERSE EXPLÍCITAMENTE EN EL CÓDIGO POLÍTICO EL DERECHO DE FISCALIZACIÓN DEL CONGRESO SOBRE EL EJECUTIVO

La segunda atribución del Parlamento sobre el Ejecutivo, la que tiende á corregir los simples abusos por medio de interpelaciones á los miembros del Gabinete ó censurar á éstos por faltas mayores, á fin de que entreguen sus carteras á funcionarios más inteligentes, probos y patriotas; presenta en su consideración muchos más escollos que la que acaba de ser materia de nuestra atención; porque en su ejercicio vense comprometidos dos principios que tienen derecho á coexistir, desde que ambos mantienen y fortifican el Estado.

Y comenzando, observaremos que este atributo del Congreso no se halla estampado en el Código Político de la República; y que sólo después de larga y fatigosa jornada, hase convenido por los gobiernos en su reconocimiento; circunstancia que limita su extensión, que le arrebató su eficacia, ya que en Chile, á causa de su falta de educación política, la costumbre no ejerce todavía gran peso en los ánimos.

En efecto, los únicos artículos constitucionales que tienen atinencia con esta materia son los 88 y 89; por los que incumbe á los Secretarios de Estado la obligación de dar cuenta al Congreso en sus sesiones ordinarias de la marcha de los negocios en sus respectivos departamentos y de presentarle el presupuesto de gastos para el año venidero y las cuentas de inversión del anterior, obligación que sin duda alguna no da á los miembros del Parlamento el derecho correlativo de fiscalizar la conducta de aquellos; porque esto equivaldría á ha-



cer más lato el sentido de una disposición odiosa, á crear derechos que la Constitución no ha establecido. (2)

La atribución, pues, más preciosa del Congreso, la más decisiva y eficaz para el mantenimiento del régimen político y social, aquella que en todas las ocasiones es freno para el déspota, seguro apoyo para el débil, quedó entregada por la *sagacidad* de nuestros legisladores á la sola voluntad del personal del Ejecutivo, al valor moral de la doctrina, á su justicia intrínseca, cosas todas que en Chile despiertan poco las fibras de nuestros conductores.

Sin embargo, esta omisión constitucional debe más bien alentarnos para el estudio de la materia; como quiera que el silencio de los autores del Código de 1833 revélanos cuánto hay de grave en ella y cuán difícil creyeron armonizar las disposiciones *monárquicas* de su obra con una consagración clara y esplicita del derecho del Congreso para modificar la marcha política del Ejecutivo.

¿Cuáles son, ahora, los términos propios de ese derecho? ¿Hasta dónde puede llegar el Congreso, sin desconocer ó lastimar los atributos del otro poder?

Hé aquí la cuestión planteada en su forma concreta; y al abordarla, bueno será que hagamos mérito del modo cómo ella ha sido zanjada por la Constitución y la práctica de otros países que, si no pueden invocarse como modelos perfectos de gobierno, son con todo los que alcanzan mayor aplauso por la liberalidad de sus instituciones.

Ofrécesenos en primer término la Gran Bretaña, que cuenta en su seno con el Parlamento más antiguo y prestigioso del mundo y que ha servido de modelo á las naciones del continente que aspiran á llamarse parlamentarias, es decir, á dar á su organización artificial del Estado todas las apariencias de un gobierno democrático propiamente dicho.

En este país, como queda insinuado más arriba, el Poder Ejecutivo reside aparentemente en manos del monarca, de hecho y también de derecho en las de un Consejo de Ministros responsables.

Ahora bien, ese Consejo, ó mejor dicho el que lo preside, no es designado caprichosamente por el rey; fatalmente debe ser el *leader* de uno de los dos grandes partidos históricos en que se haya dividido el

(2) Muy hacedero nos sería señalar numerosos casos prácticos en que los Ministros del despacho han negado ó puesto en duda este atributo del Congreso; pero nos limitaremos á dejar aquí constancia del hecho, á fin de no dar á estas observaciones, inspiradas sólo por el doble sentimiento de la justicia y del patriotismo, ese carácter odioso que siempre trae consigo el examen de los actos personales.



país, el jefe de aquel que tenga á la sazón mayor número de adherentes en la Cámara de los Comunes.

Despréndense de aquí dos consecuencias, á cual más importante: que el Poder Ejecutivo, propiamente dicho, organízase por la voluntad de la opinión y que su existencia depende de las oscilaciones de la política, claramente manifestadas en el Parlamento.

En efecto, puesta en ejercicio la acción fiscalizadora de éste, puede que llegue no sólo á manifestar su desconfianza á los miembros del Gabinete, sino hasta censurar acremente su conducta como anti-patriótica y perjudicial á los intereses del país; como quiera que los partidos, en especial sus conductores, pueden errar el rumbo de la nave del Estado; como quiera que en el seno de esa ilustre Asamblea hay constantemente un grupo de ciudadanos distinguidos que, sin otra bandera que la de la justicia, vigilan con atención la marcha impresa al país, llevando con sus votos la conservación del poder á los que lo ejercen ó la notificación formal de su abandono.

En esta última emergencia, quédale al Gabinete, en caso de no querer dimitir, el derecho de apelar al pueblo, disolviendo el Parlamento para buscar en su reorganización un número mayor de adeptos.

Es esta la práctica inglesa, sistematizada más por la costumbre que por las leyes.

La norte-americana acusa diferencias sustanciales, apesar de que sus autores tomaron siempre como modelo las instituciones de la madre patria.

En este gran pueblo el Poder Ejecutivo reside únicamente en manos del Presidente de la Unión, siendo responsable de todos sus actos y justiciable ante el Senado mientras ejerce sus funciones. Los Secretarios de Estado, que sólo deben á la ley su existencia, no tienen derecho para concurrir al Congreso en representación del Presidente, y pierden su carácter de legisladores (si lo tuvieren) por el hecho de aceptar un cargo en la función ejecutiva.

Resulta de aquí, que la acción fiscalizadora del Parlamento está más limitada en los Estados Unidos que en Inglaterra; que la política del Presidente de la Unión es la política del país en los cuatro años de su gobierno; y que este orden de cosas modifícase por la sola voluntad de este magistrado, ó cuando la ilegalidad de sus actos ha revestido un carácter tal de gravedad que decide al Senado á declararlo culpable y en consecuencia deponerlo; pues el derecho de interpelar y por lo tanto de corregir los simples abusos de la administración, exige en el seno de la Asamblea la presencia de los intérpretes del pensamiento del Ejecutivo.



¿Cuál, ahora, de estas dos prácticas está más cerca de las enseñanzas científicas? ¿Qué diferencias sustanciales existen entre ellas y el régimen que domina en nuestro país? ¿Será posible implantar en éste alguno de esos dos sistemas? En caso de no serlo ¿qué modificaciones podrían introducirse en nuestra Carta, á fin de que el régimen parlamentario produzca alguna vez los frutos que hay derecho á esperar?

Sin el menor esfuerzo, compréndese desde luego que la práctica inglesa no guarda conformidad con las enseñanzas científicas de la política.

En verdad, pronunciado el Parlamento en un sentido desfavorable á la conducta del Ministerio, no hay más dilema que este, ó dimite, ó disuelve la Cámara de los comunes, para buscar en su reorganización un contingente mayor.

En el primer caso, la entidad del Ejecutivo desplómase, cae á los golpes de aquella Cámara, lo que importa tanto como decir que esa entidad desaparece ante la voluntad legislativa. En el segundo, éste ya no debe su existencia al voto de los comicios populares; deja de ser una fuerza nacional, para convertirse en un simple vasallo del Ejecutivo.

Uno y otro extremo son igualmente chocantes; porque tienden á la absorción de un poder por el otro; igualmente empíricos; porque ambos dan en tierra con las garantías naturales que la independencia de cada poder consulta en pro de la colectividad.

La propia acción del Parlamento estriba en la definición del derecho; y si se le permite alguna ingerencia en los dominios del Ejecutivo, es sólo para que se vele por el cumplimiento de aquél, jamás para que socabe los cimientos de éste; ya que el mantenimiento del régimen político y social, objetivo del uno y del otro, pende de la coexistencia de ambas entidades.

Á estas objeciones no puede contestársenos con que es el monarca el verdadero representante del Ejecutivo, según el texto de los preceptos constitucionales; porque la práctica, que en Inglaterra es tan poderosa como la ley, nos enseña que éste apenas alcanza á desempeñar el papel de regulador de los partidos, hallándose reducido, según la oportuna expresión del señor Lastarria, á una reliquia sagrada que sólo se descubre en ocasiones solemnes.

El sistema inglés, si importa un gran paso dado hacia el perfeccionamiento político de las instituciones, desde que tiende á convertir al pueblo en el único árbitro de sus destinos, vese todavía lleno de los resabios del antiguo régimen; porque con el objeto de conciliar la



existencia del trono con la de los principios científicos, ha confundido deberes y atributos que se imponen por sí mismos.

No presenta los mismos inconvenientes la práctica americana, que sobre este punto revela una sagacidad que jamás se encorriará lo bastante.

Supusieron los legisladores de ese gran pueblo, que el Presidente de la Unión, mortal y lleno de miserias como todos los hombres, podía hacerse el eco de pasiones mezquinas, el instrumento de odiosidades propias ó ajenas, comprometiendo al propio tiempo los supremos intereses confiados á su patriotismo. Para entonces, para evitar ó corregir esas circunstancias, que la historia de todos los pueblos menciona á millares, armaron al Congreso de la facultad de juzgarlo, pudiendo sólo deponerlo de sus funciones, y dejando á la justicia ordinaria el hacer efectiva su responsabilidad civil ó criminal.

Y el ejercicio de tan enorme atributo, jamás por jamás puede considerarse como un ataque á la soberanía del Poder Ejecutivo; porque ante la majestad de la nación puesta en peligro por los crímenes de sus mandatarios, la fuerza de todo poder desaparece, para alzarse, único y altivo, el principio de la conservación pública.

Además, la Carta norte-americana dispone la elección de un Vice-Presidente de la República, quien asume la función ejecutiva, entre otros casos, en la emergencia dolorosa que dejamos contemplada.

Sin embargo, este sistema, tan completo como sencillo ¿podría implantarse con igual éxito en otros países y principalmente en el nuestro?

Ante todo y sin avanzar aquí opinión alguna sobre la forma de gobierno de los Estados Unidos de América, conviene observar que fueron muy cuerdos los constituyentes de este país al restringir á aquellos límites los atributos del Congreso sobre el Ejecutivo; porque siendo aquél una reunión de Estados, en la que todos conservan su propia autonomía, es del resorte de sus Asambleas locales el atender a la satisfacción de sus necesidades administrativas y políticas, frecuentemente origen de los conflictos que se suscitan entre la ley y sus ejecutores y en consecuencia antecedentes de las facultades que echamos de menos en el Congreso federal.

¿Cómo podríamos, ahora, sin olvido del interés administrativo y político, implantar en Chile el sistema norte-americano, en un país que vive sometido á un régimen centralizado de gobierno y en el que las irregularidades de éste, á causa de ser tan múltiples sus atribuciones, pueden á cada instante comprometer el ejercicio de los derechos políticos, cuando no la tranquilidad del Estado? ¿Qué ganaríamos, á qué males se pondría atajo, si sólo revistiésemos al Congreso del derecho de destituir al Presidente de la República?



Dentro de la moral y honradez políticas, pueden los gobernantes adoptar temperamentos que no satisfagan los deseos de la mayoría de los asociados, acaso las conveniencias públicas. Y aún persiguiendo éstas, haciéndose el jefe del país y sus cooperadores los fieles intérpretes del pensamiento nacional ¿no es verdad que es muy posible que yerren en los medios, que infieran males irreparables al derecho de los menos, que caigan en celadas tendidas por los más? ¿Apelaríamos en este evento, sensible pero no criminal, á deponer al primer magistrado de la República? ¿Cuántas caídas no se evitarían, dando al Congreso la atribución de formular oportunas adverteucias ó amonestaciones patrióticas?

Por otra parte, entra en los propósitos del régimen representativo el dar satisfacción á otra idea, donde se halla su origen y acaso la salvadora del principio democrático: que la opinión del país, que se manifiesta á cortos intervalos por la elección de los representantes del pueblo, contribuya, en la medida de sus fuerzas, en la marcha de los negocios públicos; como quiera que los depositarios del Ejecutivo, sin jueces que los acechen, pueden descansar tranquilos en sus propios elementos ó adormecerse en brazos de victorias ya conquistadas.

Queremos, pues, para nuestro país, dadas sus circunstancias peculiares y la índole de su régimen de gobierno, un doble atributo en el Congreso sobre el poder que obra: el derecho de acusar y deponer al primer magistrado de la República, cuando la criminalidad de sus actos así lo determine; y el de ejercer constante vigilancia sobre su conducta, á fin de imprimir mejor rumbo á la política del país. Y para responder á este último orden de ideas, los intérpretes del pensamiento del Ejecutivo tendrían derecho á concurrir á las sesiones del Congreso, y éste á interpelarlos sobre todos y cada uno de los actos de la administración, pudiendo, por medio de la censura, indicarles el abandono de sus puestos para que pasen á mandatarios mejor inspirados.

Tal es la síntesis de las reformas que deseamos ver incorporadas explícitamente en la Constitución del Estado, á fin de reportar en todo tiempo las naturales ventajas del régimen representativo aún á despecho de gobernantes inescrupulosos y de las oscilaciones de la política, que en ocasiones suelen hacer olvidar hasta los dictados del honor y del patriotismo. (3)

(3) Por no agriar este debate, trayendo á colación hechos personales, omitimos comprobar nuestros asertos, invocando numerosos casos de la historia política del país, en que un Ministerio no se ha creído obligado á dimitir, apesar de la explícita censura de una rama del Congreso, alegando ó la falta de un precepto expreso de la Constitución ó que esa censura no es tal, mientras no se manifieste en ambas Cámaras.



Sin embargo, el sistema que acabamos de idcar, casi semejante con el sancionado en la práctica y bastante lógico en teoría, objétase con argumentos que tienen gran peso ante nuestra historia palamentaria.

Sostiénese que es contraproducente la pesquisa del Congreso sobre los actos gubernativos; porque, quedando entonces los Secretarios del despacho á merced de las oscilaciones de aquel, trabajarán en los comicios electorales, hasta falsear, si es necesario, la voluntad del pueblo, á fin de obtener en la Asamblea un número considerable de adeptos.

Realizadas de este modo las cosas, aquella facultad conviértese en irrisoria; porque siempre hay votos de mayoría para abogar los acentos del patriotismo, quedando éstos vilipendiados y con una consagración más los ardides ó atropellos de una política palaciega.

Tal es el argumento con que se combate nuestro sistema, que tiene la verdad incontrastable de los hechos consumados, de esos hechos que llenan las páginas de nuestra historia política.

Con todo, el valor práctico del argumento desaparece, si la reforma en que nos ocupamos está destinada á implantarse en compañía de todas las otras porque ya hemos abogado y abogaremos más adelante en estos *Estudios*.

En verdad, reducido cada poder á los límites de su instituto, devuelta al pueblo la libertad de elegir á sus mandatarios, á la justicia la de constituirse por sí misma y reducidas las atribuciones del Ejecutivo en un ochenta por ciento, se alejarán como por encanto aquellas malas prácticas, sin demora se disiparán las negras nubes que hoy cubren la imagen de la República; porque entonces, se levantará inexorable la *vara* de la Justicia para nivelar á gobernantes y gobernados, para caer, sin complacencia ni temores, sobre todos los delitos, cualquiera que sean su origen ó propósitos.

Sí, la Justicia será la salvaguardia de todas las libertades públicas; porque en un régimen democrático, en que el privilegio no puede existir sin desquiciarlo, sólo ella, que es la magestad de la ley, tiene derecho á imponerse. Sí, sólo ella detendrá la mano de los déspotas, porque ya no contarán, como ayer, con la impunidad de sus crímenes. Únicamente ella estorbará así mismo las sujestiones de la mala fe privada, el comercio impúdico que hoy se opera en los comicios, porque todas estas cosas dejarán de ser títulos de crédito contra las Cajas del Estado, seguros peldaños para escalar grandes honores.

¡Reinado de la Justicia! Llegad algún día para nuestro país, para este país en donde jermnan tantas nobles ideas, en donde laten tantos generosos corazones; y entonces nada tendremos que pe-



dir, nada que envidiar á esas *repúblicas* de la antigüedad, cuyas instituciones y cuyos patricios son todavía faros que guían los vacilantes pasos del género humano.

VI

EL PUESTO DE SECRETARIO DEL DESPACHO DEBE SER INCOMPATIBLE CON LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.

Fieles al propósito que nos gobierna de poner mano sobre todos los vicios de que adolece la organización del Ejecutivo, pasaremos al estudio de otra materia, acaso nimia para algunos, pero de gran trascendencia para nosotros, por las grandes perturbaciones de que puede ser causa.

Nos referimos al precepto contenido en el art. 90 de la Carta; por el cual se declaran compatibles las funciones de Ministro del despacho con las de Senador ó Diputado; precepto original de nuestros constituyentes y que, mejor que cualquiera otro, revela el ningún sentido práctico que les acompañó en la confección de su obra.

¿Cómo, se declaran compatibles dos cargos que se excluyen entre sí, ya que á ambos corresponde el ejercicio de atributos diferentes? ¿Cómo pueden confundirse en una misma persona los caracteres de juez y acusado? ¿Qué prestigio, qué fuerza moral puede revestir un Congreso en cuyo seno luchan por el predominio dos corrientes que se excluyen entre sí? ¿Qué valor tendrán sus decisiones, cuando habrá casos en que la mayoría que las produzca dependa de dos ó tres votos dados por los representantes del Ejecutivo?

En teoría y recordando lo que ya tenemos dicho en el Capítulo precedente sobre las incompatibilidades parlamentarias, la disposición constitucional en examen es por demás viciosa; porque tiende á desquiciar la base fundamental de todo gobierno, que la práctica y la ciencia dividen en tres grandes ramas, diversas en atributos y personal.

En la práctica, sus consecuencias son tan irregulares, tan depresivas del honor de los partidos y de los debates del Parlamento que, si



á ello debiéramos ajustarnos, nada más necesitaríamos para cerrarle herméticamente la puerta.

Hablando en general, son la confianza del jefe del Estado y la simpatía parlamentaria los antecedentes que motivan la designación de algún ciudadano para el puesto de Secretario del despacho. Resulta de aquí entonces, que su caída imputase á la falta de aquella ó de ésta, ó de ambas á la vez, pudiendo el dimisionario, en caso de ser representante del pueblo, volver de lleno al ejercicio de sus tareas legislativas.

¿Cuál será, ahora, su actitud en el seno de la Cámara, cuando su espíritu está agriado por la censura ó desconfianza de que acaba de ser objeto, cuando talvez le domina el vehemente deseo de reparar la ofensa? ¿A qué inconveniencias no puede entregarse un Senador ó Diputado cuando obra á impulsos de esos sentimientos, por otra parte, tan lógicos en un corazón despedido?

Seguramente tratará de compaginar esos elementos dispersos que hay en toda Asamblea, de capitanear á los que acaba de llenar con sus favores, ya para sembrar de dificultades el camino de los que le han sucedido en el gobierno, ya para prepararse una segunda exaltación.

Quizás fueron estas las causas que obraron en el ánimo de los constituyentes norte-americanos, al disponer que los Secretarios del Presidente de la República quedaban asimilados á todos los otros empleados de la administración; cuando, siendo Senadores ó Diputados, aceptaban destino remunerado por el erario de los Estados Unidos.

Y nos asiste la esperanza que no ha de poder argüírsenos con que en Chile jamás se han visto tamañas irregularidades.

Y ¿cómo las veríamos, en un país en que todos los que juegan en el escenario político son servidores sumisos del jefe del Estado, en el que todos reciben únicamente sus honores ó prebendas de manos de éste? ¿Cómo podría revelarse un Ministro caído, cuando ello le privaría en absoluto de los beneficios que distribuye el poder? ¿Para qué tampoco tomaría esta actitud, cuando sabe que su exaltación la debió únicamente al jefe del Estado y la caída á sus propias conveniencias personales, acaso para ocupar un destino permanente y bien remunerado?

Nuestras observaciones, pues, contemplan un *modus vivendi*, que no es el dominante en Chile en la hora actual. Reflexionamos bajo la hipótesis de que se hallen ya incorporadas en el Código Político las nociones elementales de todo gobierno democrático representativo.

Y para el caso en que se crea que aquellas eventualidades no se



producirán muy fácilmente, pediremos á los que así piensan que fijen su atención en lo que al presente acontece en Francia, en ese país que ha ensayado todas las formas de gobierno, que ha sabido dar modelos acabados á otros pueblos y que hasta la fecha no acierta á echar las bases de uno serio y estable.

Pues bien, al advenimiento de la última República, 4 de Setiembre de 1870, había en Francia dos partidos monárquicos, que representaban los intereses de otras tantas familias, y dos liberales, *ultra* el uno, moderado el otro.

Y ¿cuántos son hoy los matices que tienen representantes en el Cuerpo Legislativo? ¿Cuántas son las agrupaciones políticas que pretenden adueñarse del poder ó entrar proporcionalmente en su composición?

Su número alcanza á doce, más bien más que menos; con notable perjuicio de la suerte de la República, cuya energía para gobernar no existe, porque generalmente carece de unidad en la acción.

Y esta anarquía parlamentaria, ó mejor dicho esta descompaginación de los elementos políticos del país, débese, según el sentir de algunos de sus publicistas, á la corruptela de hacer compatible la función ejecutiva con la legislativa; á la presencia en el Parlamento de esos ex-Ministros que, después de haber saboreado el poder por dos, cuatro ó seis meses, comprometen la existencia misma de la nación con sus maniobras, á trueque de alcanzarlo por segunda vez. (4)

Es así como se prepara el advenimiento de las mediocridades, que en todos los tiempos han importado la ruina de las instituciones, la desgracia de los pueblos.

VII

NECESIDAD DE UN VICE-PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Muy minuciosos fueron los constituyentes de 1833, cuando resolvieron sobre la persona que debe hacerse cargo del mando de la Re-

(4) Estos temores hallanse consignados con alguna amplitud en un hermoso artículo publicado últimamente en la *Revue des deux Mondes*, que lleva por título "*Nuestros ensayos parlamentarios y la Constitución Americana*", por M. E. Maasseras." De él nos hemos servido al hacer las observaciones que preceden.

pública, en el caso que este quede vacante por muerte ó imposibilidad absoluta ó temporal de quien lo sirve. Y apesar de los detalles, el defecto de la obra no fué en esta parte menos remarcable que en otras.

¿Por qué el país ha de ser gobernado, cuando el Presidente de la República falta, por un individuo no señalado por el pueblo para este objeto? ¿Acaso una suplencia ó un interinato de meses no serán tiempo suficiente para que un magistrado sin virtudes comprometa el honor ó la integridad del país? ¿Acaso el Gobierno de la República puede asemejarse al de una diócesis, cuyos titulares delegan en quienes quieren su potestad de jurisdicción? ¿Por qué no evitar los inconvenientes que engendra toda elección, disponiendo que el pueblo se pronuncie á la vez sobre la persona del primer magistrado y la que debe reemplazarlo?

Y de todas estas inconveniencias, ninguna es más remarcable, que aquella que permite al Presidente de la República hacer caer el poder en manos de uno de sus *intimos*, acaso en las de un dócil instrumento suyo, ya que los Ministros del despacho, llamados en primer término á subrogarle, sólo á él deben sus puestos; porque contraría el principio de la soberanía nacional, fuente única de las atribuciones de los poderes, que dispone que sólo el pueblo debe elegir á sus mandatarios.

Y, cosa singular, que pruébanos hasta donde nos hallamos en divorcio con la corrección administrativa: mientras los miembros de una y otra Cámara tienen suplentes que los reemplacen, designados también por el pueblo, lo que no se estila en país alguno; la presidencia del Estado puede caer en individuos enteramente desconocidos para el país, talvez en personas ineptas.

La *delegación*, pues, de la más alta función pública, ya que este nombre merece el arbitrio ideado por los constituyentes de 1833 en el caso que nos ocupa, es contraria á las nociones más elementales de buen gobierno y tan injustificada como ocasionada á grandes perturbaciones.

Mucho más discretos fueron los norte-americanos, que dispusieron la elección de un Presidente y un Vice-Presidente de la República, ordenando al propio tiempo que este presida el Senado de la Unión, cuando no ejerce la magistratura suprema.

¿Por qué no imitaríamos en Chile una y otra práctica?

Con muy poco trabajo podemos quitar á nuestra Constitución uno de sus defectos más notables, á la par que con menos raíces en toda consideración práctica y filosófica.



VIII

ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO

Reorganizado el Poder Ejecutivo central, con arreglo á los principios que quedan expuestos, surge la tarea de señalar sus atribuciones; punto gravísimo, si se considera que de la naturaleza de éstas, de su mayor ó menor latitud, depende ante todo el mantenimiento del régimen político y social, el impulso y fomento de los varios intereses individuales y colectivos.

En verdad, el poder llamado á obrar constantemente, que percibe é invierte los dineros de la nación, que dirige las fuerzas de mar y tierra, que puede empeñar el honor del país, que llega, en circunstancias excepcionales, hasta poner la mano sobre la libertad del individuo, etc., ha despertado siempre en el ciudadano las más justas zozobras, á la par que ha merecido la más escrupulosa atención de aquellos que se han impuesto la delicada tarea de constituir á los pueblos.

La duda entre dar á ese poder más de lo que necesita, preparando así el reinado del despotismo, cuando menos el de la ineficacia de las instituciones republicanas; y la de despojarlo en todo ó parte de los atributos que son de su propia naturaleza, para dar margen al desgobernio; hé aquí los escollos que no siempre han sabido evitarse al organizarlo.

Sin embargo, sobre este punto, como sobre todos los de la ciencia política, no es difícil dar con un sistema que concilie todos los temperamentos, que ofrezca al poder los medios de hacer el bien, atándole las manos para el mal, y al pueblo garantías eficaces para alcanzar sus fines legítimos.

Siendo constituido el Estado con el fin primordial de hacer respetar el derecho, es decir, la vida y propiedad del individuo, indúcese naturalmente que la rama del poder político á quien incumbe cumplir y hacer cumplir las leyes, debe necesariamente hallarse armada de los medios apropiados para producir estos fines; porque de no ser así, inútilmente habríanse establecido el Poder Legislativo, que define



aquel derecho, el Judicial, que lo interpreta y aplica en las contenciones entre partes y el mismo Poder Ejecutivo.

Y el empeño de señalar teóricamente las propias y verdaderas atribuciones de este poder no demanda mayor esfuerzo de la inteligencia; como quiera que en cuanto á la exposición de los principios abstractos, en raras ocasiones hállanse en desacuerdo los publicistas.

Oportuno consideramos desentendernos de esta incumbencia, por haber sido ya objeto de tantas disertaciones elocuentes de los que nos han precedido en este género de *estudios*; y á fin de sacar para el mejoramiento de nuestras instituciones el mayor provecho posible, optamos por pasar en revista, salvo aquellas que ya han sido ó que en los Capítulos sucesivos serán materia de consideraciones especiales, los atributos con que nuestra Carta Política ha revestido al depositario del Poder Ejecutivo central. Y esta línea de procedimiento, servirá así mismo para dejar constancia una vez más del descomunal empeño que desplegaron los autores de la Carta para constituir un Ejecutivo tan robusto, tan invulnerable, que la palabra *república* fué talvez la más impropia que emplearse pudo para bautizar el gobierno que establecieron.

Considerada en abstracto la cuestión, los atributos del Ejecutivo son de dos especies: políticos administrativos y administrativos propiamente dichos; con derechos en uno y otro caso coactivos y facultativos para cumplir ó facilitar el cumplimiento de las leyes, y atender al fomento de los múltiples intereses de la colectividad.

Para la satisfacción de los primeros, hé aquí las disposiciones constitucionales que hacen al caso:

«Art. 82. Son atribuciones especiales del Presidente:

«1.º Concurrir á la formación de las leyes con arreglo á la Constitución; sancionarlas y promulgarlas.»

4.º «Prorogar las sesiones ordinarias del Congreso hasta cincuenta días.»

5.º «Convocarle á sesiones extraordinarias, con acuerdo del Consejo de Estado.»

19.º «Mantener las relaciones políticas con las potencias extranjeras, recibir sus ministros, admitir sus cónsules, conducir las negociaciones, hacer las estipulaciones preliminares, concluir y firmar todos los tratados de paz, de alianza, de tregua, de neutralidad, de comercio, concordatos y otras convenciones. Los tratados antes de su ratificación, se presentarán á la aprobación del Congreso. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas, si así lo exige el Presidente de la República.»



Contemplaremos por separado las atribuciones que envuelven respectivamente los números 4.º, 5.º y 19.º, callando sobre la del número 1.º, ya que en el anterior Capítulo la hemos estudiado con alguna detención.

La facultad de prorogar las sesiones ordinarias del Congreso y convocarlo á extraordinarias, señalándole los asuntos en que puede ocuparse, atribuida al jefe del Ejecutivo, obedece en la lógica de nuestros constituyentes, á la necesidad que hay de que no sufran retardo el despacho de las leyes constitucionales y algunas administrativas de carácter urgente, como las de presupuesto, contribución ó la que autorizara algún gasto impostergradable.

Sin embargo, el atributo, en los propios términos en que está concebido, es violatorio del principio de independencia de los poderes; lo que no necesitamos demostrar, después de lo que ya tenemos dicho; y completamente injustificado ante el supuesto de que haya terquedad ó mal entendido patriotismo en el Parlamento.

En caso de que acontezca que una de las Cámaras ó ambas no alcancen á despachar con oportunidad y dentro del período de sus sesiones ordinarias aquellas leyes de carácter impostergradable ¿cuáles serían las razones, más ó menos tanjibles, que pudieran ocasionar ese retardo?

Si nos atenemos á lo que se observa en todos los países y aún en el nuestro, dos son las causas á que puede atribuirse ese entorpecimiento: ó el Congreso apela voluntariamente á él, como un medio delicado para manifestar al Ejecutivo que no está conforme con la marcha política impresa al país y que desea ver en el Gabinete á individuos que presten más confianza al pueblo; ó que materialmente le ha faltado tiempo para la discusión oportuna de aquellas leyes.

En el primer caso, el Ejecutivo que debe tener tanto interés por el mantenimiento del régimen político y social, como el elemento legislativo, no debe permanecer estacionario en presencia de aquella manifestación de desconfianza. Su deber le impele á cambiar el personal del Gabinete, quedando de este modo allanada la dificultad que entorpecía la marcha de la administración.

En el segundo, las Cámaras que, en último término, serán tan patriotas como el primer magistrado de la República, pondránse de acuerdo para prorogar sus sesiones, á fin de que el país no sufra el menor perjuicio, imputable á su desidia ó inercia.

Dicha atribución, pues, socaba la majestad del Poder Legislativo, ya que se le hace vivir una existencia prestada, y contempla circunstancias que jamás pueden acontecer en un régimen honrado y patriótico de gobierno.

No obstante esto, la doctrina insinuada no nos arrastra hasta negar en absoluto al Ejecutivo el derecho de convocar extraordinariamente el Congreso, cuando circunstancias imprevistas, conflictos exteriores ó conmociones internas, hagan indispensable su presencia; como quiera que sobre él pesa la defensa del honor nacional y la tranquilidad del Estado.

Debemos, pues, reformar la Constitución, en el sentido de que sólo el Congreso, poniéndose previamente de acuerdo ambas Cámaras, pueda prorogar sus sesiones ordinarias, abrir nuevos períodos de sesiones y señalar las materias que han de ser objeto de sus deliberaciones; bien entendido que el Ejecutivo podrá convocarlo extraordinariamente, en los casos más arriba insinuados y previo mensaje del Presidente de la República en que se haga mérito de las causales de esta determinación.

Con estos deseos guarda conformidad la práctica americana, que jamás ha sido celada ó entorpecimiento para la marcha ordinaria y regular del Ejecutivo. (5).

No se presta á iguales censuras la atribución contenida en el número 19.º. Por el contrario, es ella una de las pocas disposiciones de nuestra Constitución dictada con el más perfecto respeto á la ciencia, hallándonos en este punto muy por encima de la práctica americana.

En este país, el Presidente negocia los tratados y para que obliguen á la Unión sólo necesitan del voto de las dos terceras partes del Senado.

De aquí resulta la anomalía que una sola rama del Congreso puede comprometer los dineros de la nación, ya que muchos de aquellos negociados diplomáticos no tienen otro objeto que liquidar cuentas con los países amigos; lo que pugna abiertamente con otro precepto constitucional, que confiere al Congreso aquel derecho.

Ninguna objeción puede, pues, levantarse contra el precepto del número 19.º

Para satisfacción de las atribuciones meramente administrativas, hé aquí los preceptos del caso, que enumeraremos separadamente, á fin de facilitar su examen.

2.º «Expedir los decretos, reglamentos é instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes.»

(5) «De tiempo en tiempo el Presidente remitirá informes al Congreso sobre el estado de la Unión, y recomendará á su consideración las medidas que estime necesarias y convenientes; puede, en ocasiones extraordinarias, convocar las dos cámaras, ó una sola; y en caso de disenso entre ellas sobre la época de su reunión, puede reunir las cuando lo tenga por conveniente. Art. 2.º ap. 3.ª»



Siendo del resorte del Poder Ejecutivo el cumplimiento de las leyes y el de hacerlas cumplir, á fin de mantener intacto el régimen social y político, es claro que debe armársele de esta atribución, ya para que haga saber á sus subordinados el modo como se presta acatamiento á la ley, ya para facilitar al cuerpo entero del Estado los medios de darle cumplimiento.

De los propios términos de aquella atribución, dedúcese que el Ejecutivo puede apelar á medios coactivos cuando el régimen legal se interrumpe por desobediencia de alguien, es decir, al empleo de la fuerza armada en todo el territorio del país.

Y esta atribución nada tiene de alarmante; porque los decretos y reglamentos limitanse tan sólo á arbitrar procedimientos para el cumplimiento del derecho definido; conservándose en consecuencia la sustancia de éste y sin extenderse á la de aquellos otros que aún no han sido materia del legislador.

Pasaremos al examen de otra atribución.

9.ª «Proveer los demás empleos civiles y militares, procediendo con acuerdo del Senado, y en el receso de éste, con el de la Comisión Conservadora, para conferir los empleos ó grados de coroneles, capitanes de navío, y demás oficiales superiores del ejército y armada. En el campo de batalla podrá conferir estos empleos militares superiores por sí solo.»

Hé aquí una de las más peligrosas atribuciones que se conceden al Ejecutivo; no porque ella pugne con la condición y naturaleza de éste, sino por las malas prácticas que se han introducido á su sombra.

En verdad, tal derecho del Ejecutivo es innegable, sobre todo tratándose de los empleos de la administración general. Y la razón es obvia, desde que él debe cuidar de la marcha correcta de todos los servicios que presta el Estado y de la percepción de los impuestos; pues, en caso contrario, no sería justo hacerlo responsable de actos que no se han producido con su voluntad, en los que ni siquiera le ha sido posible hacerse oír.

Y, con todo, en esta facultad hállase el germen de los mayores peligros para el porvenir de la República, acaso el de la gangrena que puede comprometer la vitalidad entera de la nación; porque siendo el Ejecutivo el que distribuye los empleos públicos, sin dificultad, fórmase á su alrededor una cohorte de adeptos que no vacilan en los medios á trueque de alcanzar la satisfacción de sus necesidades materiales con los dineros del Estado.

Es así como se forma, disciplina esa falange eleccionaria, que jamás



desmaya en la persecución de los fines que interesan al Gobierno; es así como éste se convierte en una *oficinocracia*, siempre presa de los más inmorales.

Y estas verdades no necesitan comprobación; porque ellas vienen siendo la herencia de la República desde el día de su advenimiento.

Ahora bien, si el mal existe, si de aquel derecho no puede despojarse al Ejecutivo, indispensable es entonces reglamentar su ejercicio, á fin de que nunca pueda ser fuente de peligro para las instituciones ó vergüenza para el país.

El mismo Código nos ha indicado ya el procedimiento, cuando dispone que el Senado ó la Comisión Conservadora intervenga en la designación de ciertos empleos del ejército y armada de la República.

¿Por qué no investiríamos á las Asambleas Provinciales, de las que en especial nos ocuparemos en un Capítulo próximo, del derecho de proponer al Ejecutivo ternas de sujetos idóneos en las vacantes que ocurran en las oficinas civiles de cada provincia? ¿Por qué no daríamos al Senado ó á la Comisión Conservadora el derecho de intervenir en el nombramiento de los empleados superiores de la administración? ¿Acaso las funciones de éstos son menos delicadas que las de un general ó contra-almirante? ¿Qué peligros puede entrañar este sistema cuando el Ejecutivo puede elegir entre tres sujetos idóneos y cuando la autoridad que propone tiene interés en que los servicios públicos se gobiernen con toda corrección en la provincia?

Además, esta práctica á la par que aleja los inconvenientes del exclusivismo político y del nepotismo, á que los gobiernos se entregan tan fácilmente, ofrece la gran ventaja de fomentar las virtudes cívicas en el ciudadano, de adherirlo más á la suerte de su provincia, de interesarlo en el gobierno de ésta, ya que todos estos factores pueden ser antecedentes para ocupar un empleo honroso y lucrativo.

Así, no será un hombre, cuyas pasiones pueden ser bastardas, quien distribuya los dineros del país; serán corporaciones prestigiosas, interesadas vivamente en el bienestar local y general, las que de los buenos ciudadanos, hagan mejores servidores del Estado.

16.º «Disponer de la fuerza de mar y tierra, organizarla y distribuirla, según lo hallare por conveniente.»

El atributo de que habla este número, presenta en la práctica dificultades mucho mayores, acaso las más graves en que puede verse envuelto un país: la suerte de las instituciones y su propia integridad nacional.

Cuestión ardua es la de saber si un pueblo, dadas las condiciones en



que se desarrolla, tiene ó nó necesidad de un ejército permanente; porque de la conservación de sus fronteras, el mantenimiento del orden interno y externo, dependerá en gran parte el progreso del comercio é industrias.

Los individuos y los capitales radicanse sin esfuerzo en donde hayan seguridades para sus vidas y amparo al derecho. Por el contrario, emigran fácilmente cuando el Estado no es bastante robusto para detener al enemigo exterior y hacer nacer la confianza en los espíritus.

Con todo, en una época, como la presente, en que la guerra no es el estado normal de las naciones, en que el espíritu de conquista no absorbe ya la atención de los conductores de pueblo; y en un país como el nuestro, en el que la mano de la naturaleza ha hecho inaccesible sus fronteras, aquella cuestión pierde una gran parte de su importancia, pudiendo asegurarse que no son los conflictos exteriores los que imponen la existencia de un ejército permanente.

Empero, sea de ello lo que se quiera, basten ó no las milicias cívicas para acudir al primer llamamiento del honor nacional, basten ó nó las fuerzas de policía para afianzar el orden interno, es lo cierto que el atributo del Ejecutivo en examen es por demás peligroso, si nos atenemos á la experiencia de otros pueblos y á lo que aquí vemos.

¿No es verdad que el ejército es entre nosotros uno de los elementos, acaso el más poderoso, de que el Ejecutivo echa mano en sus planes liberticidas para ahogar la voluntad del pueblo? ¿En qué hecatombe sangrienta, en qué campaña eleccionaria, en donde de un lado está el pueblo independiente y del otro el partido de gobierno, no se ha visto jugar al ejército el triste papel de cortesano de éste? ¿Qué esfuerzo popular contra los gobiernos tendrá éxito, si las bayonetas están ahí para estobarlo?

Nada es más lógico que el Ejecutivo tenga el perfecto derecho de organizar las fuerzas de mar y tierra, de distribuirlas en las diversas localidades de la República y disponer de ellas cuando se hallan amagadas las fronteras ó comprometida la paz interna.

Pero ¿qué hay de común entre esto y de permitirle que apele á ella en los conflictos eleccionarios, que la haga terciar en los comicios, cuando menos que sea una amenaza para el pueblo?

La seguridad del Estado no exige eso; y si la necesidad no existe, no hay para qué darle satisfacción.

Además, es preciso no olvidar que los intereses del pueblo no son siempre los de los gobiernos, y que á veces estos son sus verdugos más bien que sus benefactores.

¿Por qué, entonces, no atarles en absoluto las manos para el mal, á



fin de convertirlos en mudos testigos de las luchas políticas, de esas luchas que son la vida de las democracias, movimientos generosos, conmociones fecundas, que purifican las aguas llevando á la superficie, todo lo que la fuente oculta de corrompido y corruptor?

Imitemos la práctica americana, en donde el ejército de la Union sólo puede ser empleado para contener el ataque exterior y mantener la paz interna, siendo absolutamente prohibido servirse de él en la más insignificante manifestación política.

Es así como se labra la ventura de las naciones; porque se da á cada resorte de gobierno el papel que le compete.

20.º «Declarar en estado de sitio uno ó varios puntos de la República en caso de ataque exterior, con acuerdo del Consejo de Estado, y por un determinado tiempo.

«En caso de conmoción interior, la declaración de hallarse uno ó varios puntos en estado de sitio, corresponde al Congreso; pero si éste no se hallare reunido, puede el Presidente hacerla con acuerdo del Consejo de Estado, por un determinado tiempo. Si á la reunión del Congreso no hubiese espirado el término señalado, la declaración que ha hecho el Presidente de la República se tendrá por una *proposición de ley*.»

Completa el significado de este número la siguiente disposición constitucional:

Art. 161. «(Ley de 24 de Octubre de 1874.) Cuando uno ó varios puntos de la República fueren declarados en estado de sitio, en conformidad á lo dispuesto en la parte 20.º del artículo 82, por semejante declaración sólo se conceden al Presidente de la República las siguientes facultades:

1.ª «La de arrestar á las personas en sus propias casas ó en lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados á la detención ó prisión de reos comunes.

2.ª «La de trasladar á las personas de un departamento á otro de la República dentro del continente y en una área comprendida entre el puerto de Caldera al norte y la provincia de Llanquihue al sur.

«Las medidas que tome el Presidente de la República en virtud del sitio, no tendrán más duración que la de éste, sin que por ellas se puedan violar las garantías constitucionales concedidas á los Senadores y Diputados.»

Sin evocar recuerdos dolorosos de nuestra historia que han hecho que muchas de sus páginas estén escritas con sangre, la gravedad de la atribución contenida en el número 20.º impónese por sí misma, como



quiera que por ella se quita al ciudadano la más preciosa de las garantías naturales: su libertad personal.

¿Cómo pueden verificarse circunstancias en la vida de un pueblo que impongan como una necesidad la suspensión de aquellos derechos que la naturaleza dispensa á todos los hombres? En caso de ser así, ¿qué autoridades, dentro de la lógica, deberán decretar esa suspensión? ¿Cuáles serían los límites de ésta?

Tales son las cuestiones que, en nuestro concepto, abraza la presente materia.

Es un principio incontestable de derecho público, que todo Código Político no tiene más objeto que el de señalar los deberes y atribuciones de los poderes que él mismo establece, á fin de hacer nacer el imperio del derecho, es decir, garantizar la vida y propiedad del individuo; y que todos aquellos derechos inherentes á su naturaleza, y de donde emana el desarrollo de la vida en el tiempo y el espacio, jamás pueden ser materia de ley, á no ser para responder de su ejercicio; porque ninguna autoridad puede arrebatarse al hombre lo que es de su propia conservación, don de Dios y no de la sociedad.

Con todo, cómo sobre el derecho del individuo, está el de la colectividad, hácese á veces necesario, por actos que emanan de la voluntad de aquel, de extraños ó de las circunstancias, cercenarle el todo ó parte de su libertad ú otra garantía igualmente preciosa.

Hé aquí dentro del régimen civil, el derecho de la sociedad para imponer penas corporales á los delincuentes, y, dentro de la asociación política, para secuestrarlos transitoriamente del cuerpo social ó imponerle castigos mayores, si las circunstancias así lo determinan.

Tal es, circunscribiéndonos á nuestra materia, el antecedente que hace necesaria la *declaración del estado de sitio*, la suspensión de la libertad personal, el privilegio de *habeas corpus*, según el tecnicismo inglés.

Llegando, ahora, á la autoridad que debe decretarla, insostenible parece, ante las lecciones de la experiencia y de la política, que sea el Poder Ejecutivo, sobre todo cuando la causa es una conmoción interna.

¿Qué de peligros no puede entrañar para el cuerpo político tal atributo en aquel poder, cuando el deseo de su conservación, la propia vanidad de sus actos, le impiden desempeñar el papel de juez en las contiendas domésticas, que no son otra cosa que una lucha, á veces á muerte, entre el pueblo, que quiere otro orden de cosas, y el Gobierno establecido, que insiste en su política? ¿Qué menor justicia habrá en el arresto ó traslación de un ciudadano, cuando es su enemigo quien lo decreta?



Además, si el Código Político contempla sólo como una excepción la suspensión de las garantías naturales, es evidente, si queremos ser lógicos, que sólo el Congreso pueda decretarla.

El número en estudio, dispone, en obediencia a estos principios, que la declaración del estado de sitio, corresponde al Departamento Legislativo; salvo durante su receso, en cuyo caso podrá hacerlo el Presidente de la República de acuerdo con su Consejo de Estado, siempre que se trate de conmoción interior.

Ordenadas así las cosas, no ofrecen la menor garantía; porque son muy cortos los intervalos de tiempo en que funciona el Congreso, quedando por ende el Presidente de la República erigido en el único árbitro de la situación.

Una cabal inteligencia de las conveniencias públicas y la lógica de la política, nos aconsejan depositar en manos del Congreso el ejercicio de aquella atribución, que contempla circunstancias siempre dolorosas y graves para los pueblos.

Esta es la práctica americana, siendo consolatorio aseverar que en el siglo que lleva de existencia todavía el Congreso no se ha visto en la necesidad de suspender el privilegio de *habeas corpus*. (6).

¡Qué de fecundas enseñanzas no envuelve para nosotros esta práctica, sobre todo cuando se recuerda que aquí y en un espacio de tiempo demasiado corto, los *estados de sitio*, con su cortejo de males, han alcanzado á cinco! (7).

En cuanto al alcance y significado de aquellas declaraciones, parecemos que los requisitos contemplados en el art. 161 de la Carta, consultan el interés del Estado y cierto respeto por los individuos á quienes aquellas declaraciones pueden comprometer.

(6) Entre las Atribuciones del Congreso federal se halla la siguiente: «El privilegio de *habeas corpus* no se suspenderá más que en caso de rebelión ó de invasión, y cuando lo exija la tranquilidad pública.»

(7) *Bunceuz*, La Constitución ante el Congreso, pág. 160.



CAPÍTULO VI

DE LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL

SUMARIO.—I. Refutación de una teoría errónea de Rousseau y materia de este Capítulo. II. Funcionarios inmunes y responsables, según la Constitución de 1833.—III. Sistemas de otros países para hacer efectiva la responsabilidad ministerial.—IV. Procedimiento en igual caso de la Constitución de 1833.—V. Una Constitución debe limitarse á garantizar la responsabilidad ministerial, dejando á la ley los medios de hacerla efectiva.—VI. Una autoridad administrativa no es apta para conocer en las acusaciones que se deduzcan contra los agentes del Poder Ejecutivo.—VII. Se manifiesta que si en Inglaterra es conveniente que el Parlamento conozca en las acusaciones contra los Ministros de Estado, en Chile este sistema es por ahora inaceptable.—VIII. Ventajas que resultan, dada nuestra organización política, de entregar al Poder Judicial el conocimiento de las acusaciones que emanan de los actos ministeriales.—Resumen de este Capítulo.

I

REFUTACIÓN DE UNA TEORÍA ERRÓNEA DE ROUSSEAU Y MATERIA DE ESTE CAPÍTULO

«Para que el Gobierno de una República labre por completo la felicidad de los asociados, menester es, dice Juan Jacobo Rousseau, que los individuos que lo representen y dirijan tengan cualidades de *ángeles*.»

Suponemos y con nosotros todos los que le conozcan de cerca, que no fué esa la única paradoja vertida por el eminente filósofo de Ginebra.

Efectivamente, muy mal hallados estaríamos, si esa afirmación hubiera pasado á ser un axioma del derecho público moderno; y mucho más aún, si consideramos que las virtudes angélicas contémpanse só-



lo al través de las brumas del pasado, jamás en los claros horizontes del presente, pocas veces en los cálculos risueños de lo porvenir.

La República, que el autor del *Contrato Social* y del *Emilio* contribuyera el primero á fundar, hasta la fecha sería sólo un mito, si aquella aspiración generosa fuera la única que pesara en el destino de las naciones.

Las virtudes de los gobernantes, en todos los tiempos y países, han sido siempre un agente eficaz del progreso y engrandecimiento de las sociabilidades; porque jamás predicación alguna fué más elocuente y persuasiva que la que viene del ejemplo.

No obstante esto, nada es más raro que esas virtudes egregias, que esos patricios eminentes que todo lo sacrifican en el santo altar de la patria, á tal punto que su aparición es el fruto de los siglos más bien que el de una generación.

Y á la verdad, que no hay necesidad de más.

Bástale á los pueblos que de tarde en tarde aparezca sobre su cielo uno de esos astros brillantes, que por fugaz que sea su paso, siempre tendrá tiempo para señalarles la senda de la virtud, tocándole á los que vienen en pos de él la grata tarea de dictar las providencias para que ella no se pierda en medio de la vorágine de las pasiones. Con ello se tendrá un factor no despreciable; pero la verdadera solución del problema está en otra parte.

Hay algo que vale más que todo eso, porque no es pasajero como el hombre, mutable como sus acciones. El está en la eternidad de los principios, en el valor intrínseco de la justicia, en los fueros imprescriptibles de la verdad y del derecho y en esa ley fatal del progreso, que preside á la naturaleza física en su formación, al hombre en su desarrollo y á la sociedad en los fines para que ha sido organizada.

Toca al legislador, sin apartarse jamás de estas premisas y consultando siempre las necesidades peculiares de cada pueblo, arbitrar las leyes y procedimientos que han de dirigir á las sociedades; y mientras más acertada sea su obra, mientras mejor haya garantido los derechos que á pueblo y gobierno corresponden, mayores serán las probabilidades de ventura común.

Entre esos preceptos, no se nos negará que uno de los más importantes y premiosos es el referente á hacer efectiva la responsabilidad de los depositarios del poder público; cuando mal inspirados ó aconsejados desvían al cuerpo político de su curso natural y hacen tabla rasa de la ley y el deber.

¿Qué habríamos ganado con el más perfecto de los Códigos Políticos, si su inexecución ó atropello no fuesen duramente penados?



La teoría de la irresponsabilidad fué una de las bases cardinales del sistema de gobierno que imperara en las monarquías absolutas de Europa antes de la gran revolución de 1789.

Todo, vida y haciendas, honor y gloria estaba en manos del trono inviolable y sagrado.

El sistema republicano, como no podía menos de hacerlo, creó la responsabilidad penal y civil de los depositarios del poder público; porque sin ella todo gobierno es un déspota, todo derecho una ilusión, todo principio una palabra vana.

Empero, en el terreno positivo estas premisas inconcusas de derecho público no han alcanzado aún el poder á que son acreedoras. La mano del absolutismo, oculta en todas las sociedades, como esos gérmenes de muerte que suele arrastrar la atmósfera, ha luchado y luchará siempre para revestir á los agentes del poder público de la mayor suma de inmunidad posible; de modo que los gobernantes de hoy son remedos, raras veces pálidos, de los déspotas de ayer, sobre quienes han caído ya las maldiciones de la historia.

No se ha escapado á esta imperfección sustantiva nuestra Carta constitucional de 1833. Muy por el contrario, entre los mil defectos que la afean y oscurecen, no es el de menos magnitud el referente á la casi completa irresponsabilidad que ha asegurado á los más importantes agentes del Poder Ejecutivo.

Estudiemos, pues, esta cuestión ante los preceptos de nuestra Carta, ante los sanos principios de la ciencia política y las conveniencias públicas.

II

FUNCIONARIOS INMUNES Y RESPONSABLES SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1833

Diferentes son los procedimientos, las épocas y las causales de acusación, que el Estatuto de 1833 ha escogitado, según son diferentes el rango y la importancia de los diversos agentes del Poder Ejecutivo.

El Presidente de la República, el más encumbrado agente de ese poder, sólo puede ser acusado, art. 83, por todos los actos de su admi-



nistración, en que haya comprometido gravemente el honor ó la seguridad del Estado, ó infringido abiertamente la Constitución. Y la acusación sólo puede deducirse en el año inmediato á la caducidad del período presidencial.

Los Ministros del despacho, primeros subordinados y agentes del mandatario supremo, pueden ser acusados, art. 92, por los delitos de traición, concusión, malversación de los fondos públicos, soborno, infracción de la Constitución, por atropellamiento de las leyes, por haber dejado estas sin ejecución y por haber comprometido gravemente la seguridad ó el honor de la Nación. Y la acusación puede formularse mientras ejercen sus funciones y en los primeros seis meses que siguen á su renuncia.

Los Intendentes de provincia, ejecutores inmediatos de las órdenes presidenciales, también pueden ser acusados, art. 38, atribución 2.ª, parte 5.ª, por los crímenes de traición, sedición, infracción de la Constitución, malversación de los fondos públicos y concusión; sin que la Carta nada diga, como en los casos anteriores, acerca de la época en que sea procedente dicha acusación.

En estos tres casos es la Cámara de Diputados, sometiéndose á los artículos 92, 93, 94, 95, 96, 97, y 38, atribución 2.ª, parte 4.ª, la que puede acusar ante el Senado á esos altos funcionarios.

En fin, los Gobernadores de plaza y departamento, últimos agentes constitucionales é inmunes del Poder Ejecutivo, son justiciables ante los tribunales ordinarios por todos los actos que ejecuten en el ejercicio de su cargo; salvo materia criminal, en que para proceder en su contra es necesario, atribución 6.ª del art. 104, que el Consejo de Estado acuerde el competente desafuero.

Ahora bien, en el presente Capítulo trataremos solamente de la responsabilidad *ministerial*; ya porque ella es más comprensiva que la que corresponde á los otros representantes del Poder Ejecutivo; ya porque, art. 86, todas las órdenes del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro del departamento respectivo y no podrán ser obedecidas sin este esencial requisito; ya porque á los Intendentes y Gobernadores compete únicamente el cumplimiento de esas órdenes.

Además, el procedimiento arbitrado por la Carta de 1833 para hacer efectiva la responsabilidad ministerial es idéntico al arbitrado en iguales casos para el Presidente de la República y, salvo pequenísimas diferencias, para los Intendentes de provincias; de modo que si acertamos á indicar los vicios y la ineficacia de aquel, habremos conseguido también manifestar los vicios é ineficacia de éstos.



Empero, antes de abordar esta cuestión en el terreno positivo y teórico, oportuno será que tomemos nota de los procedimientos escogitados en idénticas circunstancias por las Constituciones de los países que nos han precedido en las jornadas de la emancipación y del derecho, ya que los convencionales de 1833, sin conocimiento alguno de la vida pública, limitáronse en su obra á copiar servilmente lo que leyeron en otras Constituciones.

III

SISTEMA DE OTROS PAÍSES PARA HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL

No existe en el día y jamás ha existido Estatuto alguno fundamental que no se haya preocupado vivamente de las irregularidades ó delitos que los agentes del poder público pueden cometer en el ejercicio de sus funciones y de dictar las medidas para que la impunidad no los aliente á proseguir en tales sendas.

A este propósito han concurrido los esfuerzos de los repúblicos; porque comprenden que la base de su sistema y la única garantía de su eficacia está en el inmediato castigo de los que vuelven las espaldas á la ley constitutiva, que han jurado respetar y observar; y los de los monarquistas; porque la inviolabilidad del soberano sería más que odiosa, si sus ministros no fueran responsables de sus resoluciones.

Para unos y otros la responsabilidad ministerial, cual espada de Damocles, debe ser una constante amenaza.

La diferencia estriba en los medios; y éstos son de tan diversa índole, que hay casos, y no raros, en que esa responsabilidad es ilusoria; porque es absolutamente imposible hacerla efectiva.

Cuatro son los sistemas que se han arbitrado en estas circunstancias, de los cuales el primero, felizmente, no está hoy en vigencia en país alguno.

1.º Sistema Napoleónico, que nosotros llamaremos así por haber sido su inventor el héroe de Marengo. Según él, Constitución de 18 de Mayo de 1804, los Ministros podían ser juzgados y sentenciados por la alta Corte imperial, previo su desafuero por parte del Consejo de



Estado. En el Capítulo siguiente manifestaremos que este cuerpo era la primera y más importante rama del poder administrativo y que compartía con el Emperador y los Ministros la dirección del Imperio.

2.º Sistema inglés. Según el art. 87 de la Recopilación de las instituciones inglesas de M. Laferriere (1), los miembros del gabinete pueden ser acusados por la Cámara de los Comunes ante la de los Lores, quien los juzga y condena discrecionalmente.

3.º Sistema belga, que llamaremos así por haber sido este país el primero que lo implantara de una manera seria y duradera, y adoptado posteriormente por Prusia y Grecia. Según el artículo 90 de la Constitución belga de 7 de Febrero de 1831, la Cámara de representantes puede acusar á los Ministros del rey ante la Corte de Casación, quien los juzga y condena según una ley especial.

4.º Sistema portugués, adoptado muy luego en el Brasil, Italia, España, Dinamarca y otros países que se han dado Constituciones de fechas muy recientes.

Hé aquí las disposiciones portuguesas que hacen al caso:

"Art. 103 Los Ministros de Estado son responsables:

1.º Por traición;

2.º Por cohecho, soborno y concusión;

3.º Por abuso de poder;

4.º Por falta de observancia de la ley;

5.º Por toda medida contra la libertad ó la seguridad ó la propiedad de los ciudadanos;

6.º Por malversación de los caudales públicos."

"Art. 104 Una ley particular especificará la naturaleza de estos delitos y la manera de perseguirlos."

Y agregaremos todavía que el sistema ideado por nuestra Carta no se encuadra bien en ninguno de los sistemas que dejamos trascritos, como pasamos á demostrarlo.

IV

PROCEDIMIENTO EN IGUAL CASO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1833

Hé aquí, ahora, las disposiciones del Estatuto de 1833 referentes á la materia:

(1) Página 481.



"Art. 93 (Ley de 24 de Octubre de 1874) Presentada la proposición de acusación, se señalará uno de los ocho días siguientes para que el Ministro contra quien se dirige dé explicaciones sobre los hechos que se le imputan, y para deliberar sobre si la proposición de acusación se admite ó nó á examen.

Art. 94 (Ley de 24 de Octubre de 1874) Admitida á examen la proposición de acusación, se nombrará á la suerte, entre los Diputados presentes, una comisión de nueve individuos, para que dentro de los cinco días siguientes, dictamine sobre si hay ó nó mérito bastante para acusar.

Art. 95. (Ley de 24 de Octubre de 1874). Presentado el informe de la comisión, la Cámara procederá á discutirlo oyendo á los miembros de la comisión, al autor ó autores de la proposición de acusación y al Ministro ó Ministros y demás diputados que quisieran tomar parte en la discusión.

Art. 96. (Ley de 24 de Octubre de 1874). Terminada la discusión, si la Cámara resolviese admitir la proposición de acusación, nombrará tres individuos de su seno para que en su representación la formalicen y prosigan ante el Senado.

Art. 97. (Ley de 24 de Octubre de 1874). Desde el momento en que la Cámara acuerde entablar la acusación ante el Senado, ó declarar que ha lugar á formación de causa, quedará suspendido de sus funciones el Ministro acusado.

La suspensión cesará si el Senado no hubiere pronunciado su fallo dentro de los seis meses siguientes á la fecha en que la Cámara de Diputados hubiese acordado entablar la acusación.

Art. 98. (Ley de 24 de Octubre de 1874). El Senado juzgará al Ministro procediendo como jurado y se limitará á declarar si es ó no culpable del delito ó abuso de poder que se le imputa.

La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios del número de senadores presentes á la sesión. Por la declaración de culpabilidad, queda el Ministro destituido de su cargo.

El Ministro declarado culpable por el Senado, será juzgado con arreglo á las leyes por el tribunal ordinario competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito cometido, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil, por los daños y perjuicios causados al Estado ó á particulares.

Lo dispuesto en los artículos 95, 96, 97 y en el presente, se observará también respecto de las demás acusaciones que la Cámara de Diputados entablare en conformidad á lo dispuesto en el inciso 2.º, art. 38 de la Constitución.»



Según la ley de 15 de Octubre de 1875, art. 67, número 3.º y art. 107, número 2.º, corresponde á la Corte de Apelaciones en primera instancia y á la Corte Suprema en segunda conocer «de las causas civiles ó criminales en que sean parte ó tengan interés el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Intendentes de provincia ó Gobernadores de departamento, etc. etc.»

No complicaremos el examen de estos preceptos, que sólo cuentan trece años de existencia, trayendo á colación los que para circunstancias análogas contenía la Constitución primitiva; porque tanto aquellos como éstos, salvo muy pequeñas diferencias, se apartan en igual sentido de los principios en que descansan las democracias representativas.

Por la trascripción que dejamos hecha, se ve que la Cámara de Diputados necesita para acusar ante el Senado á los Ministros del despacho de dos discusiones, ó mejor dicho, de dos resoluciones afirmativas. Por la primera se decide, después de haber oído al Ministro ó Ministros acusados sobre los cargos que se le imputan, si se admite ó nó á examen la proposición de acusación. Por la segunda, después de admitida á examen la proposición de acusación y de haber oído el informe de nueve representantes sacados á la suerte, la Cámara resuelve si há ó nó lugar á la acusación; y en caso afirmativo, nombra á tres de sus miembros para que la formalicen y prosigan ante el Senado.

Este cuerpo falla como jurado; y por los dos tercios de sus votos declara si el Ministro es ó nó culpable del delito ó cargo que se le imputa.

Por la resolución afirmativa de la Cámara de Diputados el Ministro queda suspendido de sus funciones y destituido en caso que el Senado lo declare culpable.

De todos los sistemas á que hemos aludido en el párrafo anterior, el inglés es el que tiene más punto de contacto con el nuestro.

Hay sí una notable diferencia.

La Cámara de los lores juzga y condena discrecionalmente al Ministro, tal como se disponía en el primitivo artículo 98 de la Carta de 1833; mientras el Senado, dejando esa atribución á los tribunales señalados por la ley, se limita á declarar si es ó nó culpable del delito ó cargo que se le imputa.

Diseñados así los diversos procedimientos escogitados por los pueblos más cultos para dar estabilidad y respeto á las instituciones representativas, por medio de la responsabilidad civil y penal de los agentes del Poder Ejecutivo, ha llegado la hora de estudiar la cuestión



en el terreno teórico, ya que de este modo, mejor que de cualquiera otro, haremos resaltar los inconvenientes é imperfecciones del sistema implantado en nuestra Carta.

V

UNA CONSTITUCIÓN DEBE LIMITARSE Á GARANTIR LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL, DEJANDO Á LA LEY LOS MEDIOS DE HACERLA EFECTIVA.

Á nuestro entender y abordando de frente el problema, la primera cuestión que se presenta en el terreno de los principios es la siguiente: ¿debe una Constitución al tratar de la responsabilidad de los Ministros de Estado consignar en sus preceptos una enumeración taxativa de los delitos por que pueden ser acusados, señalando á la vez la autoridad ó autoridades que de ellos deban conocer? ¿Bastará acaso que sólo la responsabilidad de los Ministros quede garantida por el Estatuto Fundamental, dejando todo lo demás á la acción libre y mutable del legislador?

Plantear esta cuestión es resolverla.

Ningún valor puede tener para nosotros la circunstancia de que tanto en algunos países europeos, como en el nuestro, se haya procedido conforme al caso contemplado en la primera de las preguntas que acabamos de hacernos.

Las sociedades están fatalmente sometidas á la ley del progreso; y las contemporizaciones ó respetos con el pasado, jamás deben entrar en sus cálculos.

Ahora bien, ¿qué es lo que debe ser una Constitución? ó mejor dicho ¿cuáles son los límites que la ciencia moderna le ha trazado?

Una Constitución está únicamente destinada, como su mismo nombre lo indica, á echar las bases constitutivas de un pueblo, á señalar su forma de gobierno, la esfera de acción de sus diversos poderes, á garantizar aquella serie de derechos, de que no es posible despojar al ciudadano sin decapitarlo, es decir, á reconocer y afirmar todo aquello que no es susceptible, sin peligro de graves trastornos, de cambios ó modificaciones frecuentes.

Por eso vemos que todo principio de esta especie se afianza por sí mismo, creando la Carta trabas ó dilaciones para su reforma general



ó en parte; por eso vemos que toda Constitución habla del derecho que tienen los ciudadanos de elegir y ser elegidos, de que sus desavenencias sean dirimidas por jueces competentes, de que sus intereses comunes ó locales sean amparados, encargando á leyes complementarias la organización de los poderes electivo, judicial y comunal.

¿Por qué, entonces, olvidaríamos estas nociones claras y sencillas al tratar de los tribunales que han de conocer en los delitos de los Ministros de Estado? ¿Se teme acaso por la existencia ó prestigio de los gobiernos? ¿Están estos por ventura poco afianzados en el corazón del pueblo para que necesitemos, hasta en sus menores actos, ponerlos al abrigo de los preceptos constitucionales?

Nada de esto pensamos nosotros.

El principio de autoridad que todo lo absorbe y que niega hasta la menor fiscalización de sus actos, no es de la época presente. en que todo hombre es un ciudadano y cada ciudadano un baluarte de las libertades públicas y un constante apoyo de los gobiernos que las respetan y observan.

Por otra parte, el lujo de reglamentación que ha desplegado la Carta de 1833 sobre este particular, no debe extrañarnos en manera alguna. Este defecto es inherente á toda ella y en casi todos los Capítulos de estos *Estudios*, tendremos forzosamente que increpárselo.

En abono de la tesis que estamos sosteniendo, podríamos citar la opinión unánime de los más eminentes publicistas y la práctica adoptada en los países que últimamente han modificado sus instituciones políticas. Entre este número se cuentan Italia, España y Dinamarca, cuya Constitución de 23 de Julio de 1866, dispone únicamente en su art. 12 lo siguiente: «los Ministros de Estado son responsables por todos los actos de su administración.»

VI

UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO ES APTA PARA CONOCER EN LAS ACUSACIONES QUE SE DEDUZCAN CONTRA LOS AGENTES DEL PODER EJECUTIVO.

Eliminada la primera cuestión que ofrece el presente problema, surge una segunda, cuya solución no se presenta muy clara y expedita al espíritu del legislador.



¿Quién conocerá en el desafuero de los Ministros del despacho, ó más bien, qué autoridad los declarará culpables y autorizará su enjuiciamiento?

¿Serán la administrativa, los cuerpos colegisladores ó el mismo Poder Judicial, que en última instancia los procesa, absuelve ó condena?

Antes de resolver tan importante materia, conveniente será averiguar si los Secretarios de Estado deben ó no gozar de fuero; cuestiones ambas que se tocan de lleno con el principio de absoluta independencia de los poderes públicos y del que nosotros nos hemos manifestado, y nos manifestaremos siempre, calurosos partidarios.

Podemos asegurar que la época presente no es de fueros ni privilegios; porque ella vive y prospera á la sombra de esas eternas verdades que la revolución francesa proclamó años há ante el mundo estupefacto.

El fuero eclesiástico y militar desaparecieron ya de nuestros Códigos; y cualesquiera que sean las evoluciones políticas, las conquistas de la igualdad están aseguradas para siempre.

Todos, sin distinción de clases ni condiciones sociales, en lo criminal como en lo civil, deben acudir á los tribunales establecidos por la ley.

Sin embargo, el fuero político, el que se concede á los depositarios del poder público, ya en el carácter de legisladores, ya en el de miembros del Poder Ejecutivo, dista mucho de semejarse á ese otro de que gozaron los patricios, los eclesiásticos y militares.

Este, creando castas privilegiadas en donde la mano de la naturaleza fundara la igualdad, importaba una injusticia y un borrón para las sociedades cultas. Con él sólo se perseguía el engrandecimiento de los unos, merced al detrimento, á la vergüenza de los más.

Aquél, tiende á fines muy diversos, no es ni una injusticia ni una mancha; porque con él se trata de amparar á los depositarios del poder público, que representan los sentimientos, los deseos, las esperanzas, las necesidades del pueblo, contra los golpes alevos é insidiosos de ciudadanos mal inspirados ó aconsejados.

Organizad mañana un cuerpo legislativo, cuyos miembros no gocen de fuero, y á poco andar le tendreis cercenado, víctima seguramente de las traidoras asechanzas de un gobierno despótico.

Constituid mañana un Poder Ejecutivo, cuyos miembros puedan también ser acusados libremente, y á buen seguro que muy en breve todos ellos caerán á los golpes alevos de inescrupulosos enemigos.

En uno y otro caso, habreis otorgado el triunfo á la perfidia, dejando á merced de olas embravecidas la ventura y felicidad de la patria.



El fuero es, pues, tan indispensable en el orden político como odioso en el orden civil y constituye un derecho imprescriptible é inalienable de toda sociedad política.

Vengamos ahora á la cuestión que nos hemos propuesto dilucidar.

Que una autoridad administrativa, cualquiera que sea su condición ó jerarquía, no es apta para conocer en el desafuero de los depositarios del Poder Ejecutivo, es algo tan obvio y tan fuera de discusión, que no acertamos á comprender cómo pueda hacérsenos argumento alguno en contrario.

La justicia, para que merezca el nombre de tal, debe venir de quien no tenga ni el menor interés en la contienda.

¿Qué imparcialidad podríamos esperar de las decisiones de un cuerpo administrativo, llamado á conocer en la culpabilidad ó inocencia de sus propios delegados, es decir, de los cómplices ó ejecutores de su voluntad? ¿Habría una probabilidad entre mil que él mismo contribuyera á que la sanción pública esclareciese ó condenara su propia obra?

Todo esto no se comenta; porque el hombre, sin distinción de épocas y lugares, jamás ha cedido ante su egoísmo, que á veces es la ley de su conservación.

Felizmente, este sistema, que naciera bajo el absolutismo del primer imperio napoleónico, no ha encontrado asilo, salvo rarísimas excepciones, en Estatuto Fundamental de país alguno civilizado.

Entre nosotros, que en este punto, como en todos los del orden político, marchamos á la retaguardia, se ha implantado en favor de Intendentes y Gobernadores, quienes no pueden ser acusados ante los tribunales ordinarios en materia criminal, sin el previo desafuero del Consejo de Estado.

Más adelante probaremos que éste es un cuerpo administrativo, tal cual lo comprendió el primer Napoleón, á cuyos dictados se ajustaron servilmente los convencionales de 1833 al incorporarlo en su obra.

VII

SE MANIFIESTA QUE SI EN INGLATERRA ES CONVENIENTE QUE EL PARLAMENTO CONOZCA EN LAS ACUSACIONES DE LOS MINISTROS DE ESTADO, EN CHILE ESTE SISTEMA ES POR AHORA INACEPTABLE.

Desechado el primer expediente, consagrémonos al segundo, es decir, á saber si los cuerpos colegisladores están ó no en condición y aptitud



de conocer en el desafuero de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, o, hablando el lenguaje de nuestra Constitución, para declarar si son ó no culpables de los delitos que se les imputan.

Esta faz de la cuestión, más interesante y grave que la anterior, no admite una solución absoluta. Ella dependerá de las condiciones políticas de cada país, de la organización de los elementos ó partidos que se disputan en los comicios los favores del pueblo y de la mayor ó menor importancia de la sanción pública.

¿Podría sostenerse que las aspiraciones y deseos del país están igualmente representados en Chile é Inglaterra por sus respectivos Parlamentos? ¿Podría asegurarse que los electores han sido tan influentes en una como en otra parte? ¿Y qué podría decirse acerca del inmenso valor moral que en Inglaterra disfruta la opinión y del poquísimo mo que ha alcanzado entre nosotros?

¡Ah! grande es la semejanza que existe entre la monarquía mejor constituida de Europa y la república *mejor constituida* de Sud América, talvez tan grande como la distancia que las separa.

Hace ya muchos siglos que dos partidos perfectamente organizados, con objetivo y credo bien definidos, con elementos propios de acción, con antecedentes igualmente brillantes en la historia patria y con personales tan disciplinados como inteligentes, *wigh* y *tory*, luchan en los comicios por obtener el favor del aura popular y con ella la dirección de los negocios públicos. Uno y otro sucedense frecuentemente en el mando, siendo sus caídas ó nuevas exaltaciones, consecuencia precisa de sus errores ó enmienda.

Mediante esta organización feliz, la única correcta dentro de los principios representativos, la Inglaterra viene ofreciendo desde algunos siglos atrás el espectáculo, el único ejemplo de un país monárquico en el nombre, republicano en su esencia, democrático y libre en sus instituciones.

¿Qué peligro habrá, entonces, en entregar á las dos ramas del Poder Legislativo la enorme y terrible atribución de acusar y condenar á los miembros del Gabinete? ¿Quién podrá dudar de la rectitud, imparcialidad y miras patrióticas de esos cuerpos constituidos por la única y exclusiva voluntad del pueblo?

Los hechos vienen en apoyo de estas afirmaciones.

No hay país alguno constitucional en que los gabinetes estén más espuestos á la censura ó desconfianza parlamentarias que en Inglaterra, censura ó desconfianza que jamás quedan sin el resultado práctico de una modificación total en sus miembros.

De este fenómeno casi da cuenta anual la historia parlamentaria de



ese país y él ofrece un ejemplo talvez único en el mundo constitucional.

¿Cómo temer, entonces, que un Ministerio, que no puede tener otra base que la legalidad, otro norte que el engrandecimiento de su patria, abrigue las esperanzas más remotas de quedar impune por los delitos de traición, malversación de los caudales públicos; atropello de las leyes, etc.; cuando á causa de los más leves vaivenes de la política, el Parlamento, erigido en su juez inflexible y soberano, y libre en sus manifestaciones, no tiene óbice alguno para censurarlo é indicarle la puerta?

Nada podrá argüírsenos con el hecho de que los partidarios de ese ministerio en mayoría en el Parlamento, puesto que ocupa el poder, tendrán fuerzas suficientes para rechazar la censura é impedir la acusación. Todo esto nada vale, si se considera que los partidos en lucha son igualmente poderosos, que sus diferencias numéricas son casi siempre insignificantes y que en Asambleas tan libres é ilustradas como las inglesas, hay siempre un núcleo de individuos, que, levantándose sobre los intereses de los partidos y fijos los ojos en los más caros de la felicidad nacional, jamás vacilan en ponerse del lado del mérito, de la virtud y del deber.

Nos congratulamos pues en afirmar, que el arbitrio idcado en Inglaterra para acusar á los miembros del Gabinete es conforme á los principios de una sana política y á las conveniencias públicas; porque él consulta á la vez los miramientos que es menester guardar á los depositarios del Poder Ejecutivo y las garantías de que á todas horas necesita el ciudadano.

Una sola observación puede hacerse: la facultad acordada á la Cámara de los lores de juzgar y condenar al Ministro ó Ministros acusados es invasora del poder judicial y por lo mismo no es digna de figurar en una Constitución. Valdría más que el cuerpo legislativo se limitara á declarar solamente si el Ministro es ó no culpable del delito que se le imputa, entregándolo, en caso afirmativo, como se prescribe en la Constitución belga, á una alta Corte de justicia para su juzgamiento.

¿Militan ahora las mismas razones para establecer entre nosotros un procedimiento análogo?

¡Ah! bastante desconsolador es entrar en este terreno.

En Chile no hay ni partidos, ni opinión pública ni poder alguno moderador.

Apesar de los setenta y cinco años de vida libre que llevamos, en el orden político vejetamos todavía en pleno coloniaje. Las palabras, *liberal, radical y conservador* vuelan á todos instantes como enseñas



de combate de un extremo á otro de la República; pero no son muchos los ciudadanos que se apresuran á pelear á su sombra, á ser consecuentes con lo que ellas significan para la felicidad del país.

La falta de ilustración en unos, en los otros el temor exagerado á los golpes de la autoridad, en éstos el vehemente deseo de alcanzar honores y destinos oficiales, en aquellos el de conquistarlos para sus deudos ó amigos, en los más una indiferencia glacial por la cosa pública, han contribuido á crear este descompaginamiento, el marasmo político en que yace la República, de modo que más que nacionales merecemos el nombre de extranjeros en nuestra propia patria.

Y no es este el único factor que hay que tomar en cuenta. Además de los malos hábitos, tenemos las malas leyes.

La Constitución de 1833, que hizo del Presidente de la República un soberano, como el autócrata de las Rusias, ha coadyuvado en gran parte á formar esta situación anómala é insostenible.

Disponiendo de toda la suma del poder público, el Presidente de la República es entre nosotros un semi-dios, cuyos favores todos buscan, porque todo lo esperan de él, y cuyas iras temen igualmente.

¿Cómo extrañar entonces que los Congresos, llamados por la ley á fiscalizarlo, sean la obra exclusiva de sus simpatías, de sus intereses personales, de sus caprichos de Gran Señor? ¿Qué hay de raro que en la labor de esos Congresos, el único norte y guía sea la voluntad del Presidente de la República?

Lo contrario sería un absurdo dentro de nuestra pésima organización política.

Cambios radicales se han operado en la faz política del país y especialmente en los últimos treinta años; pero ellos no han venido á impulsos de las ideas que vivifican, que engrandecen á los pueblos, cuando del cerebro de sus pensadores descienden á las masas, sino de las condiciones personales de los gobernantes.

Hemos visto caer del poder grupos de ciudadanos, que han intentado llamarse partido; hemos visto así mismo levantarse grupos de ciudadanos, que también han intentado llamarse partido; pero ni los unos ni los otros, cuando han dirigido la marcha de los negocios públicos, han obedecido á credos bien acentuados, optando más bien que por los principios, por sus intereses, por sus caprichos, por sus bastardías del momento.

Si esos grupos han conseguido alguna vez disciplinarse y enarbolarse bandera, muy luego sobreviene la deserción, la hora en que cada cual vá á conocer como centro de lucha el de sus simpatías personales.



Si dudáis ó creéis exagerados estos asertos, recordad lo que acontece en cada elección presidencial: los partidos se falsifican, las palabras dicen lo contrario de lo que siempre han dicho y los más preclaros servicios ó las apostasías más repugnantes se relegan al olvido para ceder el paso al dios *Exito*. La impunidad para el que parte, los homenajes calurosos para el nuevo astro que se levanta en el horizonte, hé ahí la moral que preside los actos de la mayor parte de los chilenos, cuando la Constitución y las leyes los llaman á designar á su primer mandatario.

¿Qué podremos ahora esperar de un pueblo, cuyo mecanismo político es tan imperfecto, y de parlamentos tan viciosos en su origen como desautorizados en sus obras?

Los hechos hablarán con más elocuencia que nuestras palabras y á su luz podremos comprobar que las disposiciones constitucionales, tendientes á hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios de Estado, no dan garantía alguna y que los Congresos no se encuentran en condición de desempeñar tan alto magisterio.

En el ya largo lapso de tiempo que llevamos de vida libre, el país ha sido teatro y testigo á la vez de grandes conmociones políticas, nacidas unas en medio de los motines de cuartel, fruto las otras, ya de la reacción, ya del progreso; de revoluciones más ó menos sangrientas que, volcando por completo el carro constitucional, han dado en tierra con los hombres de bien y con los déspotas, para elevar en seguida sobre sus ruinas á los déspotas y á los hombres de bien; de agitacione populares más ó menos enérgicas que, poniendo en dura prueba el poder de las instituciones y el abuso del principio de autoridad, han hecho que el país conozca, ya los estravíos de la anarquía, ya los excesos del despotismo; de delitos odiosos en todos los tiempos, de atropellos á la Constitución, de funestas apostasías etc., perpetrados á la sombra de esa indiferencia con que todos miran los intereses nacionales y en pro del personalismo de un afortunado ó para conquistar pedestal de gloria á un ambicioso.

¿Quiénes han escrito esas páginas de vergüenza en el gran libro de la historia patria? ¿Quiénes han sido los inmediatamente responsables de tanta ilegalidad?

Estas interrogaciones se contestan con esta otra: ¿á quiénes aprovecharon tamañas culpas?

¡Ah! nadie podrá dudar que los inspiradores, los cómplices y los autores de esos delitos contra la patria y el ciudadano fueron los gobiernos que de ese modo afianzaron su poder, que hicieron su capricho y el negocio de sus satélites.



¿Dónde está ahora la justicia del Parlamento, que debió contener y castigar tantos desmanes? ¿Acaso alguien ha percibido los ecos de su elocuencia acusadora? ¿Ha conseguido alguna vez arrastrar como reo ante la barra del Senado á los Ministros infractores de la ley? ¿Háse en alguna ocasión dejado arrastrar por el clamor de las víctimas, los fueros de la justicia hollada, por los sentimientos de su propio honor y deber?

La historia parlamentaria no es muy edificante á este respecto. Ella registra sólo tres casos en que se ha tratado de hacer efectiva la responsabilidad de un Ministerio y de dos intendentes de provincia.

En 1849, caso rarísimo en la historia parlamentaria de Chile, estaba al frente de los negocios públicos un Gabinete que en la hora de su exaltación no contaba mayoría en la Cámara de Diputados. La defección, esa enfermedad endémica de nuestros políticos, se la dió á poco andar.

La hora era de efervescencia, preludio de grandes acontecimientos; pero no todos los hombres estuvieron á la altura de ellos, ni de su deber.

Así vemos, que aquella mayoría, ávida de justicia y persiguiendo el propósito de una reacción *pípiola*, consiguió acusar ante el Senado al Intendente de Aconcagua y formular una segunda conta el Ministro del Interior; pero mientras ésta era abandonada por el cobarde transfugio de algunos representantes, aquella fué á estrellarse impotente en las puertas del Senado, cuyos miembros eran adictos á la política presidencial.

Y ménos fecunda que esas fué todavía la formulada contra el Intendente de Valparaíso 25 años más tarde; porque, fenómeno digno de observación, sólo en este país, la entereza de carácter ha ido poco á poco enervándose á medida que más se habla de libertad y cultura.

El proceso contra aquel funcionario apenas alcanzó á iniciarse; los tercios coaligados de la intervención oficial, que en masa ocupaban los asientos de la Cámara, lo ahogaron al nacer.

Pero, ¿á qué pedir actos de tanta valentía y energía á nuestros Congresos, cuando ni siquiera han ejercitado esa inocente facultad de censurar á los Ministros?

Regístrese la crónica parlamentaria del más atrasado de los pueblos gobernados por el régimen representativo, y se verá que las Cámaras en más de una ocasión han tenido la osadía de despedir de su seno á los agentes del Ejecutivo y aún más, de acusarlos y condenarlos. Para corroborarlo, ahí está la Francia, cuyo sistema político no despierta envidia, y que condenó á cinco años de prisión en los calabozos de



Vincennes á los célebres Ministros de Carlos X por las últimas faltas del último de los Borbones.

Sin embargo, además de la ráfaga de libertad que en 1849 y 50 soplara en el recinto de la Cámara de Diputados, los anales parlamentarios hacen mérito de una censura ministerial, que por nuestro honor de chilenos quisiéramos en estos momentos dejar en silencio.

En Agosto de 1878 se atrevió á desechar unos proyectos de ley que á su aprobación y con el carácter de urgentes le había sometido el Gabinete formado en el mes de Octubre del año anterior, porque su digno jefe, apartándose de las tradiciones é inspirándose en su propia rectitud y en la del Jefe del Estado, trataba de devolver al país el derecho de elegir á sus mandatarios. La turba de parásitos que en mayoría ocupaba los asientos de la Cámara de Diputados, segura de que por medio de una elección libre jamás volvería á ellos, resolvió señalar la puerta á esos *ilusos* del derecho, á esos románticos apóstoles de la idea.

Después de la reseña que acabamos de hacer acerca de los vicios conijénitos á nuestra organización política y del modo como los Congresos entienden su deber, reseña tan dolorosa como exacta, podemos preguntar á los que cifran la ventura de la patria en el estricto cumplimiento de la ley, si en realidad es fructífero el expediente arbitrado por los convencionales de 1833 para hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros.

No negamos que él sea bueno en sí, que la ciencia política lo indique como el más acertado en aquellos países, cuyos parlamentos, reflejando lealmente la voluntad nacional, ejercitan con entera conciencia su doble acción: dictar leyes y fiscalizar los actos de los otros poderes públicos; pero sí negamos que sea conveniente en nuestro país, en donde esa base cardinal del gobierno representativo apenas está escrita en el papel.

Podrá argüírsenos que la viciosa organización política del presente, está llamada á desaparecer en un tiempo más ó menos próximo, y que sería falta de sindéresis echar á un lado principios ó sistemas que tienden al afianzamiento de las instituciones representativas. Pero, se olvida que las leyes, y especialmente las fundamentales, para que sean fecundas no deben inspirarse en los risueños cálculos del porvenir, sino en las prosaicas necesidades del presente; se olvida todavía que la completa organización política de un pueblo no es la obra del genio de un legislador, ni del esfuerzo titánico de una generación, sino que ella viene lenta y gradualmente merced al tiempo que ilustra, á la experiencia que aconseja, á la adversidad que enseña,

VIII

VENTAJAS QUE RESULTAN, DADA NUESTRA ORGANIZACIÓN POLÍTICA, DE ENTREGAR AL PODER JUDICIAL EL CONOCIMIENTO DE LAS ACUSACIONES QUE EMANAN DE LOS ACTOS MINISTERIALES.

Desechados el poder administrativo y los cuerpos colegisladores, queda no solamente el Poder Judicial á quien la ley podría entregar el desafuero de los altos funcionarios del orden ejecutivo, ó en otros términos, el conocimiento de los procesos previos y la correspondiente acusación, para declarar si son ó no culpables de los delitos que se les imputan.

Aunque la lógica á que obedecemos debiera ahorrarnos todo comentario á este respecto, ya para sostener su eficacia, ya para combatir los argumentos con que se le impugna; vámos, sin embargo, á hacernos cargo de estos últimos, bien penetrados de que cualquiera que sea el peso de nuestro raciocinio, jamás conseguiremos llevar el convencimiento al ánimo de los apóstoles del autoritarismo.

Dicen éstos que los tres grandes poderes de un Estado son igualmente libres y soberanos en su esfera de acción, debiendo en consecuencia negarse al uno el derecho de inmiscuirse ó residenciar los actos de los otros; porque los tres corresponden á necesidades de diferente orden; porque los tres, emanando directamente de la voluntad nacional, sólo al pueblo deben cuenta de sus actos.

Y, cosa singular, los miembros del Poder Ejecutivo se aferran á este rigorismo sólo cuando ven en peligro sus propios fueros, jamás cuando desconocen ó invaden las atribuciones del Legislativo ó Judicial.

No seremos nosotros los que ni por un instante pongamos en duda la fuerza y eficacia de aquellos principios; pero está igualmente fuera de controversia que el Poder Ejecutivo, invasor por naturaleza, desde que á todas horas manda, está más espuesto que los otros á caer en errores, á dejarse seducir por las pasiones de su propio interés ó por los engañosos vientos de una ficticia popularidad.

El Poder Legislativo, teóricamente hablando, removible en períodos más ó menos cortos, vive mejor que otro alguno sujeto á la opinión



pública y, salvo raras escepciones, jamás se aparta de la senda que ella le traza. El Judicial, sin otro porvenir, sin otro aliciente que la imparcialidad y rectitud de sus procederes, muy luego encuentra, cuando se aparta de este rumbo, el desprestigio y la caída, á impulsos del sordo rumor de la multitud ó de la inexorable grito del litigante.

Por eso vemos en los países bien constituidos, que al legislador inepto no se le reelije, que al juez prevaricador se le condena á la jemonías. Para los primeros, el juez es la opinión; para los segundos, es también la opinión y sus propios colegas en la administración de justicia.

Tenemos, entonces, que aunque el poder Legislativo y Judicial son libres y soberanos en su acción, no por eso escapan á la ley de la responsabilidad.

¿Se querría, ahora, que enarbolando la bandera de la independencia de los poderes, hiciéramos una excepción odiosa en favor del poder que más males puede irrogar á una sociedad?

Nó, esta teoría, que se ostentara brillante en los tiempos en que los reyes gobernaban por derecho divino, ha caído ya al sepulcro y ni el fluido magnético conseguirá devolverle la vida.

Volvamos la vista á otro argumento, menos absurdo que el anterior pero no menos especioso: porque con él se socaba, como hemos insinuado más arriba, el principio de la responsabilidad en que nos ocupamos, negándose al Poder Judicial la habilidad ó competencia para enjuiciar á los representantes del Poder Ejecutivo.

Los actos del que gobierna, dicen, son en la generalidad de los casos la resultante de circunstancias varias, que suelen excusar hasta las medidas en apariencia más violentas y graves.

¿Cómo, entonces, entregarlos para su apreciación al criterio de un juez de derecho, que falla ajustándose al espíritu de la ley y severidad del enjuiciamiento?

Valor y grande tendría este argumento, si los pilotos de la nave del Estado la gobernasen sin más ley que su capricho, sin más óbice que los naturales del océano y la tempestad.

Empero, en los tiempos que alcanzamos, el derecho público ha marcado al gobernante sus deberes y atribuciones, no siéndole permitido ejecutar más que aquello para que está autorizado por la Constitución y las leyes y estándole absolutamente vedado todo lo demás.

¿Qué peligro hay, pues, en entregar á un juez de derecho la apreciación de actos políticos, que fatal y necesariamente deben tener su origen en el derecho escrito?

Hasta aquí las apreciaciones teóricas. Hagamos ahora mérito de lo que nos ha sido dado observar en la práctica,



El pensamiento de convertir á la magistratura judicial en árbitra de las cuestiones políticas, ha sido ya puesto en práctica; y sus resultados aunque lejos de ser halagüenos del todo, dejan entrever alguna esperanza de reacción para todos aquellos que vinculan al cumplimiento de la ley la prosperidad nacional.

La última ley de elecciones, de 24 de Enero de 1884, arrebatando á funcionarios más ó menos dependientes del Ejecutivo la organización del poder electivo, permite á la justicia ordinaria conocer en los reclamos que se dedujeren contra la lista de mayores contribuyentes, base constitutiva de ese poder.

En tres ocasiones esa ley ha sido ya aplicada; y si pasamos en silencio la conducta de la casi totalidad de los magistrados de primera instancia, las Cortes superiores de Justicia han correspondido á la confianza que en ellas depositara el Congreso Nacional.

¿Y hay algo de raro en estos resultados? ¿Acaso la magistratura judicial no es la única llamada á decidir las contiendas políticas, desde que sus miembros son los únicos que no tienen en ella intereses propios que contemplar?

Leyes sabias les han cerrado en estos últimos tiempos el camino de los honores políticos, no dejándoles otra satisfacción que la tranquilidad de su conciencia, otra perspectiva, otra base de prosperidad en su carrera que la leal y honrada aplicación de las leyes.

Mientras esos preceptos subsistan, mientras ellos tiendan á dilatarse, como acontece en la hora presente, nada será más satisfactorio que extender la acción del Poder Judicial á donde quiera que haya una contienda que dirimir, una prescripción dudosa que interpretar, cualquiera que sea la cuantía de los intereses que están en juego, cualesquiera que sean la condición é importancia de las personas.

Así, elevando el magisterio judicial á la santa trípode en que le colocara la Mitología Antigua, le haremos más respetuoso de su misión y de sus fueros, revistiendo á la vez de mayor prestigio sus fallos.

Tales son, á nuestro entender, los argumentos que abonan el Poder Judicial para que echemos sobre sus hombros tan grave y delicada tarea, argumentos que si en el terreno teórico son susceptibles de una impugnación más ó menos especiosa, en el práctico, en que también hemos contemplado el problema, son á todas luces incontrovertibles.



IX

RESUMEN DE ESTE CAPÍTULO

Resumamos, ya que la responsabilidad ministerial parece haber sido estudiada en sus puntos más salientes.

La Constitución debe colocarla al amparo de sus preceptos, porque en ella descansa la seriedad del Gobierno, la confianza de los ciudadanos y la existencia de la misma Constitución.

Una ley especial clasificaría los delitos y su naturaleza para que esa responsabilidad pudiera hacerse efectiva, señalaría los tribunales de primera y segunda instancia que debieran conocer de ella é indicaría las penas que debieran aplicarse según los casos, concediendo acción popular.

Habría primeramente un juicio sumario, es decir, se averiguaría en primer término, si el Ministro acusado es ó no culpable del delito por que se le persigue, dejando á un juicio plenario la clasificación de ese delito y la pena.

De ese juicio sumario podría conocer en primera instancia la Corte de Apelaciones de Santiago con concurrencia del número total de los miembros de cada sala, con audiencia de su fiscal y del Ministro ó Ministros acusados, no pudiendo pronunciar resoluciones sin el acuerdo de las tres cuartas partes del total de los miembros de que se compone el tribunal. De este fallo habría apelación para ante la Corte de Casación, (1) la que se ajustaría á un procedimiento análogo para pronunciar sentencia.

Declarado culpable el Ministro ó Ministros acusados, quedarían de hecho suspendidos de sus funciones y emplazados para concurrir en juicio plenario y ante los mismos tribunales por el delito ó delitos que han sido materia de la acusación.

La tramitación en este evento sería la ordinaria para los juicios criminales, debiendo en caso condenatorio hacer mérito la sentencia de la responsabilidad civil á que haya lugar, ya á favor del Fisco ó de los particulares. De esta sentencia no habría recurso ni indulto alguno.

[1] Más adelante, al tratar del *Poder Judicial*, abogaremos por el establecimiento de una Corte de Casación, indicando al propio tiempo las atribuciones de que debe estar investida.



CAPÍTULO VII

DEL CONSEJO DE ESTADO

SUMARIO.—I Puntos de estudio que abraza este Capítulo.—II Primeras nociones de Derecho Público.—III Constituciones francesas de 14 de Setiembre de 1791 y de 23 de Octubre de 1795.—IV Constitución francesa de 13 de Diciembre de 1799 y primeras disposiciones sobre un Consejo de Estado.—V Senado Consulto de 18 de Mayo de 1804 que estableció en Francia el gobierno imperial.—VI El Consejo de Estado ante las Constituciones francesas de 4 de Noviembre de 1848 y 14 de Enero de 1852.—VII Las ideas de los enciclopedistas franceses se hacen extensivas á las otras secciones del continente europeo y en todas ellas se sancionan Constituciones más ó menos regulares.—VIII El Consejo de Estado ante las Constituciones de Wurtemberg, Países Bajos, Portugal, Brasil, Dinamarca é Inglaterra.—IX El Consejo de Estado es incompatible con las nociones más elementales de la política.—X Argumentos prácticos con que se pretende sostener el Consejo de Estado y su refutación.—XI Examen crítico de los artículos 102 y 103 de la Constitución de 1833.—XII Examen crítico del art. 104 de la Constitución de 1833.—XIII Examen crítico del art. 105 de la Constitución de 1833.—XIV Examen crítico de los arts. 106 y 107 de la Constitución de 1833.—XV El Consejo de Estado juzgado por sus propios actos.

I

PUNTOS DE ESTUDIO QUE ABRAZA ESTE CAPÍTULO

De todas las instituciones reconocidas por la Ley Fundamental de 1833, ninguna, como ésta, viene mereciendo desde la fecha misma de su implantación una crítica más severa, una reprobación más universal; ya de parte de nuestros publicistas, que, fijos los ojos en el ideal de un sistema republicano, se esfuerzan por popularizarlo é incorporarlo en nuestro régimen constitucional; ya por la prensa diaria, que atenta siempre á secundar todo movimiento regenerador y progresista, lucha sin descanso por que el Gobierno sea en el orden social un cooperador de la felicidad común, jamás un estorbo; ya, en fin, por nuestros hombres de parlamento, llámeseles legisladores ó constitu-



yentes, que creen cumplir fiel y lealmente los altos deberes de su investidura, coadyuvando al pensamiento y á los propósitos de esas dos grandes palancas del progreso moderno, el libro y el diario.

Se impugna al Consejo de Estado su origen monárquico ó napoleónico, los vicios de su constitución, el atropello ó desconocimiento que importan sus facultades de los derechos ó atribuciones que competen á los tres grandes poderes de un Estado soberano, y, por último, el pésimo y antipatriótico uso que ha hecho de esas mismas facultades, dejándose arrastrar siempre por los estrechos intereses de círculo, sin elevarse jamás á la región serena del deber y conveniencias públicas.

En presencia de cargos de tanta magnitud, y en una época, como la presente, en que de todos los puntos del horizonte político se lanzan certeros golpes contra la magna Carta de 1833, puede que tenga alguna importancia examinar la verdad que envuelvan aquellas afirmaciones, comprobarlas á la doble luz de la ciencia y de la práctica y deducir, como consecuencia de este empeño, las reformas sustantivas ó meras modificaciones que convenga introducir en el Estatuto Fundamental de la República.

No se nos ocultan los inconvenientes que nos ofrecerá esta labor de suyo ingrata, y que antes de ahora ha sido afrontada por publicistas de talento y de verdadera ilustración; pero ni una ni otra cosa nos detendrán, ya porque creemos que hay todavía nuevas ideas que traer al debate, ya porque en una materia tan importante como la presente, jamás serán desatendidos los esfuerzos de la perseverancia, los nobles propósitos de implantar algún día entre nosotros un régimen verdaderamente republicano, democrático y representativo.

Para coordinar nuestras ideas y para que se nos comprenda con mayor facilidad, principiaremos trazando á grandes rasgos el origen y los antecedentes históricos que han dado cuerpo y vida al Consejo de Estado; estudiaremos en segundo lugar si la existencia de esta institución es ó no compatible con la idea de un gobierno republicano; analizaremos en seguida una á una las disposiciones constitucionales en que reposa ese poder, concluyendo por apreciar la influencia por él ejercida en los destinos de Chile y por hacer una manifestación de lo que descamos y queremos sobre tan grave materia.



II

PRIMÉRAS NOCIONES DEL DERECHO PÚBLICO

¿El Consejo de Estado es una institución originaria de los constituyentes de 1833, o por el contrario, ella se encuentra en las Constituciones Políticas de la mayor parte de los pueblos civilizados?

Sin duda alguna, es esta una pregunta que no carece de importancia; sobre todo, si se considera que la mayor parte de nuestra legislación política, civil, comercial, criminal, cualquiera que ella sea, hase inspirado á menudo en la de aquellos pueblos que nos han precedido en las jornadas del derecho y del progreso.

Conviene entonces que hagamos una excursión histórica en el terreno constitucional, ya que de este modo podremos apreciar con más exactitud lo que en sí es y vale la institución que nos proponemos examinar y el rol más ó menos importante que juega en el gobierno de los países que la han aceptado.

La historia del derecho constitucional, propiamente hablando, no data de muy antiguo, y bien podría decirse que ella es casi de ayer.

Con efecto, antes del gran movimiento revolucionario de 1789, no había ni en las grandes ni pequeñas monarquías europeas la menor noción de derecho público. Todas ellas vegetaban ó arrastraban una existencia miserable bajo la mano absolutista de sus soberanos, quienes empuñaban el cetro, símbolo del más omnímodo poder, en virtud de ese derecho *divino* con que se creían favorecidos.

Fueron los excesos de esa autoridad, su desconocimiento absoluto de los derechos del ciudadano, su porfiada resistencia para que éste cooperase al bienestar social, el entronizamiento de castas privilegiadas que todo lo absorbían, la ley de la fuerza bruta como única reguladora de todos los conflictos; en una palabra, el pueblo todo destinado á servir y halagar hasta las más ridículas pasiones del soberano, lo que hizo despertar á las sociedades, agitarlas, convulsionarlas y hacerlas buscar en los eternos principios de la justicia hollada, de la libertad escarnecida, del derecho ultrajado y de la verdad desconocida, los medios de una regeneración política y social.



Cábele á la Francia haber sido la cuna de esa nueva era, cuyos primeros apóstoles pagaron con su propia sangre la sangre ajena y el excesivo fanatismo de sus principios. Sí, es á la Francia á la que debemos que el hermoso árbol de la libertad cubra con su apacible sombra nuestras tiendas y nuestros hogares; porque si es verdad que Inglaterra anticipóse en más de un siglo á la titánica labor de la Francia, también lo es que la revolución inglesa, aunque salvadora de la soberanía del pueblo, no supo ó no pudo, talvez á causa del espíritu escéntrico y poco cosmopolita de sus autores, comunicarse á los pueblos del continente.

El movimiento revolucionario de 1789, resultado de causas de tanta entidad, probó desde la primera hora que obedecía á principios bien determinados, que perseguía un ideal, y que si trataba de destruir, era para reedificar sobre las ruinas del pasado un edificio grandioso que á todos protegiera y beneficiara con igual provecho. Los enciclopedistas habían, por medio de sus escritos, aleccionado los corazones para resistir á las duras pruebas que la lucha contra el despotismo debía engendrar y preparado la inteligencia para las jornadas de la libertad y del derecho.

Así vemos que, aún no bien constituida la Asamblea Nacional, sus personalidades más eminentes dieron comienzo á la grandiosa empresa de redactar un Código Político, nuevo Evangelio que debía iluminar y consolar al mundo no menos que el primero.

La tarea fué ardua; ya por la resistencia que toda innovación fundamental encuentra en los espíritus timoratos, en costumbres sancionadas por el tiempo, en vicios arraigados, en el temor á lo desconocido; ya que se hablaba un lenguaje político y se invocaban principios y máximas que hasta ese día habían sido sólo del dominio de los filósofos y de los moralistas.

Empero, la Asamblea Nacional, para quien la historia nunca tendrá homenajes á la altura de su abnegación, de su valor cívico y de sus talentos, allanó todos los estorbos y presentó, cual otro Moisés, al mundo atónito, las tablas de la Nueva Ley.

Ya no habrá más despotismo, el pueblo ha reconquistado sus derechos, el trono ha perdido su origen *divino* y en el seno de la libertad, de la igualdad y de la fraternidad, irán en adelante á confundirse todos los hombres para elevar á Dios sus plegarias, para servir á la familia, á la patria y á la humanidad.



III

CONSTITUCIONES FRANCESAS DE 14 DE SETIEMBRE DE 1791 I DE 23 DE OCTUBRE DE 1795.

Vengamos ahora al terreno positivo y examinemos las diversas Constituciones elaboradas en Francia y en las otras secciones del continente, como fruto de ese gran movimiento impreso á los espíritus por los pensadores franceses. De este modo nos será dado contemplar los antecedentes que probablemente sirvieron de guía á los constituyentes de 1833, cuando se resolvieron á injertar en nuestra Carta la institución denominada «Consejo de Estado.»

Numerosas son las leyes fundamentales que se ha dado la Francia en el transcurso de menos de un siglo que lleva de lucha contra el absolutismo; ello se debe principalmente á la versatilidad de su carácter y á la osadía de algunos de sus guerreros, ó á las elucubraciones filosóficas de sus estadistas.

Fué la primera de esas Constituciones la promulgada el 14 de Setiembre de 1791, fruto de dos años de incesante labor de la primera Asamblea libre que tuviera la Francia y en cuyas disposiciones brilla aún la lógica de Sieyes que la redactara y la elocuencia divina de Mirabeau que la inspirara.

Esta obra, la primera en su género por el tiempo y la sabiduría y liberalidad de sus máximas de buen gobierno, contiene un solo error, en pugna abierta con el conjunto de sus preceptos: la subsistencia del trono, último homenaje tributado por la nueva era al absolutismo que gobernara al mundo por espacio de tantos siglos.

En ella fueron proclamados los derechos del ciudadano en tal latitud, que las Constituciones posteriores no han podido superarla. El dogma de la soberanía del pueblo fué santificado, se dividieron los poderes y se deslindaron sus respectivas esferas de acción.

El Poder Ejecutivo competía al rey con Ministros responsables, que eran sus únicos consejeros y quienes podían hacerse oír en el Cuerpo Legislativo. El soberano conducía las negociaciones diplomáticas, declaraba la guerra y hacía la paz con el acuerdo de la Asamblea Nacio-



nal; era el generalísimo de los ejércitos de mar y tierra; nombraba todos los funcionarios del orden administrativo, militar, eclesiástico y diplomático.

El Poder Legislativo residía en una Cámara única, llamada Asamblea Nacional, á cuyos miembros correspondía la iniciativa de las leyes, quedándole al rey el derecho de *veto* suspensivo.

El Poder Judicial, como el anterior, era electivo por medio de Asambleas primarias; y por primera vez se establecía una alta Corte de Casación, encargada de conocer en última instancia de los recursos que se dedujeren contra la infracción de las leyes que reglamentan todo proceso.

Tal era el mecanismo, sencillo, liberal y correcto de aquella Carta, que no estaba destinada á una larga existencia, á causa de que la vorágine revolucionaria, fomentada al principio y contenida después por la elocuencia de Mirabeau, esforzabase por borrar hasta la más leve sombra del pasado.

Con efecto, echando á un lado la época del *terror* que sobrevino después de la caída del trono en 18 de Agosto de 1792, y en la que los genios fatídicos é infernales de Marat, Danton y Robespierre ahogaron en corrientes de sangre humana, la República, la libertad y la virtud; el 23 de Octubre de 1795 marca la era inicial de la verdadera república; porque en ese día promulgóse por la Convención Nacional francesa el primer Estatuto republicano; en el que si hay defectos, en cuanto á la pluralidad de personas llamadas á ejercer el Poder Ejecutivo, ellos deben cargarse á los tiempos y no á los hombres que creían ver á un Cromwell en todo mandatario supremo.

Según aquel, el Poder Ejecutivo residía en un Directorio de cinco miembros, elegidos en escrutinio secreto por el Cuerpo Legislativo, con cinco años de duración y renovables por quintas partes en cada año. La suerte decidía en los cuatro primeros años sobre los miembros del directorio que debían terminar en sus funciones. Los negocios del Estado eran divididos entre ellos para su conocimiento; pero todos responsables de cualquiera medida que se adoptase.

El Poder Legislativo residía en dos Cámaras: El Consejo de los Ancianos, cuyo número no podía exceder de 250 y cuyos miembros debían tener 40 años de edad y ser casados ó viudos; y el Consejo de los Quinientos, cuyos miembros debían tener 30 años de edad á lo menos y á quienes correspondía solamente la iniciativa de las leyes.

La magistratura judicial era también electiva; y además del Tribunal de Casación, se establecía una alta Corte de Justicia encargada de juzgar y sentenciar con atribuciones de jurado á los miembros del Po-



der Ejecutivo y á los funcionarios públicos de primera jerarquía por los delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos, una vez que el Consejo de los Quinientos hubiese acordado su desafuero.

Todos los derechos individuales eran así mismo reconocidos: la propiedad y el domicilio eran inviolables; la conciencia un santuario al que ninguna autoridad podía tocar; no había castas ni privilegios, ni otras distinciones que las que nacen del talento y la virtud.

Tal fué la primera Constitución republicana que se dió la Francia, destinada á sucumbir en medio de la embriaguez patriótica que á los espíritu trajera el genio y heroismo sin par de Bonaparte.

IV

CONSTITUCIÓN FRANCESA DE 13 DE DICIEMBRE DE 1799 Y PRIMERAS DISPOSICIONES SOBRE UN CONSEJO DE ESTADO

A menudo los pueblos se fatigan de la lucha por la libertad, y sea por admiración, por gratitud ó por ese deslumbramiento que ejerce en los espíritus todo pensamiento atrevido, entréganse sin resistencia en brazos del hombre que ha salvado la bandera y la integridad del territorio.

Cerca de diez años hacía que el timón de la nave del Estado flotaba en el embravecido mar de la revolución á merced de los vientos y de los huracanes, cuando aquel rayo de la guerra, que meditaba un imperio tan vasto como su genio, tomó por asalto el mando supremo de la Francia, sin dar oídos ni al clamor de los tímidos, ni á las maldiciones de los sinceros repúblicos.

La Constitución de 1795 era un estorbo para los planes de Bonaparte; la del 13 de Diciembre de 1799, revocando la anterior, entregábale toda la suma del poder público y era el primer paso en la senda del cesarismo, que muy en breve debía recorrer esa Francia, que en quince años de titánicos sacrificios había consumido más oro, más hombres, más talento, más genio, más virtud, que lo que consumiera en todas las épocas de su historia.

El primer Cónsul, tal era el calificativo que la Constitución de



1799 daba á Bonaparte, representaba un poder omnímodo, sin contrapeso alguno en el Estado.

Además de las facultades inherentes á todo Poder Ejecutivo regular, competíale el nombramiento del Senado, de los Consejeros de Estado, la exclusiva iniciativa de las leyes, el derecho de darse un sucesor, el nombramiento de los altos oficiales de justicia, la inviolabilidad de su persona, en una palabra, era un monarca absoluto al cual faltaba sólo el cetro y la corona.

Bonaparte, deseando rodear su persona de la mayor autoridad y brillo posibles, á causa del efecto que ella despierta en el espíritu movable y versátil del francés, pidió al antiguo imperio de Carlo-Magno su esplendor, sus nombres y sus órdenes jerárquicas.

Así vemos, que en la Ley Fundamental de 13 de Diciembre de 1799, especie de transición entre el republicanismo que se iba y el cesarismo que llegaba, comenzó por establecer el Consejo de Estado, cuerpo que por su índole y atribuciones hace recordar á esos doce Pares de Francia que rodeaban á aquel emperador.

El art. 52 de la Constitución aludida dice textualmente: «Bajo la dirección de los Cónsules, establécese un Consejo de Estado que se encargará de redactar los proyectos de ley y reglamentos de la administración pública, y resolver las dificultades que se suscitaren en materia administrativa.»

Por el artículo siguiente se dispone que el primer Cónsul debe designar en cada ocasión á tres miembros del Consejo de Estado para que en su nombre patrocinen en la Asamblea Nacional los proyectos de ley que el Gobierno ha sometido á su consideración.

Por último, por el art. 75 de esta misma Carta corresponde á los Consejeros de Estado conocer en el desafuero de los Ministros del despacho.

Tales son los primeros antecedentes que encontramos en las Constituciones francesas respecto al Consejo de Estado.

Como se ve, él viene á la vida por la mano del absolutismo, arrebatando al Poder Legislativo su acción más preciosa, la iniciativa de las leyes, el conocimiento del desafuero de los Ministros del despacho, ese principio salvador de las democracias representativas, ya que importa el castigo de los malos actos del Ejecutivo.

Luego le vamos á ver investido aún de mayores facultades.



V

SENADO CONSULTO DE 18 DE MAYO DE 1804 QUE ESTABLECIÓ EN FRANCIA EL GOBIERNO IMPERIAL

En fin, el golpe de Estado, que Bonaparte venía preparando desde que asumió el mando supremo de la República, verificóse el 18 de Mayo de 1804, sin que se levantara ni una sola voz para protestar en el seno de esa Francia, tan idólatra siempre de la libertad y á la sazón adormecida por los triunfos de Marengo, Guiena y Austerlitz.

Por el Senado Consulto de esa fecha se estableció el gobierno imperial, se reglamentó el orden de sucesión al trono en la familia de Napoleón Bonaparte y se organizaron los grandes poderes del Imperio.

Aunque el nuevo Código respetaba, como los anteriores, aquella serie de principios, que la primera Asamblea Constituyente convino en llamar *Declaración de los Derechos del hombre*, la totalidad de las garantías del ciudadano quedaba en manos del Emperador.

Se crearon las altas dignidades del Imperio con carácter vitalicio, como el *Gran Elector*, el Gran Canciller, etc., etc., y se dió origen á una nueva nobleza, que, como las anteriores, debía encontrar sus títulos ó en los campos de batalla ó en la pasiva obediencia al César.

Por primera vez, desde la emancipación borbónica, la magistratura judicial dejó de ser electiva y el Emperador se reservó el derecho de nombrar á los jueces y miembros de los Tribunales, sin otra obligación que la de sacarlos de las listas que á este efecto debían formar las Comunas en cada año.

El Poder de hacer las leyes residía aparentemente en el Senado, Tribunado y Cuerpo Legislativo. El derecho de moción competía únicamente al Emperador y á su Consejo de Estado, cuerpo en cuyo nombramiento el pueblo no tenía participación alguna.

Hé aquí ahora las disposiciones del Senado Consulto de 18 de Mayo de 1804 referentes á esta institución y que son complementarias de la que dejamos trascrita en el párrafo anterior: «Art. 75. Cuando el Consejo de Estado delibera sobre los proyectos de ley y sobre los re-



glamentos de administración pública, deben encontrarse presentes dos tercios de los miembros en servicio ordinario.

«El número de los consejeros de Estado presentes no puede ser menos de veinticinco.

«Art. 76. El Consejo de Estado se divide en seis secciones; á saber: Sección de legislación, del interior, de finanzas, de guerra, de marina y de comercio.

«Art. 77. Se otorgará diploma de consejero de Estado vitalicio, al miembro del Consejo que haya permanecido durante cinco años en el ejercicio de su cargo.»

Y por el inciso final del art. 77 dispone: «que el cargo de Consejero de Estado se pierde sólo después de haber sido procesado por la alta Corte Imperial y condenado por delito que merezca pena aflictiva ó infamante.»

No se necesita de mucha perspicacia para comprender que un cuerpo de esta especie contrabalanceaba, ó mejor dicho, reducía en sumo grado las atribuciones de los otros poderes del Estado.

Constituido por la sola voluntad del Emperador, vitalicio en su ejercicio, inviolable en sus miembros, cuerpo ejecutivo y fiscalizador á la vez, el Consejo de Estado era un poder monstruoso, anómalo, injertado en una Constitución para mantener en el nombre el régimen representativo y creado para evadir responsabilidades y ser un auxiliar poderoso del despotismo.

Napoleón, que gobernaba el Imperio, sin otra voluntad que la suya, ideó esta institución, que era su hechura, que hablaba por él á la Francia, que obraba, que dictaba leyes, que atendía á las finanzas, al gobierno de los departamentos, á la justicia, á la marina, al ejército, etc., y contra la que debía estrellarse el clamor público, si es que osara levantarse.

VI

EL CONSEJO DE ESTADO ANTE LA CONSTITUCIÓN FRANCESA DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1848 Y 14 DE ENERO DE 1852.

El Consejo de Estado desapareció con el Imperio que lo había establecido. Ni la restauración borbónica de 1815 ni la Monarquía de Julio lo creyeron digno de figurar en sus Cartas constitucionales. Pa



ra tropezar otra vez con él en las instituciones francesas, menester es avanzar hasta la república de 1848, que, como la de 1793, iba á ser el preludio de un nuevo Imperio.

En efecto, el Consejo de Estado renace en la Constitución del 4 de Agosto de 1848, con atribuciones y prerogativas análogas á las consignadas en el Senado Consulto de 18 de Mayo de 1804; pero con un origen más democrático y representativo.

Después de establecerse por el art. 71 un Consejo de Estado, cuyo jefe será el Presidente de la República, se dispone por los artículos 72 y 74 que sus miembros sean elegidos por la Asamblea Nacional en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, debiendo durar seis años en sus funciones y pudiendo ser reelegidos indefinidamente.

El art. 75 define así sus atribuciones: «Se oye al Consejo de Estado en los proyectos de ley que el gobierno remite al Cuerpo Legislativo y en los que éste envía á aquel para su promulgación; prepara los reglamentos sobre los diversos ramos de la administración pública; redacta los que le ha encomendado la ley y ejerce sobre los otros poderes del Estado cierta supervigilancia.»

De muy corta duración fué la Carta republicana de 4 de Noviembre de 1848.

Luis Napoleón Bonaparte, elegido Presidente de la República, no era, por los antecedentes gloriosos de su familia y las justas ambiciones de un príncipe caído, el personaje más á propósito para afianzarla y robustecerla.

Su objetivo era el Imperio, y después de haber preparado los espíritus y de haberse impuesto á la nación por sus dotes de carácter y de inteligencia, dió el golpe de Estado de 2 de Diciembre de 1851, que trajo para la Francia horas de supremacía indisputable en el continente europeo, concluyendo por sumirla en la vergüenza de las derrotas y de la desmembración territorial.

La Constitución de 14 de Enero de 1852 fué el fruto de ese atentado audaz.

Aunque se conservaba á la Francia el nombre de república, sus disposiciones estaban calcadas sobre las del Senado Consulto de 18 de Mayo de 1804, que fundó el primer Imperio napoleónico.

Hé aquí ahora los artículos de ésta que hacen al punto en estudio:

«Art. 47. El número de Consejeros de Estado en servicio ordinario no puede exceder de cuarenta á cincuenta.

«Art. 48. Los Consejeros de Estado serán nombrados por el Presidente de la República y renovados por el mismo.

«Art. 49. El Consejo de Estado es presidido por el *Presidente de*



la República, y en su ausencia, por la persona que él designe como vice-presidente del Consejo de Estado.

«Art. 50. El Consejo de Estado se encarga, bajo la dirección del *Presidente de la República*, de redactar los proyectos de ley y los reglamentos de administración pública, y resolver las dificultades que se susciten en materia de administración.

«Art. 51. El Consejo de Estado sostiene en nombre del Gobierno las discusiones de los proyectos de ley. Los Consejeros de Estado, encargados de interpretar las ideas del Gobierno, serán designados por el *Presidente de la República*.

«Art. 52. El sueldo de los Consejeros de Estado es de 25,000 francos.

«Art. 53. Los Ministros tienen derecho á tomar parte en las deliberaciones del Consejo de Estado.»

Estas deliberaciones constitucionales fueron complementadas por el decreto de 25 del mismo mes y año, que organizó definitivamente este cuerpo.

Hé aquí la parte más sustantiva de ese decreto:

«Art. 1.º El Consejo de Estado, bajo la dirección del *Presidente de la República*, redacta los proyectos de ley y sostiene su discusión ante el Cuerpo Legislativo.

Presenta los decretos que versan: 1.º sobre los negocios administrativos, cuyo examen le ha sido deferido por disposiciones legislativas ó reglamentarias; 2.º sobre lo contencioso administrativo; 3.º sobre los conflictos de atribuciones entre las autoridades administrativas y judiciales. Es necesariamente llamado á dar su dictamen sobre todos aquellos decretos que reglamentan la administración pública.

Conoce en todos los asuntos de policía administrativa respecto de los funcionarios cuyos actos les son deferidos á su conocimiento por el Emperador.

En fin, da su dictamen sobre todas las cuestiones que les son sometidas por el *Presidente de la República* (1) ó por los Ministros.»

Tales son las disposiciones francesas sobre el Consejo de Estado, y que si hemos debido apuntarlas con más ó menos exactitud, ha sido, ya porque muchas de ellas guardan analogía con las disposiciones de nuestra Carta Fundamental, ya por ser la Francia la cuna de la institución en estudio.

(1) Subrayamos la palabra para hacer notar el lenguaje equívoco de que se sirve el decreto.



VII

LAS IDEAS DE LOS ENCICLOPEDISTAS FRANCESES SE HACEN EXTENSIVAS Á LAS OTRAS SECCIONES DEL CONTINENTE EUROPEO Y EN TODAS ELLAS SE PROCLAMAN CONSTITUCIONES MÁS Ó MENOS REGULARES.

La Revolución política y social que los enciclopedistas del siglo XVIII realizaron en Francia, muy luego salvó los límites de este país y prendió con ardor inusitado en las otras secciones del continente europeo. La verdad y novedad de sus doctrinas, el cansancio que todos experimentaban á causa del despotismo de los reyes, el involuntario deseo de seguir las huellas de un movimiento que venía á cambiar por completo la faz de las naciones, hicieron que los pueblos despertasen y que, cual náufrago que encuentra una roca á que asirse, tendiesen sus brazos á la nueva arca que resguardaba sus derechos y su propia entidad de hombres libres.

Los tronos, sacudidos desde su base y temerosos de que la regeneración, cual avalancha, les arrastrara en su marcha majestuosa, pusieron de pie y prepararon ellos mismos la revolución que en el pueblo fermentaba.

En Francia, el movimiento había tenido su origen en las capas más ínfimas de la sociedad, y en su marcha próspera, al encontrarse con la monarquía, la había derribado y decapitado sus representantes, porque ella y ellos simbolizaban para el pueblo la fuente y los instrumentos de sus desgracias.

En las otras secciones del continente europeo, los reyes anticipáronse al despertar de las ciudades, y con ello afianzaron sus tronos y perpetuaron sus regalías; porque los pueblos aceptan y aún agradecen con efusión los bienes ó reformas que obtienen sin lucha y sin sangre.

En Francia la libertad y la república fueron ahogadas por la anarquía, y de sus inmensos sacrificios quedóle únicamente las glorias de sus triunfos, el recuerdo efímero de una grandeza sin precedentes y el remordimiento de los cadalsos erigidos en sistema y como medio de gobierno.

En los otros países de Europa no se habló de república ni de repu-



blicanos; pero Constituciones moderadas devolvieron al pueblo muchos de los derechos que monopolizaba el trono.

Mientras la Francia, convertida toda ella en una fragua revolucionaria, consumió por sí misma sus ricos elementos de vitalidad republicana; sus vecinos, á la luz de esos siniestros resplandores, ensayaron reformas saludables y concedieron á la libertad un asiento en sus banquetes.

VIII

EL CONSEJO DE ESTADO ANTE LAS CONSTITUCIONES DE WURTEMBERG, PAÍSES BAJOS, PORTUGAL, BRASIL, DINAMARCA E INGLATERRA.

Vengamos ahora á esas Constituciones y trascribamos, como lo hemos hecho con las francesas, los preceptos que tienden al establecimientos de un Consejo de Estado.

El Estatuto Fundamental del reino de Wurtemberg, promulgado en 25 de Setiembre de 1819 y que parece haberse inspirado en los Senados Consultos del primer imperio, reconoce un consejo de Estado que, según los artículos 54, 55, 56, 57 y 58, ocupa después del rey el primer rango entre los poderes de la nación y que se compone de los Ministros del despacho y de las demás personas que el Soberano tenga á bien designar.

Hé aquí ahora las disposiciones del caso:

«Art. 59. Son atribuciones del Consejo, como cuerpo consultivo: 1.º todos los negocios de Estado; 2.º la iniciativa para destituir ó suspender los funcionarios públicos; 3.º conocer en los conflictos entre las autoridades administrativas y judiciales; 4.º conocer igualmente en las relaciones del Estado con las Iglesias y de las contenciones que se susciten entre éstas; y 5.º todos aquellos negocios sobre los cuales el rey pida su dictamen.»

«Art. 60. En materia contenciosa, el Consejo de Estado conoce: 1.º en los recursos contra las decisiones ministeriales; 2.º en los recursos contra las penas impuestas por la autoridad administrativa; y 3.º en las expropiaciones en beneficio del Estado y de las corporaciones, cuando la persona interesada no se opone á ello.»



En los Países Bajos, Holanda, el Estatuto Fundamental, promulgado en 1815 y modificado en 1840 y 1848, ordena en su artículo 71 lo siguiente: «Habrá un Consejo de Estado, cuya organización y competencia serán reglamentadas por la ley.

El Rey preside el Consejo de Estado y nombra sus miembros.

A la edad de 18 años el príncipe de Orange (heredero presuntivo del trono) toma asiento por derecho propio en el Consejo, y tiene voz consultiva»

La Constitución portuguesa de 29 de Abril de 1826, más explícita que la anterior, se expresa así sobre la materia:

«Art. 107. Habrá un Consejo de Estado cuyos miembros, vitalicios en sus funciones, serán nombrados por el Rey.»

«Art. 108. Los extranjeros no pueden ser Consejeros de Estado aún cuando estén naturalizados.»

«Art. 109. Los Consejeros de Estado, antes de entrar en el ejercicio de sus funciones, deben prestar juramento en manos del Rey de observar la religión católica, apostólica, romana, de respetar la Constitución y las leyes, de ser fieles al Rey y aconsejarle según su conciencia, é inspirándose únicamente en el bien de la nación.»

«Art. 110. Los Consejeros de Estado serán oídos en todos los negocios importantes y en las medidas generales de administración pública: principalmente en las declaraciones de guerra, conclusiones de paz, negociaciones con las potencias extranjeras y en todas las ocasiones en que el Rey se proponga ejercer alguna atribución propia del Poder Moderador.....»

Por el artículo siguiente se establece la responsabilidad de los Consejeros por los votos que emitan con dañada intención y se señalan las penas que deben aplicárseles en éstos casos.

El Brasil, al modificar por el acta constitucional de 12 de Setiembre de 1834 su Carta de 25 de Marzo de 1824, ha constituido un Consejo de Estado exactamente idéntico en su carácter y atribuciones al existente en Portugal.

Dinamarca, que ha despertado á la vida constitucional algo más tarde que sus vecinos, 28 de Julio de 1865, organiza de un modo verdaderamente sabio y correcto el Consejo de Estado.

Hé aquí los artículos del caso:

«Art. 15. La reunión de los Ministros forma el Consejo de Estado, en el cual toma asiento el sucesor al trono cuando es mayor de edad. El Rey lo preside excepto en los casos previstos en los artículos 7 y 8.»

«Art. 16 Todas las leyes y medidas importantes del Gobierno son discutidas en el Consejo de Estado. Cuando el Rey está imposibilitado para



presidir el Consejo de Estado, puede someter el examen de los asuntos á un consejo de ministros. Este consejo se compondrá de todos los ministros, bajo la presidencia de aquel que el Rey haya nombrado presidente del consejo. Cada ministro debe dar su voto al protocolo, y las resoluciones son tomadas por mayoría de votos. El presidente del Consejo presenta al Rey el protocolo de las sesiones, firmado por los ministros presentes, quien inmediatamente decide si aprueba la proposición del consejo, ó si debe examinarse nuevamente en el Consejo de Estado.»

Dejaríamos un gran vacío en esta reseña, si no hiciéramos mención del Consejo de la Corona ó Consejo privado que existe en la Gran Bretaña, y que si tiene muchos puntos de contacto con las instituciones análogas de otros países, se aparta también considerablemente de todas ellas, á tal punto que sería difícil clasificarlos científicamente.

Como se sabe, en Inglaterra no hay una Constitución fija y ordenada, tal como se halla en todas las naciones cultas. Sus leyes, sancionadas primero por la costumbre é impuestas á los parlamentos por el pueblo más *sui generis* del mundo, se encuentran espuestas á ser revocadas ó modificadas sin el menor obstáculo y cortapisa.

El Consejo de la Corona existe desde muy antiguo; sus miembros, bajo Carlos II en 1679 llegaban sólo á 30 y hoy ese número asciende á 174. El Rey los revoca y nombra á su voluntad; todos ellos tienen el tratamiento de *muy honorables* y son además inviolables en sus personas.

Necesariamente deben tener un asiento en el Consejo las siguientes personas constituidas en dignidad: los miembros de la familia real, los del Gabinete, los Arzobispos de Cantorbery y York, el Obispo de Londres, el Lord Canciller, los jueces de apelación, los presidentes de las tres Cortes Superiores, el juez de la Corte del Almirantazgo, el *Speaker*, presidente de la Cámara de los Comunes, los embajadores, el comandante en jefe, el primer Lord del Almirantazgo, el vice-presidente de la Secretaría de Comercio, el pagador general y el presidente de la Caja de Ahorros de los Pobres.

Sus atribuciones son políticas y judiciales.

Sus atribuciones políticas consisten en deliberar en todas las cuestiones que el Rey les proponga sobre los negocios públicos y el ejercicio de su prerogativa y dar su dictamen sobre los proyectos aprobados por el Parlamento. Especialmente el Rey debe someter al Consejo los negocios coloniales, los de presa y cuarentena y los matrimonios de los individuos de la familia real. El Consejo, á la muerte del soberano, toma las disposiciones necesarias para la proclamación del sucesor.



Las atribuciones judiciales consisten en instruir procesos contra los miembros del Gobierno y ordenar el arresto de los culpables (sin que á las personas arrestadas se les prive del beneficio del bill de *habeas corpus*.)

Omitimos aquí hablar de la Constitución Belga de 7 de Febrero de 1831, de la prusiana de 1850, de la española de 1856 y de la Suiza de 1848, ya porque en las tres primeras no se reconoce la institución en estudio, ya porque en la última se da el nombre de Consejo de Estado á una corporación *sui generis*, que está investida á la vez de funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. (2).

IX

EL CONSEJO DE ESTADO ES INCOMPATIBLE CON LAS NOCIONES MÁS ESENCIALES DE LA POLÍTICA

Por la reseña constitucional que dejamos hecha, nótese que el Consejo de Estado, á estarnos á su organización y atribuciones, no presenta semejanza alguna en los diversos países en que ha sido adoptado.

Ya es elegido caprichosamente por el soberano, como aconteció en el primero y segundo imperio napoleónico, y al presente en Portugal, Brasil, etc.; ya nace por derecho propio, como se dispone en Dinamarca; ya es designado por la Asamblea Legislativa, como se vió en Francia durante la segunda República de 1848; etc.

En cuanto á sus atribuciones, toda clasificación es imposible; porque además de las meramente consultivas, en lo que hay perfecta uniformidad en todas partes, ejerce las de la administración ejecutiva, la judicial y, en vasta escala, la legislativa.

En medio de tan opuestos precedentes ¿será menester que indagemos el valor científico de la institución en exámen? ¿Será menester, así mismo, que averigüemos qué necesidades viene á satisfacer en el cuerpo político y social?

(2) Nos hemos servido en esta reseña constitucional de la importante obra de Laferrère "*Les Constitutions d'Europe et d'Amérique*".



Si nos ajustamos á los principios más elementales de la ciencia política, ni por un instante puede haber duda acerca de la respuesta que debemos dar á la primera de aquellas interrogaciones.

En verdad, ésta ha conseguido elevar ya al carácter de un principio inmutable de buen gobierno la división del poder público en tres ramas; con atribuciones propias, derivadas de su naturaleza y de los fines peculiares que cada una persigue dentro del Estado.

¿Qué denominación científica, entonces, puede darse á una institución que resume en sí una parte de los atributos de los tres grandes poderes del Estado, á la par que no es establecida directamente por el pueblo? ¿Qué valor intrínseco puede tener un cuerpo, á estarnos á la ficción constitucional que le da vida, que en todas partes ostenta atributos diferentes, que existe merced á la invasión que opera en el campo de otros poderes?

Todo esto está fuera de comentarios; porque, si debate pudiera abrirse sobre ello, valdría tanto como confesar que la política no ha salido aún del estado embrionario.

Si el Consejo de Estado legisla, la rama encargada de definir el derecho debe sentirse lastimada por el cercenamiento de sus atribuciones, á la par que el principio de la soberanía nacional, que sólo á aquella ha confiado tan difícil misión. Si el Consejo de Estado administra justicia, la confusión y el desorden son todavía más lamentables; porque nada es más peligroso que arrebatar á los jueces establecidos por la ley el conocimiento de las causas que les pertenecen, para entregarlos en manos políticas, que siempre posponen toda consideración de justicia ante los pasajeros intereses de aquélla. Si el Consejo de Estado ejerce la función ejecutiva, la unidad y la responsabilidad de ésta desaparecen como por encanto; retrogradando á aquella época, en que por el temor al absolutismo de uno solo, se fraccionó poco á poco el poder á tal punto de no encontrarlo en parte alguna y hacerlo impotente para las cosas más nimias.

No inútilmente, pues, la observación científica y experimental demuestran que cada poder político debe vivir dentro de la esfera de sus atribuciones, y que todo aquello que tienda á desviarlos ó á invadir más de lo preciso el dominio ajeno, será siempre causa constante de perturbaciones y amenazas para la marcha correcta de todo gobierno.

Si la institución que nos ocupa respira en una atmósfera que no le es propia, si para vivir necesita robar á otros la existencia, si tiende á satisfacer necesidades que cuentan para ello con elementos más autorizados, preciso será concluir que ella es un estorbo en la senda constitucional, un resorte inútil en la máquina administrativa, un cuerpo



sin materia ni nombré en la ciencia, fuente perenne de trastornos y sobresaltos.

Veamos, ahora, los razonamientos en que se funda la práctica de algunos países para dar existencia á ese cuerpo.

X

ARGUMENTOS PRÁCTICOS CON QUE SE PRETENDE SOSTENER EL CONSEJO DE ESTADO Y SU REFUTACION

Apesar de la doctrina expuesta, que no admite impugnación alguna, varias son las razones con que algunos estadistas sustentan la existencia del Consejo de Estado.

La inmensa suma de atribuciones, dicen, que al Ejecutivo compete en todá monarquía constitucional, exige indispensablemente la presencia de un cuerpo prestigioso por la condición de sus miembros, á fin de que auxilie al soberano y sus Ministros con sus luces y vasto caudal de experiencia en los negocios públicos.

El argumento así concebido, no tiene el menor valor; porque para ello sería menester que se nos probara que cabe dentro de la ciencia política la existencia de un trono armado de una inmensa suma de poder. Y aún en esta hipótesis, queda por averiguar si llenaría aquellos fines una institución creada y revocable al arbitrio del soberano.

Una y otra tesis son, pues, de todo punto insostenibles.

La monarquía constitucional, mal necesario en algunos pueblos, si pretende marchar en parte siquiera con las enseñanzas de la política, no debe dar al Ejecutivo más atribuciones que aquellas que nacen de su naturaleza y las indispensables para afianzar el trono, teniendo especial cuidado de hacer el más explícito reconocimiento de la responsabilidad de sus actos.

Ahora bien, ó el personal del Consejo de Estado débese únicamente á la voluntad regia, lo que no reviste sus actos de mayor autoridad y prestigio; ó es designado por otro poder; y entonces se presenta la anomalía que una entidad soberana en su origen, con libertad para obrar y responsable, pueda escudarse de sus yerros, alegando que ellos son el fruto de inspiraciones extrañas. Lo primero, si nos es permitido

la frase, es un pleonismo constitucional; lo segundo una relajación del principio de la independencia de los poderes, una inmoralidad gubernativa.

No es menos especioso el argumento con que se pretende sostener tal institución dentro del régimen republicano.

Los frecuentes cambios, dicen, que se operan en las democracias representativas en el personal del Gabinete y el corto lapso de tiempo que en el ejercicio de sus funciones permanece el Jefe Supremo de la República, hacen que los actos de la administración carezcan de ese sello de uniformidad y consecuencia, que les imprime mayor majestad, ocasionándose por ende un notable desprestigio para las instituciones é intereses que se desarrollan á su sombra. Para salvar estos obstáculos, agregan, urge la presencia de un cuerpo numeroso, distinguido y ajeno á los vaivenes de la política, á fin de que inspire siempre con igual eficacia, con igual sabiduría á los directores de la cosa pública.

Cuando así se ratiocina, olvídase que un Consejo de Estado, tal cual se conoce en la casi totalidad de los países que le han dado un lugar en sus Códigos, no es una autoridad meramente consultiva, y que las alteraciones que sufre el personal gubernativo, fruto son no de vaivenes inconscientes de la política, sino el lógico y preciso desenlace de las luchas parlamentarias y de la consulta discreta que en períodos más ó menos cortos se hace al pueblo sobre el individuo que ha de regir sus destinos.

Con efecto, la institución que nos ocupa, según está dicho más arriba, tiene á su alcance los triples atributos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Además, la democracia moderna está basada en el principio de la soberanía nacional; y sólo al pueblo, hablando constantemente en los comicios, es á quien corresponde modificar el rumbo de la administración.

Consejeros extraños al cuerpo Legislativo é incapaces de prestar atención preferente á los intereses sociales y políticos, por el consorcio en que viven con los miembros del Ejecutivo, son, á no dudarlo, elementos de desgobierno, y muy apropiados para socabar el principio de la existencia de los tres grandes poderes.



XI

EXAMEN CRÍTICO DE LOS ARTÍCULOS 102 Y 103 DE LA CONSTITUCIÓN
DE 1833

Los elementales principios de derecho público, desarrollados en los dos párrafos precedentes, tendrán un apoyo más, si, encarando el problema en el terreno positivo, conseguimos demostrar el ningún valor científico de los artículos constitucionales en que reposa el Consejo de Estado, si apuntamos los mil inconvenientes que él ha introducido en nuestro mecanismo gubernativo y las protestas que siempre ha despertado por medio de los órganos de la opinión pública.

Y comenzaremos por los que atañen á su organización.

"Art. 102. (Ley de 24 de Octubre de 1874). Habrá un Consejo de Estado compuesto de la manera siguiente:

De tres consejeros elegidos por el Senado y tres por la Cámara de Diputados en la primera sesión ordinaria de cada renovación del Congreso, pudiendo ser reelegidos los mismos Consejeros cesantes. En caso de muerte ó impedimento de alguno de ellos, procederá la Cámara respectiva á nombrar el que deba subrogarle hasta la próxima renovación;

De un miembro de las Cortes superiores de Justicia, residente en Santiago;

De un eclesiástico constituido en dignidad;

De un general de ejército ó armada;

De un jefe de alguna oficina de hacienda;

De un individuo que haya desempeñado los cargos de Ministro de Estado ó Agente diplomático, Intendente, Gobernador ó Municipal;

Estos cinco últimos Consejeros serán nombrados por el Presidente de la República;

El Consejo será presidido por el Presidente de la República, y para reemplazar á éste, nombrará de su seno un Vice-Presidente que se elegirá todos los años, pudiendo ser reelegido.

El Vice-Presidente del Consejo se considerará como Consejero más antiguo para los efectos de los artículos 75 y 78 de esta Constitución.



Los Ministros del despacho tendrán sólo voz en el Consejo, y si algún Consejero fuere nombrado Ministro, dejará vacante aquel puesto."

La actual organización del Consejo de Estado no es la misma que elaboraron las manos monárquicas de 1833.

Siguiendo muy de cerca el espíritu del primer imperio napoleónico, que creara esa institución, los convencionales de aquel año entregaron por completo su nombramiento en manos del Presidente de la República.

Los cuatro Ministros del despacho y ocho individuos elegidos, como hoy, en la Iglesia, en el Ejército, en la diplomacia, en las oficinas de Hacienda, etc., formaban el Consejo de Estado, según el primitivo artículo 102.

La crítica severa que siempre se ha dejado sentir contra este cuerpo, que la síntesis liberal de 1828 no consideró digno de la República, hizo que los gobernantes de 1874 pensaran en su reforma, sino en sus atribuciones, al menos en su organización.

Inspirándose en aquella, se fijó en once el número de sus miembros, de los cuáles seis deben ser elegidos por el Congreso y los cinco restantes por el Presidente de la República, alejando así la idea de una influencia sin contrapeso por parte de este funcionario en las decisiones del Consejo.

No hay duda que esta reforma, tímida y vacilante, como todas las que se han operado en la Carta de 1833, tiende á revestir aquel cuerpo de cierta independencia y propio prestigio en sus resoluciones; pero también es verdad que tan generosas expectativas han salido fallidas una vez más; porque apesar de todo eso, la omnipotencia del jefe del Estado subsiste aún sin el menor contrapeso.

El Parlamento no es en el día, como no lo fué ayer, ni como lo será mañana, una manifestación libre y espontánea de la soberanía del pueblo, sino un reflejo directo, una estampa fiel del Presidente de la República, de sus simpatías, de sus caprichos, de sus veleidades de *Gran Señor*.

Aunque la lucha suele trabarse con perseverancia y tenacidad en algunas circunscripciones electorales, aunque el triunfo corone de distancia en distancia esos esfuerzos titánicos y generosos de la opinión, la fisonomía moral del Congreso, que nace de la mayoría absoluta de sus miembros, no es otra que la que le imprime el *Supremo Elector*.

Dados estos antecedentes, puédesse afirmar que el Consejo no está hoy revestido de mayor autoridad que ayer, y que las mismas sombras y las mismas odiosidades le persiguen todavía ante el concepto de la opinión ilustrada; porque él no es una institución en la que el ofen-



dido pueda encontrar justicia, sino un cuerpo esencialmente presidencial, especie de guardia pretoriana del primer Magistrado de la República, que le halaga y le aconseja según sus dictados, que le encubre sus bastardías y que le escuda de los certeros dardos de la opinión indignada.

Art. 103. Para ser Consejero de Estado se requieren las mismas calidades que para ser Senador.»

Por el art. 32 de esta misma Carta, para ser Senador se exige: «Ciudadanía en ejercicio, treinta y seis años de edad, no haber sido condenado por delito y una renta de dos mil pesos anuales á lo menos.»

Con estos requisitos hase querido dar al Consejo de Estado las condiciones de un cuerpo serio, honorable, independiente y aún un tinte bien pronunciado de aristocracia.

Sin embargo, el medio siglo que llevamos de vida constitucional pruébanos dolorosamente que esas exigencias nada valen, y que los Gobiernos jamás han tenido óbice para encontrar individuos que, aunque adornados de aquellas calidades, hanse prestado gustosos á secundar todas las políticas, á apoyar todos los despotismos.

Ni la fortuna, ni los años son prendas de independencia de carácter. Ella se encuentra las más de las veces en la modestia y el silencio, lugares adonde sólo llega el ojo penetrante y justiciero del pueblo, jamás el del jefe de una nación, que en todo momento exige de sus subordinados, respeto, acatamiento y pasiva obediencia.

Tal ha sucedido entre nosotros, y de ello proviene que esta disposición careza en absoluto de valor.

XII

EXAMEN CRÍTICO DEL ARTÍCULO 104 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1833.

«Art. 104. Son atribuciones del Consejo de Estado:

1.ª Dar su dictamen al Presidente de la República en todos los casos que lo consultare.»

Con mucha razón preguntase el señor Carrasco Albano, comentan-



do este artículo ¿por qué sólo el Presidente de la República goza del privilegio de tener cerca de sí consejeros que le inspiren hasta en sus menores actos? ¿Qué razón habría para no dárselos á los otros miembros del Poder Ejecutivo, y aún á los funcionarios judiciales ó legislativos?

No la vemos, y por eso no nos explicamos este precepto.

El Presidente de la República, por la importancia y multiplicidad de los asuntos de que está encargado, tiene á los Secretarios del despacho que le ayudan, que pueden cooperar acertadamente en la marcha de la administración y que, propiamente hablando, son sus consejeros naturales.

Además, si es verdad que al Presidente de la República corresponde la adopción de las medidas más trascendentales, también lo es que ellas se presentan á su espíritu cuando han sido bastante dilucidadas, ya en los comicios públicos, ya en la tribuna parlamentaria, ya en esa otra tribuna más potente y eficaz que todas, la prensa.

En las democracias modernas, como sucedió en Atenas y Roma, el pueblo discute por sí mismo sus intereses, formula con acierto increíble las resoluciones que deban adoptarse, no dejando á los mandatarios otro papel que el de meros ejecutores de su voluntad, claramente manifestada.

El pueblo es, pues, el consejero del jefe de una república; á él debe descenderse, si se trata de consultar sus intereses, si se pide un asiento, aunque modesto, en el templo de la inmortalidad.

«2.ª Presentar al Presidente de la República en las vacantes de jueces letrados de primera instancia, y miembros de los Tribunales superiores de Justicia, los individuos que juzgue más idóneos, previas las propuestas del tribunal superior que designe la ley, y en la forma que ella ordene.»

Ni teórica ni prácticamente hablando, tiene importancia la precedente disposición.

Callaremos aquí sobre la imperdonable violación que ella importa del principio de independencia de los poderes, por haber entregado al Ejecutivo el establecimiento de los funcionarios judiciales. Cuestión es esta última de tal entidad que habremos de consagrarle más adelante un Capítulo especial.

Ahora ¿qué conveniencias públicas se consultan al ordenar aquella presentación del Consejo de Estado al Presidente de la República cada vez que ocurra una vacante en los tribunales ó juzgados? ¿Acaso los individuos del Consejo tienen á su alcance mejores medios



para apreciar las aptitudes de los aspirantes, que aquel magistrado, á quien por la Constitución compete el encargo de velar por la conducta ministerial de los jueces?

Si los constituyentes de 1833 hubiesen estado inspirados por el sano propósito de hacer de la magistratura judicial un cuerpo digno de la República, jamás por jamás debieron haber dado al Consejo tan enorme atributo; porque la condición de sus miembros, ejecutores mudos de la voluntad presidencial, les inhabilita para ejercerlo con inteligencia y justicia.

Hay otra autoridad, la Corte Suprema, que con brillo podría desempeñar ese cometido; porque es lógico que su personal esté menos espuesto á los halagos del poder; porque es igualmente lógico suponerla con capacidad para ello, ya por la superintendencia que la ley le acuerda sobre todos los tribunales y juzgados de la República, ya porque á sus estrados ocurren diariamente la mayor parte de los hombres del foro en defensa de los intereses que se les han confiado.

¿Quién, entonces, mejor instruida y aconsejada para proponer á los que han de llenar las vacantes que ocurran en la magistratura?

Por otra parte, la conducta del Consejo no atenúa en lo más mínimo estas observaciones; al contrario, las confirma.

Este cuerpo, cada vez que pone en práctica aquel derecho, prueba-nos que no tiene inspiración propia, que su consigna es la que le impone el Jefe del Estado.

En verdad, casos hay, y á millares, en que jueces competentes, pun-donorosos y encanecidos en el servicio, han sido olvidados para siempre por aquella corporación, para ceder su lugar á otros sin más título que el de ser diestros agentes políticos del Presidente de la República.

Y tan poco abonada se halla la moralidad de este cuerpo, que no podrá citársenos un solo ejemplo de su absoluta independencia, un solo caso en que, poniéndose frente á frente de la voluntad presidencial, le haya impuesto un candidato acreedor á la promoción por sus luces y virtudes.

La garantía, que parece ofrecer la presente disposición constitucional, es completamente irrisoria, cuando no depresiva de la moral pública y de los fueros que se deben á los atributos de cada poder.

«3.ª Proponer en terna para los arzobispados, obispados, dignidades y prebendas de las iglesias catedrales de la República.»

Observaciones de un orden parecido á las precedentes pueden hacerse á esta otra atribución del Consejo.



Ya ha sido materia de este libro aquel difícil problema: *la Iglesia libre en el Estado libre*, que desde la revolución francesa viene agitando los espíritus en casi todos los países, sin haber recibido hasta la fecha, salvo raras excepciones, una solución satisfactoria. No necesitamos, pues, abrir un segundo debate; y si de nuevo hacemos aquel precepto constitucional objeto de nuestra atención, es sólo para demostrar, aún dentro de la lógica de los autores de la Carta, cuánto hay de irregular en él, cuán insostenible es ante toda consideración de justicia y de conveniencia pública.

Queremos inclinarnos ante el espíritu regalista de los convencionales de 1833, que conservó y afianzó las inmensas prerogativas que los catolicísimos reyes de España alcanzaron sobre las iglesias de sus vastos Estados.

Con todo, para que esa dominación, ya que este nombre merece el *patronato* ó *regalismo*, no despierte dificultades en la práctica, menester es que no se presente acompañada de condiciones humillantes para las autoridades ó personas que son objeto de ella; porque de otro modo éstas se sublevan, rompiéndose bruscamente los vínculos de recíproco respeto y lazos de unión que deben existir entre los titulados señores y vasallos.

Por grande que sean los esfuerzos de la dialéctica para justificar el origen perfecto que se da al *patronato*, es decir, ese conjunto de derechos que el Estado se atribuye sobre la Iglesia, jamás podrá levantarse el cargo de que su ejercicio importa un olvido del principio liberal, un desconocimiento de los derechos imprescriptibles de la potestad religiosa, que puede y debe vivir tan independiente como la civil.

La Iglesia ¿es ó nó una entidad moral, un principio indispensable á toda colectividad civilizada, con origen, objetivo y elementos de acción propios? Si lo primero, menester es dejarla marchar entregada á sus propios destinos, organizándose y labrándose por sí misma los fines que persigue. Si lo segundo, es decir, si nada es ni simboliza en una colectividad, ya en un sentido moral ó intelectual, menester es también abandonarla así propia, que por su antojadiza condición condenada estaría á perecer.

El tutelaje del Estado hacia todos los elementos de vitalidad, como quiera llamárseles, que encierra una nación, podrá ser siempre una medida que satisfaga los apetitos voraces del depotismo, jamás un procedimiento que cuente en su abono esos eternos principios de justicia y libertad, que siempre serán las bases cardinales de todas las sociedades cultas.

El peso de esta observación cae de lleno sobre el pretendido dere-



cho de *patronato*; puesto que con él se trata de fiscalizar la marcha de la Iglesia, entidad que, como queda dicho, corresponde á una idea fundamental de la sociedad. Y si razones de Estado, cuyas ventajas é inconvenientes no tenemos para qué apreciar aquí, aconsejan la permanencia de aquella prerogativa en manos de los depositarios de la autoridad política, la más vulgar conveniencia pública aconseja así mismo, que su ejercicio se practique en las condiciones menos irritantes, guardándose, aunque sea en apariencias, la mayor corrección y justicia posibles.

¿Por qué no daríamos á los cabildos eclesiásticos el derecho de proponer al Presidente de la República ternas de sacerdotes idóneos para llenar las sedes vacantes? ¿Acaso los miembros de aquél no tienen á su alcance todos los medios de información para apreciar debidamente las virtudes y celo apostólico de los candidatos? ¿Acaso los pretendidos temores del Estado, que un príncipe eclesiástico comprometiera con sus actos la paz interna, no quedarían del todo desvanecidos con el rechazo que el Presidente de la República podría inferir á los candidatos del Cabildo?

Una innovación de esta especie importaría una consulta discreta de las prerogativas de que cada poder se cree investido.

Por otra parte, el modo como el Consejo ha hecho uso de esta atribución tampoco abona su mérito.

Aunque las elecciones de obispos y canónigos poco ó nada pesan en la marcha política del país, el Consejo no por eso se ha sentido con mayor independencia de carácter. El Presidente de la República ha conseguido, como en la designación de magistrados judiciales, imponerle su suprema voluntad, llegando en algunas ocasiones hasta negociar previamente con Roma la aceptación de ciertos candidatos.

¿Para qué entonces revestir á ese cuerpo de aquel atributo, cuando ni aún en negocios extraños á la política sabe colocarse á la altura de su deber?

La máscara y los cosméticos son propios del teatro, porque con ello se prepara á los espectadores grandes sorpresas; pero serán siempre indignos de las grandes escenas de la vida pública, hacia donde todos somos arrastrados por la seriedad en el propósito y la rectitud en el proceder.

4.ª «Conocer en todas las materias de patronato y protección que se redujeren á contenciosas, oyendo el dictamen del tribunal superior de justicia que señale la ley.»



De las atribuciones meramente administrativas, que acabamos de examinar, pasamos ahora á las judiciales.

El atentado contra el buen régimen republicano, la invasión en el terreno de otro poder, son aquí todavía más flagrantes y por lo mismo más dignos de censura.

«Conocer, dice el párrafo en examen, en las materias de patronato y protección que se redujeren á contenciosas,» lo que en correcto lenguaje de derecho público equivale tanto como decir: juzgar de las dificultades que se suscitaren entre la Iglesia y el Estado, ó entre los particulares y los delegados del Gobierno por las medidas que dictaren en el ejercicio de sus cargos.

Felizmente, los casos de *patronato* son casi desconocidos en nuestra historia y sobre todo después de la ley de 15 de Octubre de 1875, cuyo artículo final suprimió los *recursos de fuerza*. Veamos lo que pasa en los de *protección*.

Por el art. 58 de la Constitución, reformado por ley de 24 de Octubre de 1874, corresponde á la Comisión Conservadora conocer en estos recursos; y si se redujeren á contenciosos, este cuerpo debe remitirlos al Consejo de Estado, quien los resolverá, previo el informe del tribunal superior que señala la ley. Este tribunal es, según el art. 111 de la ley ya citada de 15 de Octubre de 1875, la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien ¿por qué los funcionarios administrativos han de gozar del raro privilegio de ser sólo justiciables ante un cuerpo administrativo, que obra bajo las inspiraciones del Presidente de la República, cuya voluntad, cumplida por aquéllos, es probablemente la que ha originado el mal que se trata de perseguir?

La primera condición de un juez estriba en no tener interés en la causa que está llamado á fallar. Sólo así puede esperarse justicia.

Probablemente para sostener esta atribución se arguye con el informe de la Corte Suprema que el Consejo de Estado debe pedir y del que no es posible que se aparte.

Sin embargo ¿acaso la política no tiene á todas horas exigencias que la hacen olvidar hasta los principios más elementales de justicia y moralidad?

La reparación de una ofensa, tanto más grave cuanto mayor es la distancia que hay entre el ofensor y el ofendido, jamás debe quedar espuesta á los vaivenes de la política, que tan pronto se inclina como vuelve la espalda á la diosa de la justicia.

Lo lógico, lo que está fuera de la menor sospecha, es que esta clase de juicios deben entregarse, como todos, al conocimiento de los tribu-

nales comunes. Ellos, ajenos á los intereses del momento, sin otro norte que el severo cumplimiento de la ley, sin otra perspectiva que el de conservar un nombre inmaculado, sabrán hacer justicia, sin que en su balanza pesen un adarme siquiera los odios, los rencores, las paralogizaciones que siempre trae consigo la pasión política.

«5.ª Conocer igualmente en las competencias entre las autoridades administrativas, y en las que ocurrieren entre éstas y los tribunales de justicia.»

Esta atribución, si cabe, es en su parte segunda más irritante que las anteriores, y la primera tampoco justifica la existencia del Consejo de Estado.

Aunque dentro de un régimen constitucional y legal bien organizado, suelen ser improbables las competencias entre funcionarios administrativos de la misma ó de diversas jerarquías, queremos con todo suponer que ella sobrevenga y que sea necesario la existencia de una autoridad superior para dirimir las. (3)

Resultará de todo esto ¿que esa autoridad debe ser el Consejo de Estado, cuerpo numeroso, que delibera y que por lo mismo es tardío en sus resoluciones?

El Presidente de la República nombra todos los funcionarios del orden administrativo y nadie más que él está interesado en que sus subalternos se mantengan dentro de la esfera que les es propia. Nadie entonces tendrá más aptitudes que él mismo, para dirimir las contiendas que se susciten entre sus subordinados, sino entre todos ellos, á lo menos entre los de mayor jerarquía, correspondiendo á éstos resolver las que se susciten entre los inferiores.

Las competencias entre el poder administrativo y el judicial son mucho más graves, ya que con ellas puede socabarse el principio de independencia de los poderes públicos, base inmutable del sistema republicano.

Aquí, como más arriba, podemos observar que tales competencias no son inherentes á un régimen constitucional medianamente ordenado. Si el vacío ó la oscuridad pueden encontrarse en él, ya que es obra de la mano del hombre, jamás habrá disculpa para aquellos defectos que pueden traer choques más ó menos violentos entre los tres grandes poderes de un Estado.

(3) Tal acontece en la Constitución Americana, que no reconoce la anómala institución que es materia de este Capítulo; porque con admirable sabiduría ha deslindado las atribuciones de cada rama del poder público, haciendo por lo tanto innecesario la creación de poderes artificiales y antojadizos, que nada valen, desde que nada pesan ante el principio científico y ninguna necesidad real representan.



Sea de ello lo que fuere, desgraciadamente entre nosotros sobrevienen y necesario es entonces arbitrar el poder que tales dificultades resuelva.

¿Será éste el Consejo de Estado, órgano del Ejecutivo, ó lo será alguna de las altas Cortes de Justicia? Parece indudable que ni uno ni otras están llamados á resolver la competencia, desde que ambos tienen en ella intereses que les afectan.

La teoría constitucional que el Poder Ejecutivo es el más importante de todos los poderes y que á él deben subordinarse los otros cuando sus intereses así se lo aconsejan, estuvo en boga y contó con fervorosos adeptos en los terribles tiempos del despotismo napoleónico. Hoy, aunque se encuentra incorporada en algunas Constituciones, como la nuestra, su incorrección no resiste al menor examen.

Los tres poderes son igualmente importantes, igualmente libres en su ejercicio, porque los tres deben á la soberanía popular su existencia.

Dados estos antecedentes, lógico será entregar al Poder Legislativo y en su representación á la Comisión Conservadora, el derecho de dividir las competencias que se susciten entre las autoridades administrativas y judiciales.

«6.ª Declarar si ha lugar, ó nó, á la formación de causa en materia criminal contra los Intendentes, Gobernadores de plaza y de departamento. Exceptúase el caso en que la acusación contra los Intendentes se intentare por la Cámara de Diputados.»

Esta atribución cae bajo las mismas censuras que dejamos consignadas en los párrafos anteriores; ya que por ella se da al Consejo de Estado el papel que corresponde á los tribunales de justicia; ya porque un poder administrativo, clasificación que bien merece ese cuerpo, viene hasta cierto punto á juzgar á los empleados subalternos de ese mismo orden.

Y no son estas las únicas irregularidades que envuelve esta atribución.

Hase sostenido que los Intendentes y Gobernadores gozan sólo de fuero cuando se les persigue por crímenes ó delitos que tienen origen en sus actos administrativos. Se arguye para sustentar esta teoría, que la Constitución habla sólo de derechos políticos y que no es posible creer que una inmunidad tan enorme, como la que nacería de que el fuero alcanzara hasta los crímenes privados, cubra á aquellos funcionarios, dejando de este modo á los particulares en condiciones gravosas y mortificantes. Es de esta opinión el señor Carrasco Albano en sus interesantes Comentarios á la Constitución de 1833.



El señor Huneeus, en su libro *la Constitución ante el Congreso*, es de parecer contrario. Apoyándose en aquel aforismo que dice: *donde la ley no distingue, al hombre no le es lícito distinguir*, afirma que el fuero tiene un carácter general y que ello nace de la letra de la Constitución y de esa necesidad imperiosa que existe de rodear á los subalternos administrativos de la mayor suma de inmunidad posible, ya que ellos son los encargados de poner en ejecución las medidas que el buen servicio exige; medidas que frecuentemente lastiman derechos adquiridos ó hieren las susceptibilidades de los gobernados.

Puede que una y otra doctrina encuentren nuevos sostenedores.

La verdad es que el despotismo, que desde medio siglo nos gobierna, hace inútil toda discusión. El Consejo de Estado, consultando nada más que sus intereses, en toda ocasión ha cubierto con mano firme á los Intendentes y Gobernadores, cuando víctimas indefensas han querido arrastrarlos á los tribunales de justicia.

Y, cosa curiosa en nuestra Carta: mientras estos empleados subalternos gozan de un privilegio igual al de los miembros del Cuerpo Legislativo, no hay estorbo alguno para llevar como reo á los tribunales de justicia al Presidente de la República ó á sus Ministros.

¿Será acaso porque estos altos magistrados no están en comunicación directa con los gobernados y en consecuencia extraños á las protestas y á las irritaciones que suele despertar alguna medida gubernativa?

Volviendo al fuero de los Intendentes y Gobernadores, una ley de fecha reciente, la del Régimen Interior, de Diciembre 22 de 1885, ha prescrito en su artículo 39 que el Consejo de Estado debe pronunciarse sobre las solicitudes de desafuero dentro de los sesenta días que siguen á la presentación y que sólo se entenderá desechada por el voto de los dos tercios de los Consejeros presentes.

Precepto inútil; laudable, si se toma en cuenta los móviles generosos que lo inspiraron.

En el corto lapso de tiempo que está en vigor hase comprobado ya su ineficacia.

¿A qué penas se hace acreedor el Consejo cuando no despacha la solicitud del desafuero en el plazo prefijado?

La ley habría podido completar su precepto, agregando que la solicitud se consideraría aceptada en caso que el Consejo no la despachase en los sesenta días señalados para su tramitación y fallo.

Además, ¿qué garantía es esa del voto de los dos tercios de los Consejeros presentes en un cuerpo enteramente homogéneo y que nunca jamás ha pensado ni podrá pensar de un modo contrario á los descos presidenciales?



Aunque se exigiera la unanimidad de votos para el rechazo de una solicitud de desafuero, nada, absolutamente nada habríamos avanzado en el terreno de la justicia y de la conveniencia pública.

El mal está en la índole misma del precepto constitucional, que burla la justicia, porque la saca de su santuario para entregarla á los azares del voto de un cuerpo político; que desnaturaliza y amortigua la responsabilidad de los funcionarios públicos; puesto que sus actos criminales los coloca al abrigo de aquel en cuyo nombre han hablado y ejecutado; que borra una de las primeras y más importantes garantías constitucionales, la igualdad ante la ley.

Si la Carta debiera contener á este respecto algunas excepciones, que ellas fueran en obsequio del ciudadano, víctima á menudo de los desmanes de esos pequeños sátrapas que frecuentemente gobiernan nuestras provincias y departamentos.

La ley está llamada á proteger al débil, jamás á servir de escudo á los opresores.

Lo primero forma el gobierno republicano, lo segundo es el despotismo, tanto más execrable, cuanto más hipócrita se presenta.

Que la ley tenga el coraje de llamar á cada cosa por su nombre, de deslindar con firmeza los derechos de cada cual, y entonces habremos echado las bases de un sistema de gobierno que á todos, gobernantes y gobernados, protegerá con igual eficacia.

«7.^a (Ley de 24 de Octubre de 1874). Prestar su acuerdo para declarar en estado de asamblea una ó más provincias invadidas ó amenazadas en caso de guerra extranjera.»

No entraremos en el espinoso terreno de averiguar qué es lo que se entiende por *estado de asamblea*, ó en otros términos, si las atribuciones que corresponden á un general en jefe de ejército en paraje de asamblea, según el tít. 59 de la ordenanza de la materia, están ó no limitadas por las garantías que á todos los habitantes acuerda la Carta de 1833.

Abrigamos esta duda apesar de la correspondencia cambiada en 1872 entre el Supremo Gobierno y la Corte Suprema de Justicia á propósito de un bando promulgado por el general en jefe del ejército del Sur y en la cual ambos estuvieron de acuerdo sobre varios puntos generales; porque ni una ni otro emanan del Poder Legislativo, única autoridad competente sobre la materia. (4).

[4] Según el señor Huneeus, Constitución ante el Congreso, tomo 2.^o, pág. 219, fueron los siguientes: «1.^o que los bandos de un general en jefe en paraje de asamblea no pue-



Sea de ello lo que fuere, cualquiera que sea la latitud que se dé á una declaración de *estado de asamblea*, es verdad que ella en su más ínfima expresión arrebató á los individuos de un ejército la garantía de ser juzgados en materia criminal conforme á las ritualidades comunes á todos los juicios.

Ahora bien ¿no se consultarían mejor las conveniencias públicas entregando una atribución tan importante en manos del Poder Legislativo ó de la Comisión Conservadora en su receso?

El estado de guerra es bastante grave en sí, y jamás nos será lícito empeorarlo, apartándose de la senda de la justicia, en cuyo nombre se derrama la sangre de hermanos.

Habrán casos, y talvez no improbables, en que á los peligros de una conmoción exterior, únanse los de una interior; y entonces el Presidente de la República para libertarse de los enemigos que amenazan su autoridad, podría entregar á los rigores de la ley marcial una ó más provincias del Estado, aunque fuera remotísimo el temor de una invasión extranjera.

Las famosas declaraciones de estado de sitio, que tantas lágrimas hicieron derramar en tiempos no lejanos, y cuya vuelta se ha hecho imposible después de la reforma constitucional de 24 de Octubre de 1874, envuelven lecciones demasiado dolorosas para echarlas en olvido. (5).

La semilla del despotismo flota en la atmósfera y para caer sobre la tierra, brotar y producir copiosos frutos, sólo se necesita de un poco de abandono, que los vientos purificadores de la libertad dejen de soplar con ímpetu.

La vida y el honor de los ciudadanos son bienes demasiado preciosos para que consintamos en entregarlos al vaivén, á los azares de la política.

«8.º El Consejo de Estado tiene derecho de moción para la destitución

den comprender á los individuos que no pertenezcan á ese ejército ó que no lo aigan; 2.º que la jurisdicción de los jueces ordinarios sobre las personas á quienes la Ordenanza militar no sujeta al fuero de guerra, no puede ser alterada ni menoscabada por dichos bandos; y 3.º que las penas señaladas por la misma Ordenanza para los delitos que ella define, no pueden tampoco ser modificadas en virtud de esas disposiciones.»

(5) Por la parte 20.º del art. 82 corresponde al Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Estado, declarar en estado de sitio una ó más provincias en caso de conmoción exterior.

Según el art. 161 de la primitiva Constitución de 1883, la declaración de estado de sitio importaba en términos generales la suspensión de las garantías individuales, es decir, algo de lo que hoy puede valer una declaración en estado de asamblea.



ción de los Ministros del despacho, Intendentes, Gobernadores y otros empleados delincuentes, ineptos ó negligentes.»

Si las anteriores atribuciones son invasoras de las que corresponden al Poder Legislativo y Judicial; la presente va encaminada á terciar de lleno en los actos del Ejecutivo, y como el Consejo de Estado, según lo dicho, no es otra cosa que una sombra de este mismo poder, resulta entonces que este precepto es ridículo é irrisorio.

Con efecto ¿necesita acaso el Presidente de la República de la iniciativa de los Consejeros de Estado para desprenderse de sus Ministros ú otros subalternos? ¿Ó será por ventura que los convencionales quisieron libertar al Presidente de la República de la ojeriza que siempre traen consigo medidas de esa naturaleza?

Si así fuera, no hay duda que ellos merecerían por ese doblez de espíritu que han sancionado con el precepto en examen, el más irrevocable anatema de la posteridad.

Además, no son los Consejeros de Estado, extraños á la mayor parte de los actos de la administración, los que están más en aptitud de orientarse acerca de la competencia ó incompetencia de los empleados subalternos del Ejecutivo. Es el Presidente de la República, que á todas horas está en contacto con ellos, el llamado á destituirlos ó premiarlos según su conducta.

La atribución octava debe pues suprimirse, ya que ella importa un principio de desgobierno é inmoralidad.

XIII

EXAMEN CRÍTICO DEL ART. 105 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1833

«Art. 105. El Presidente de la República propondrá á la deliberación del Consejo de Estado:

1.º Todos los proyectos de ley que juzgare conveniente pasar al Congreso.

2.º Todos los proyectos de ley que aprobados por el Senado y Cámara de Diputados pasaren al Presidente de la República para su aprobación.»



Aunque el Poder Legislativo reside en el Congreso, según lo dispone el art. 13 de la Carta Fundamental, también es verdad que el Ejecutivo interviene en la formación de las leyes, á tal punto que bajo este carácter puede considerársele como una tercera rama del Poder Legislativo y probablemente más importante que las otras dos que forman el Congreso.

Con efecto, por el art. 40 corresponde al Presidente de la República el derecho de iniciativa para la formación de las leyes por medio de mensajes pasados al Congreso; por los arts. 44, 45 y 46 puede vetarlas cuando no las conceptúe encaminadas á la felicidad de la nación, y por último, para su promulgación, han menester del acuerdo del Consejo de Estado.

Y no pára aquí la intrusión del Poder Ejecutivo en la formación de las leyes.

El Congreso tiene sólo tres meses de vida propia; y el Presidente de la República, parte 4.^a del art. 82, puede prorogar hasta cincuenta días sus sesiones ordinarias ó convocarlo á extraordinarias, parte 5.^a del mismo artículo, señalándole los asuntos en que puede ocuparse.

No es esta la oportunidad de examinar si tal orden de cosas está ó no conforme con los principios de la ciencia política y con las conveniencias públicas, de donde aquéllos arrancan su existencia.

Hay algo que está fuera de discusión, porque sobre ello han legislado unánimemente todos los países cultos, republicanos ó monárquicos: que las leyes una vez aprobadas en el Poder Legislativo, deben promulgarse ó publicarse por el Ejecutivo.

Sin embargo, este precepto universal no modifica en lo más mínimo la tesis en que nos ocupamos: la inutilidad del Consejo de Estado; porque no divisamos el mayor prestigio que cobre un proyecto de ley al ser promulgado con acuerdo de ese cuerpo, que, como lo hemos dicho cien veces, carece de vida propia.

Valdría más que sólo el Presidente de la República y su Ministro respectivo hicieran la promulgación de la ley.

Á observaciones parecidas á las precedentes préstase la atribución 1.^a de este artículo que prescribe el acuerdo del Consejo de Estado para los mensajes que el Presidente de la República dirija al Congreso proponiendo algún proyecto de ley.

Todos estamos de acuerdo en la consideración de que al tratarse del supremo interés nacional, cuanto mayor sea el acopio de luces, mayores serán las probabilidades de éxito; y que en este esfuerzo, hay límites que la prudencia siempre marca con fijeza.

Por el art. 13, ya recordado, se ha visto que las leyes pueden tener

origen en el Parlamento á propuesta de uno ó más de sus miembros.

¿Por qué entonces no podría el Presidente de la República en compañía de sus Ministros respectivos hacer lo mismo que cualquiera de los representantes del pueblo? ¿Acaso esos magistrados no están en situación mejor que cualesquiera otros para orientarse de las verdaderas necesidades públicas?

Anomalías, como las que envuelve la disposición constitucional en estudio, son imperdonables en un sistema de gobierno, cuyas partes deben estar unidas por los lazos de la lógica para que el conjunto sea regular y armónico.

«3.ª Todos los negocios en que la Constitución exija señaladamente que se oiga al Consejo de Estado.»

Aún dentro del criterio que guió á los constituyentes de 1833, esta prescripción es pleonástica.

Si en cada caso especial se ha ordenado el acuerdo del Consejo ¿no es verdad que á nada conduce ese precepto general é indeterminado?

Apuntaremos aquí esos casos, que se encuentran diseminados en otros capítulos de la Constitución.

El Presidente de la República necesita del acuerdo del Consejo de Estado: 1.º para convocar al Congreso á sesiones extraordinarias, parte 5.ª del artículo 82; 2.º para conceder el pase ó retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves ó rescriptos, parte 14.ª del mismo artículo; 3.º para conceder indultos particulares, parte 15.ª del idem; 4.º para declarar en estado de sitio uno ó más puntos de la República en caso de ataque exterior, parte 20.ª de idem; 5.º para crear municipalidades, art. 122; y 6.º para aprobar las ordenanzas municipales, parte 10.ª del art. 128.

Leyes secundarias han dispuesto que el Consejo de Estado sea igualmente oído; tales como la de 8 de Noviembre de 1854, que ordenó la formación de un tribunal en el seno del Consejo, encargado de conocer de la nulidad de las elecciones municipales; como el Código Penal que autorizó al Presidente de la República para dictar con acuerdo del Consejo un reglamento para las casas de prendas; como la ley de 17 de Julio de 1884 que instituyó el Registro Civil y por la que el Presidente de la República quedó autorizado para dictar con acuerdo del Consejo un reglamento para la mejor ejecución de dicha ley, etc., etc. Pero nosotros no tenemos para qué ocuparnos de estas atribuciones, que talvez podrán multiplicarse hasta lo infinito, desde que ahora sólo tratamos del aspecto constitucional del Consejo.



«4.º Los presupuestos anuales de gastos que han de pasarse al Congreso.»

A la verdad no comprendemos la razón de este nuevo inciso del artículo 105.

¿Los presupuestos de gastos públicos son ó nó un proyecto de ley? Juzgamos que toda respuesta á este respecto es inoficiosa.

¿Por qué entonces se hace un llamamiento especial para esta clase de proyectos, cuando por la parte primera de este artículo se ha ordenado que todos los proyectos de ley, sin distinción alguna, que el Presidente de la República crea conveniente pasar al Congreso, sean previamente sometidos al acuerdo del Consejo?

No acertamos á comprender este nuevo pleonismo constitucional, tanto menos imperdonable, cuanto que se trata del deslinde de atribuciones bastante claras y sencillas.

«5.º Todos los negocios en que el Presidente de la República crea conveniente oír el dictamen del Consejo.»

Después de haber señalado las atribuciones del Consejo, es decir, los casos en que el Presidente de la República debe necesariamente proceder con su acuerdo y aquellos en que ejerce funciones administrativas, legislativas ó judiciales, la Constitución preceptúa que este cuerpo debe dar al Presidente de la República su dictamen cada vez y sobre las materias que crea conveniente consultarlo.

Si á esta sola disposición se hubiesen concretado los constituyentes de 1833, al tratar del Consejo de Estado, sin duda alguna que no serían hoy objeto de tan rudos y justicieros ataques.

El único rol de un cuerpo de esta naturaleza, tal como su nombre lo indica, no puede ser ni debe ser otro que el de un mero consejero, dejando al que lo consulta la amplia facultad de proceder como mejor le parezca y á la vez la responsabilidad de sus actos.

XIV

EXAMEN CRÍTICO DE LOS ARTÍCULOS 106 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1833.

«Art. 106. El dictamen del Consejo de Estado es puramente consultivo, salvo en los especiales casos en que la Constitución requiere que el Presidente de la República proceda con su acuerdo.



«Art. 107 Los Consejeros de Estado son responsables de los dictámenes que presten al Presidente de la República contrarios á las leyes y manifiestamente mal intencionados; y podrán ser acusados y juzgados en la forma que previenen los artículos 93 hasta 98 inclusive.»

Sólo el segundo de estos preceptos exige algunas observaciones; pues en cuanto al contenido en el art. 106 basta y sobra con lo que hemos dicho en los párrafos precedentes.

Vengamos al art. 107, que si no es pleonástico como algunos de los anteriores, es algo peor, porque toca á los límites de lo imposible y de lo ridículo.

¿Cómo podría enjuiciarse á un Consejero de Estado por los dictámenes mal intencionados que dé al Presidente de la República? ¿Queda en el acta de las sesiones del Consejo vestigio alguno del sentido de sus pareceres? Y en caso de que así suceda, ¿quién sería más inmediatamente justiciable, ó el Consejero que inspiró la medida contraria al interés público, ó el Presidente de la República que la adoptó, ó el Ministro del Despacho que la firmó?

No creemos que hay seriedad alguna en esta disposición.

Probablemente los constituyentes de 1833, paralogizados por lo monstruoso del poder que institúan con el nombre de Consejo de Estado, creyeron dar una satisfacción á la vindicta pública, ordenando que sus miembros pudiesen ser acusados por los delitos que cometiesen en el ejercicio de sus cargos. Pero tan sanas intenciones no han producido efecto alguno en la práctica; porque el Estatuto Fundamental rodeó á los miembros de ese cuerpo de una suma tan grande de inmunidades, que todo juzgamiento es imposible.

Ya en otra parte hemos examinado las prescripciones constitucionales que tratan de la acusación de los Ministros del despacho y que son las mismas que en casos análogos deben aplicarse á los Consejeros de Estado, para que en este momento nos sea necesario volver sobre ellas.

XV

EL CONSEJO DE ESTADO JUZGADO POR SUS PROPIOS ACTOS

Después de las amargas censuras que nos han merecido los preceptos constitucionales en que reposa el Consejo de Estado, no causará extrañeza que, entrando en el terreno de los hechos, dejemos aquí constancia, también como un argumento contra esta odiosa institu-



ción, de los funestos precedentes, de las mil irregularidades por él cometidas en el ejercicio de sus altas atribuciones, irregularidades que, al propio tiempo que han auxiliado la acción del despotismo, han entorpecido la marcha próspera del país y labrado ancha fosa á la libertad y justicia.

A la verdad, sería difícil, y acaso imposible, no encontrar la mano del Consejo de Estado en todos los grandes ó pequeños conflictos que han puesto en peligro la irregularidad de las instituciones, desde el día mismo en que el actual Código Político fué promulgado.

Pasemos en revista algunos hechos, que de sobra los hay para dejar á firme nuestras observaciones.

Los estados de sitio, arma terrible que el Gobierno esgrimiera en horas de luto para la República, forman hoy una de sus más *imperecederas glorias*. Su docilidad en medidas de tan hondas y terribles consecuencias para el ciudadano, le llevó hasta suscribir en la mañana del 13 de Diciembre de 1858 el acta de una sesión no celebrada y en la que se autorizaba al Presidente de la República para declarar en estado de sitio las provincias de Santiago y Valparaíso.

La justicia jamás ha merecido de parte del Consejo de Estado ni el más pobre homenaje.

Orgulloso de ser el juez árbitro entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, hase complacido á menudo en provocar ó aceptar con suma ligereza, contenciones de competencia entre ambos poderes, no sintiendo ni el menor rubor cuando con abierta infracción de las leyes las ha resuelto en pro del segundo de aquéllos. (6).

(6) Para no citar más que un caso, vamos á hacer mérito de una contienda de competencia fallada no ha mucho, y que mejor que cualquiera otra prueba la exactitud de nuestras apreciaciones.

Hé aquí los antecedentes:

Habiendo el Superintendente de Aduanas suspendido por tres meses á un agente de Aduana en uso de la atribución discrecional que le acuerda la parte 15 del artículo 130 de la ley de 26 de Diciembre de 1872, éste dedujo demanda ante el Juzgado de Comercio de Valparaíso contra aquel empleado para que se le repusiera en sus funciones y se le indemnizaran los perjuicios ocasionados.

Desechada por este Juzgado la contienda de competencia que el Superintendente formuló en el acto de ser notificado de la demanda, éste ocurrió de hecho al Consejo de Estado, quien libró con fecha 23 de Diciembre de 1885 el siguiente fallo:

«Considerando:

Que la Superintendencia de las Aduanas de la República está regida por una ley especial, y conforme á ella ejerce funciones administrativas y económicas, que le dan el carácter de *autoridad pública constituida*, y mediante las cuales puede imponer penas;

Que el Superintendente de Aduanas, al imponer á don N. N. las represiones disciplinarias que han dado origen á la demanda, ha hecho uso de una facultad discrecional, cual es la que confiere el número 15 del artículo 130 de la Ordenanza de Aduanas que lo au-



En cuanto á la participación que la Carta le atribuye en el nombramiento de jueces letrados y miembros de los tribunales de justicia, nunca jamás ha tenido el coraje suficiente para poner á raya los odios presidenciales ni para rendir el debido culto al trabajo, al talento y virtud.

En toda ocasión hase prestado el Consejo á pasar al Presidente de la República ternas, quo éste mismo ó el Ministro respectivo han formado previamente.

Ni el temor á una justicia mal administrada, ni esos remordimientos que siempre cogen al que desconoce el mérito de los servicios públicos, han influido en el ánimo de los Consejeros para desertar del triste papel de cómplices ó emcubridores de los ciegos caprichos de los hombres de Gobierno.

Desde el día de la exaltación de un nuevo Presidente puede indicar-

toriza para: «Prohibir, por un tiempo que no exceda de tres meses, la entrada á las oficinas, ó que se admitan pedimentos á los comerciantes ó agentes de aduana que, por sus procedimientos en el despacho, se hayan hecho acreedores á esta pena;

Que no sería lógico suponer que la ley que atribuye á un funcionario administrativo la facultad de obrar en ciertos casos discrecionalmente y según su criterio, sin subordinar su acción á reglas ni procedimientos especiales, hubiera querido limitar esa misma facultad sometiendo los actos que de ella emanan á la calificación de la justicia ordinaria: la cual no podría apreciarlos sino con arreglo á las prescripciones estrictas del derecho.

Que la resolución de la demanda interpuesta ante el Juzgado de Comercio de Valparaíso por don N. N. lleva envuelta la calificación previa que debería hacer el Juzgado del acto del Superintendente que le dió origen, calificación que no le corresponde según se desprende del considerando anterior;

Por estos fundamentos y en virtud de lo dispuesto en la parte 5.ª del art 104 de la Constitución, se declara que el juez de Comercio de Valparaíso no es competente para conocer en la demanda interpuesta por don N. N. contra el Superintendente de Aduanas.

Esta sentencia fué acordada contra el voto del señor Consejero Bernal, que opinó que no debía darse lugar á la competencia por las razones espuestas en la vista del señor fiscal.

Publíquese y devuélvase los antecedentes.—A. Vergara Albano.—M. González.—J. de Bernal.—José Besa.—E. Sánchez.—Francisco de P. Telford.—Joaquín L. Errázuriz, secretario.»

De este fallo fluyen las siguientes consecuencias:

1.ª Que el Superintendente de Aduanas es un agente del poder administrativo, como los Ministros, Intendentes y Gobernadores; puesto que como éstos puede formar contiendas de competencia al Poder Judicial; 2.ª Que aquel empleado á sueldo goza de un fuero no establecido por la Constitución y de inviolabilidad por sus actos de tal; 3.ª Que una ley posterior no deroga á una anterior; desde que se considera vigente la ley de 26 de Diciembre de 1872, que reglamenta las aduanas, á pesar del Código Penal de fecha 1.ª de Marzo de 1875, el único aplicable tratándose de penas; y 4.ª Que además de los tribunales establecidos por la ley de 15 de Octubre de 1875 y á los que corresponde el conocimiento de todas las causas que se promuevan dentro del territorio de la República, existe otro en la persona del Superintendente de Aduanas.

Todo esto no necesita comentarios.



se sin el menor temor de ser desmentido, el nombre de los abogados que han de convertirse fatalmente en sacerdotes de la ley y el de los jueces que han de surgir en su carrera.

Al Consejo tócale solamente el honor de secundar esos propósitos.

En verdad, da vergüenza por el honor de la República que hombres que se estiman en mucho, como pretenden ser los que de ordinario componen ese cuerpo, dejen, sin escrúpulos, vinculado su nombre á actos que no han contribuido ni en lo más mínimo á ejecutar (7).

Sin embargo, todo esto es pálido si hacemos mérito de la conducta del Consejo al aplicar la atribución 6.^a del artículo 104, y por la cual está autorizado para declarar si há ó no lugar á formación de causa criminal contra los Intendentes, Gobernadores de plaza ó departamento.

Según el mecanismo constitucional, son estos empleados representantes naturales de la autoridad presidencial en las provincias y departamentos, sus órganos genuinos para poner en ejecución sus decretos y velar por el cumplimiento de las leyes y preceptos constitucionales.

Según los hábitos inveterados de nuestra vida política, según ese derecho público consuetudinario, que el autoritarismo de gobierno ha escrito con sus actos y que la fría indolencia del pueblo ha aceptado, aquellos funcionarios á sueldo de la nación no son, dentro de sus respectivas provincias y departamentos, más que agentes directos del personalismo presidencial, fieles ejecutores de sus intereses políticos, de sus simpatías ó antipatías.

No se nos tachará de temerarios, si aseveramos que centenares de esos subalternos han necesitado, para cumplir las órdenes de sus jefes, violar las leyes y atropellar muchas preciosas garantías.

Sin escrúpulos en los medios, al abrigo de toda responsabilidad y viendo en el triunfo del capricho presidencial una base segura de engrandecimiento, los Intendentes y Gobernadores, extraños por otra parte á los intereses que la ley los llama á representar, han ofrecido siempre al país cuadros de vergüenza, de horror y aún de sangre.

Cada vez que la política gubernativa hase sentido angustiada por los ataques de sus adversarios, por el clamor de la indignación pública, ha

[7] El señor don Eulio Altamirano, actualmente individuo del Consejo de Estado, en un artículo suyo que vió la luz pública en la *Libertad Electoral* por el mes de Abril de 1886, hace mérito de un hecho bastante elocuente y decisivo para el punto en examen. Llamado á sesión por aquella fecha el Consejo de Estado por orden de su vice-presidente y con el objeto de presentar ternas al Ejecutivo para llenar ciertos juzgados vacantes, este cuerpo no pudo funcionar hasta inter el primer magistrado de la República, que se hallaba en Valparaíso, no le hubo enviado por telegrafo el nombre de los abogados que debían figurar en dichas ternas.



apelado á esos subalternos para amordazar á los unos, contener el ímpetu de los otros y atropellar ó desconocer el derecho de todos, hasta convertirlos en ciudadanos inofensivos.

¡Qué mucho entonces que millares de esas víctimas, olvidando los peligros y el modo como se entiende la justicia política entre nosotros, hayan ocurrido en otras tantas ocasiones á las puertas del Consejo de Estado en demanda de una reparación para sus ofensas!

¡Ah! pero esos pobres ilusos han tenido que soportar un desengaño mucho más cruel que el agravio que han tratado de reparar.

Las puertas de ese tribunal de justicia han permanecido sordas; el jefe político que manda en su santuario, ha cubierto con su manto á los subalternos que, ajustándose á sus órdenes, han hollado los más santos derechos del ciudadano.

La historia política del país no registra á este respecto una sola excepción, á pesar de que el fiscal de la Corte Suprema, llamado por la ley á dar su dictamen sobre esta clase de asuntos, en muchas ocasiones ha opinado por el desafuero (8).

Nada ha pesado en el ánimo del Consejo: ni los ayes de las víctimas, ni los fueros de la justicia mancillada, ni el furor de las poblaciones, ni la justa indignación de la posteridad.

El interés de la política así lo ha exigido, y todo es menester sacrificarlo en el ara de esa diosa ingrata.

Otro de los capítulos que hacen igualmente odioso al Consejo de Estado, es el modo como ha ejercido la facultad que le acuerda la parte 15.º del art. 82, tendente á autorizar al Presidente de la República para conceder indultos particulares.

Leyes supletorias, como la electoral de 24 de Enero de 1884, han hecho más extensivo este precepto.

Sin hacer mérito de las concesiones de indulto por delitos comunes, en lo que siempre existe un sentimiento de humanidad más ó menos plausible ¿cómo ha ejercitado el Consejo aquella atribución al tratarse de infracciones á la ley electoral, la más sagrada de todas, porque en su fiel cumplimiento reposa el edificio político de la República?

Aquella ley, minuciosa hasta la exageración, fué el desahogo que el Congreso de 1884 ofreciera al pueblo, á fin de poner alguna vez término á la comedia electoral que viene representándose desde nuestra emancipación política.

El país entero aprestóse á ejercitar sus derechos al amparo de esos

(8) Recordaremos sólo aquí el caso de un gobernador de Putaendo, Diciembre de 1884. El fiscal, don Floridor Rojas, opinó por el desafuero, y el Consejo de Estado, por unanimidad de votos, desechó el informe.

preceptos, tanto porque en ellos se notaba exquisita habilidad para contemplar los abusos y resolver las dificultades, cuanto por las penas severas á que quedaban espuestos los infractores.

Sin embargo, tan halagüeñas expectativas tardaron poco en desvanecerse; porque el Consejo de Estado, último tribunal, si se nos permite la expresión, que la ley establecía para el conocimiento de los delitos, debía herir á esta de muerte.

Con efecto, no bien aquellas disposiciones reparadoras comenzaran á funcionar, pudo notarse que todas ellas eran objeto de ludibrio de parte de los agentes electorales y que los espíritus estaban preparados para infringirlas.

Desde las simples inasistencias á las juntas de mayores contribuyentes, desde la negativa de algunos vocales de mesa para calificar á individuos que tenían para ello el más perfecto derecho, llegóse hasta consumir un crimen, que no tenía precedentes en nuestra historia política ni en la de país alguno civilizado: sustrajéronse en la capital de la República, en el palacio mismo de los Tribunales de Justicia, el registro original de electores del departamento de Santiago.

Vivamente impresionado el pueblo por tamañas ofensas inferidas al más precioso de sus derechos, ocurrió á los tribunales establecidos por la ley en demanda de reparación; y éstos, después de concienzudo estudio de los procesos, la dió amplia y completa, tal cual era necesario.

El país llenóse por ello de una justa emoción, cobró aliento y creyó que aquel tributo á la justicia política era el preludio de mejores días para la República.

¡Vana ilusión!

Aquellos infractores en masa ocurrieron á las puertas del Consejo de Estado en solicitud de un voto de indemnidad, y este cuerpo no vaciló en dispensárselo también en masa.

Los intereses políticos del momento quedaron salvados; pero la voz de la historia levántase hoy para maldecir á los que, desoyendo los impulsos de la verdad, del deber y la justicia, así mancillaron la imagen de la República.

Tales son los hechos, narrados en sus proporciones más diminutas, *que honran* las páginas de esa institución, bastarda por su origen, execrable por su conducta; de ese cuerpo que, nacido en Francia en la alborada del absolutismo napoleónico y trasplantado á nuestra joven República, ha sido siempre el instrumento cobarde y abyecto de todos los excesos del despotismo.



CAPÍTULO VIII

DEL PODER JUDICIAL

SUMARIO.—I Introducción.—II Teoría de la soberanía nacional y de los tres poderes.—

III Después de hacer mérito del modo cómo se organizan en la Carta Política de la República los tres poderes, se demuestra que el Judicial, más bien que los otros dos, debe tener su origen en el pueblo, á causa de ser mayor su importancia.—IV Se estudia el artículo 108 de la Constitución y se prueba prácticamente que en Chile no existe la menor independencia para el Poder Judicial.—V Comentario de los artículos 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución de 1833.—VI Se demuestra que en Chile, á causa de sus pésimos hábitos políticos y sociales, no ha llegado aún la hora de declarar electiva la magistratura judicial.—VII Reseña histórica sobre el Poder Judicial en Francia.—VIII Disposiciones orgánicas sobre el Poder Judicial en los Estados Unidos de Norte América, Estado de Nueva York, Bélgica y Holanda, y comparación con las que sobre este mismo asunto existen en Chile.—IX Se manifiesta la necesidad de una Corte de Casación, se arbitra el procedimiento para establecerla y se señala una de sus atribuciones principales.—X Se impugna el procedimiento que atribuye al Ejecutivo la facultad de nombrar los miembros de los tribunales y jueces de primera instancia, y se arbitra el que á este efecto debe introducirse en la Carta de 1833.—XI La inamovilidad judicial, á pesar de su mérito intrínseco, no debe alcanzar á los individuos de la Corte de Casación.—XII Conclusión.

I

INTRODUCCIÓN

¿Existe en la República un verdadero Poder Judicial, independiente y soberano en su constitución y en el ejercicio de las facultades que le son inherentes? ¿Qué dispone á este respecto el Estatuto Fundamental de 1833? En caso de no haberlo ¿qué razones filosóficas, qué motivos de conveniencia pública aconsejarían su implantación? Las Cartas Políticas de los países que nos han precedido en la vida constitucional ¿podrán en estas circunstancias darnos las premisas ó indicarnos el camino para la solución del problema? ¿Qué innovaciones deberán hacerse en la Carta de 1833, á fin de alcanzar una administración de



justicia independiente, prestigiosa y eficaz? Los males, si los hay ¿tienen su origen en los hombres que representan la magistratura judicial ó arrancan su existencia de las instituciones que nos gobiernan?

Tales son las fases principales que presenta el problema del Poder Judicial, problema tanto más arduo y complicado, cuanto más vivamente interesa á todos.

Abordar aquellas dificultades y solucionarlas á la luz de los principios y con la ayuda de la experiencia, será la materia de los párrafos siguientes.

Muévenos á ello la muy poderosa consideración de que, según el clamor de la prensa diaria y de otros órganos de la opinión pública, ha sonado ya la hora de afrontar resuelta y enérgicamente una completa reforma de nuestro sistema judicial, incompatible en la hora presente con el estado de cultura é ilustración á que hemos llegado.

En efecto, tiempo há que se viene clamando contra el orden existente, contra los vicios y defectos que traen consigo la corruptela y las malas prácticas judiciales; pero desgraciadamente hasta hoy, so pretexto de un mal entendido patriotismo, se ha ocultado ó disfrazado las verdaderas proporciones del mal, contentándose con exhibirlo en su aspecto menos grave, como si él no fuera ya una lepra que amenaza la existencia misma del cuerpo social.

Á la verdad, todos comienzan por sostener que el personal de nuestra magistratura es intachable, que nada deja que desear en el ejercicio de sus funciones; y á renglón seguido agregan que es indispensable reformar en esta parte nuestras instituciones, á fin de detener la mano absorbente y á veces poco escrupulosa del Presidente de la República.

Si los jueces son siempre íntegros, dignos é inteligentes, si jamás dejan de responder á la confianza en ellos depositada ¿para qué pretender una reforma en las instituciones, cuando éstas jamás tienen otro punto de mira que el de alcanzar tan bellos resultados?

Las leyes, cualquiera que sea su naturaleza ú objeto, tienden únicamente al bienestar de los asociados, ya en el orden civil, ya en el orden político. Conseguido este propósito, habrá derecho para calificarlas de buenas y para conservarlas con ese respeto y veneración, que algunos pueblos antiguos han sabido dispensar á sus códigos religiosos. Por el contrario, si no alcanzan los fines apetecidos, será menester corregirlas, reformarlas, deshacerse de ellas como de un odioso y pesado fardo.

Es esto último lo que pasa en Chile en cuanto á la justicia. Su personal, salvo excepciones más ó menos numerosas, no posee todas las condiciones de su santo ministerio; y de aquí proviene la incesante



queja de la opinión pública, deduciéndose en consecuencia cuán imperioso es realizar en las leyes que lo organizan una reforma radical y conveniente.

Los males no se curan disfrazando su intensidad ó aplicando medicamentos lejos de la parte enferma.

Es menester decirlo con entereza, ya que el valor de las convicciones es indispensable en todos los actos humanos: entre nosotros no alcanza la justicia mayores aplausos, que los que diariamente se tributan á los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Ya lo hemos dicho, y lo repetiremos ahora: los Congresos no legislan, sino que aprueban servilmente lo que les ordena su *soberano* el Presidente de la República; y el Ejecutivo pospone el bienestar de los asociados, ante otra ventaja más real y positiva, la felicidad y engrandecimiento de los hombres que lo constituyen.

Obedeciendo á estas mismas corrientes, los representantes del Poder Judicial cuidan más de la política, lo único que puede darles fortuna y mayores honores, que de los deberes de su sagrado ministerio.

El mal es, pues, de grandes dimensiones; y ello nos servirá de excusa en el desarrollo que á nuestras ideas vamos á dar en los párrafos siguientes, apelando ya á los principios de la más sana filosofía, ya á esos argumentos incontrovertibles que se fundan en las lecciones de la experiencia.

II

TEORÍA DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DE LOS TRES PODERES

Nada es más corriente que hablar del Poder Judicial; y, sin embargo, ateniéndonos á los preceptos positivos del derecho público moderno, esa potestad no existe en Chile y sólo su sombra nos es dado contemplar en países más cultos y felices. Para demostrarlo bastará que nos detengamos unos cuantos instantes en lo que, según el pretendido pacto social, se ha convenido en llamar soberanía del pueblo y en los fines y propósitos de los cuerpos ó autoridades en quienes ella reside.

Al reunirse los hombres en sociedad, al constituir ese gran todo que



se llama Nación, Pueblo ó Estado, ni renunciaron á su propia individualidad, ni al ejercicio de sus derechos, ni creyeron tampoco quedar exentos de sus recíprocas obligaciones. Por el contrario, conservando cada cual su autonomía, aquéllos y éstas presentáronse más claros y tangibles; porque la asociación, mirando al bienestar de todos, tiende al respeto de los unos, al cumplimiento de las otras.

¿Cómo, ahora, alcanzar esos fines, cómo propender á que la sociedad se encarrile por la senda del bien, que es ventura para todos? El cuerpo social, sin dividirse ni fraccionarse ¿podría por sí mismo atender á la satisfacción de tales exigencias?

La idea de una autoridad constituida por todos, ya que á todos va á imponer obligaciones, fluye natural y lógicamente de esas preguntas.

El derecho, pues, de organizar esa potestad, es lo que se ha convenido en llamar *soberanía de la nación*; y *soberano* al que ejerce las atribuciones que nacen de su propio instituto. Y para completar esta idea, agregaremos que el soberano no puede ser uno solo; porque las necesidades sociales son múltiples y de muy diversa índole, reclamando cada cual sus intérpretes, sus órganos más ó menos definidos.

La primera exigencia de una colectividad estriba en sus leyes, es decir, en ese conjunto de reglamentos á que los asociados deben someterse y de donde emanan sus obligaciones y derechos comunes. De aquí nace el *Poder Legislativo*, que se ha conocido en todos los tiempos y aún en las naciones más salvajes y que en su ejercicio debe ser tan libre como en su institución.

Dictada la ley, surge otra necesidad, la de ejecutarla; y, sencillamente hablando, este es el origen del Poder Ejecutivo que, como su nombre lo indica, está llamado á velar por el cumplimiento de las disposiciones legales, ya que más de uno puede ser indiferente ó remiso á ellas.

Y la tarea de organizar un cuerpo social, de suministrarle los medios de perseguir con éxito su fin, no queda reducida al reconocimiento de esas dos potestades; porque los derechos que las leyes acuerdan y las obligaciones que impongan pueden suscitar desinteligencias entre los asociados, verdaderas contiendas entre parte, ya por el atropello de los unos, ya por el desconocimiento de las otras. De aquí el poder de juzgar, muy diferente por cierto del de legislar ó hacer cumplir la ley.

Ahora bien ¿quién debe dar vida á esas tres potestades, tan diversas por su índole y tan idénticas por los fines que persiguen?

Ya lo hemos dicho: el cuerpo social todo entero, quien delega en esas autoridades el encargo de conducirlo hácia su felicidad.

Si esos tres poderes se constituyen libremente, ya que todos emanan de la libertad de la nación, casi no necesitamos agregar que, una vez



organizados, deben ser igualmente libres y soberanos en el ejercicio de las facultades que les son propias.

La misma razón filosófica que dirige su formación, les acompaña también en su desarrollo y fines.

Si unas y otras facultades pudieran confundirse, si todas pudieran ser ejercidas por un mismo poder ¿no es verdad que la ley filosófica que acaba de guiarnos en este enmarañado problema sería una mentira? ¿No es verdad así mismo, que ese universal principio, de los tres poderes, que desde Aristóteles acá viene abriéndose camino en todas las naciones cultas, no valdría más que una vana palabra?

Los poderes públicos, para merecer el nombre de tales, deben ser soberanos en su constitución y libres en su ejercicio. Apartarse de estas premisas, importa desconocer la índole de las sociedades, el principio que preside á su formación, y negar la más hermosa conquista de la época moderna: el *gobierno del pueblo por el pueblo*.

III

DESPUÉS DE HACER MÉRITO DEL MODO CÓMO SE ORGANIZAN EN LA CARTA POLÍTICA DE LA REPÚBLICA LOS TRES PODERES, SE DEMUESTRA QUE EL JUDICIAL, MÁS BIEN QUE LOS OTROS DOS, DEBE TENER SU ORIGEN EN EL PUEBLO, Á CAUSA DE SER MAYOR SU IMPORTANCIA.

Del terreno de los principios abstractos, pasemos al de nuestro derecho público positivo y veamos si la Carta Política de 1833 acertó á instituir y deslindar aquellos tres poderes.

Desde luego, salta á la vista la ubicación que en ella tiene el Capítulo que trata de la Justicia. En el anterior, que es el séptimo, se ocupa de «El Consejo de Estado», cuerpo, como queda dicho, sin nombre propio en nuestro tecnicismo constitucional y que participa á la vez de los caracteres de las potestades Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

En el siguiente, que es el noveno, vuelve á ocuparse en Gobierno y Administración Interior, ordenando los funcionarios en quienes el Presidentede la República puede delegar una parte de sus atribuciones.

¿Creyeron los constituyentes de 1833 que la justicia era un auxiliar, un mero resorte de la administración ejecutiva?



Más adelante veremos lo que haya de cierto en ésta pregunta. Mientras tanto, avancemos en la exposición de los preceptos que á ella conciernen.

El artículo 82, que fija taxativamente las atribuciones del jefe del Poder Ejecutivo, se expresa en los números 3.º y 7.º del modo siguiente:

3.º «(Ley de 24 de Octubre de 1874.)—Velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del orden judicial, pudiendo, al efecto, requerir al ministerio público para que reclame medidas disciplinarias del tribunal competente, ó para que, si hubiere mérito bastante, entable la correspondiente acusación.»

7.º «Nombrar los magistrados de los Tribunales superiores de justicia, y los jueces letrados de primera instancia á propuesta del Consejo de Estado, conforme á la parte 2.ª del art. 104.»

Complementaria de estos preceptos es la disposición contenida en el número 2.º del art. 104, que trata de las atribuciones del Consejo de Estado. Héla aquí:

“2.º Presentar al Presidente de la República en las vacantes de jueces letrados de primera instancia, y miembros de los Tribunales superiores de justicia, los individuos que juzgue más idóneos, previas las propuestas del tribunal superior que designe la ley, y en la forma que ella ordene.”

La simple lectura de los números trascritos, fija en el espíritu la convicción de que el Poder Judicial no tiene su origen en esa fuente única, de donde emanan los poderes públicos: la soberanía nacional.

El nombramiento de los empleados judiciales está en manos del jefe del Ejecutivo, con limitaciones que en la práctica, según veremos más adelante, no han dado resultado alguno. La fiscalización en el desempeño de sus cargos corresponde también á ese alto funcionario.

No acontece lo mismo con los poderes Legislativo y Ejecutivo. La lógica acompañó en esta ocasión á los constituyentes de 1833. Un simple traslado de los preceptos referentes al caso confirmará nuestros asertos.

Después de establecerse en el art. 13 que el poder de legislar reside en el Congreso, compuesto de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados, fija así el modo como ellas vienen á la vida:

“Art. 18. La Cámara de Diputados se compone de miembros elegidos por los departamentos en votación directa, y en la forma que determinare la ley de elecciones.”

“Art. 24. (Ley de 13 de Agosto de 1874.) El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por provincias, correspon-



diendo á cada una elegir un Senador, por cada tres Diputados y por una fracción de dos Diputados."

En cuanto al Poder Ejecutivo, es decir, al ciudadano que con el nombre de Presidente de la República debe dirigir el Estado, hé aquí lo que dispone nuestra Constitución:

"Art. 63. El Presidente de la República será elegido por electores que los pueblos nombrarán en votación directa. Su número será triple del total de Diputados que corresponda á cada departamento."

El pueblo es, pues, el soberano cuando se organizan esos dos poderes. Su consulta es indispensable para que cada tres años se reconstituya el Poder Legislativo y cada cinco se designe al ciudadano que dirija el Estado y en quien reside la suma del poder administrativo.

¿Por qué, ahora, esa falta de consecuencia en nuestro derecho positivo? ¿Por qué sólo se ha creído encontrar en el pueblo capacidad para nombrar á sus legisladores y al jefe del poder supremo, y no á los sacerdotes, á los dispensadores de la justicia? ¿Acaso la facultad de esclarecer los derechos y fijar las obligaciones es un asunto baladí, indigno de preccupar la atención de ese soberano señor que se llama el pueblo?

En cuanto á nosotros, pensamos de muy diverso modo, y para comprobarlo nos sobran los argumentos.

No desconocemos la importancia del Poder Legislativo, ni mucho menos la del Ejecutivo, llamado á mantener el orden y la tranquilidad. Empero, el rol del Judicial es todavía mucho mayor; porque los principios que representa son más vitales; porque los intereses que sirve son más sagrados; porque todos los miembros de la colectividad, grandes ó pequeños, ricos ó pobres, gobernantes ó gobernados, nacionales ó extranjeros, esperamos vivir dichosos y tranquilos bajo su égida.

A la verdad ¿cuántos hay que miran con la indiferencia más absoluta todo lo que se relaciona con sus derechos políticos? ¿Cuántos hay y talvez por razones muy obvias, que hasta los cambios de gobierno no alcanzan á perturbar su serenidad?

Pero, dentro del orden civil, ¿quién no vive en el constante ejercicio de sus derechos? Ayer la propiedad, hoy la vida y talvez mañana el honor, son atenciones que á todos alcanzan, reclamando con igual imperio el certero fallo de la justicia.

¿Cómo entonces imaginar siquiera, que ese poder, cuya acción benéfica á todos alcanza, de cuyos decretos depende la fortuna ó la pobreza, la vida ó la muerte, el honor ó la deshonra, sea en una sociedad culta menos trascendental é importante que los otros poderes?

Y téngase presente que nada vale la libertad política sin la libertad



civil, ó mejor dicho, que la segunda es el forzoso corolario de la primera. La historia de la humanidad está ahí para decirnos cuánta verdad encierran estas afirmaciones.

¿Acaso no corrieron igual borrasca las libertades políticas y civiles en los primeros tiempos de la República Romana, cuando ese gran principio salvador de los tres poderes fué desconocido por sus hombres de gobierno? ¿A qué tormentos no vive aún espuesta, para baldón de la humanidad, la libertad civil en el Imperio Otomano? ¿Qué suerte corrió esa misma libertad bajo la férula de los inquisidores de Venecia? Y ayer no más ¿qué espectáculo dió al mundo la Gran Convención francesa de 1793? ¿No es verdad que la sangre se hiela aún en las venas al recordar esa época lúgubre en que, so pretexto de la salvación pública, se borraron de una plumada los principios tutelares del ciudadano y se cubrió el territorio entero de la Francia con los restos de millares de víctimas inocentes?

La libertad civil, protegida por el Poder Judicial, corresponde á las primeras necesidades de un pueblo; es su más hermoso atributo. Sin él desaparecen todos los vínculos de una sociedad; y se torna á esa época salvaje en que, sin leyes ni poder, cada cual se hacía justicia por sí mismo.

Queda, pues, evidenciado, que de los tres poderes, el de hacer justicia es el de más trascendentales consecuencias, no habiendo, por lo tanto, fundamento ni justificativo alguno para atribuir á éste una organización menos seria que aquella en qué encuentran su origen los otros poderes.

IV

SE ESTUDIA EL ARTÍCULO 108 DE LA CONSTITUCIÓN Y SE PRUEBA PRÁCTICAMENTE QUE EN CHILE NO EXISTE LA MENOR INDEPENDENCIA PARA EL PODER JUDICIAL.

Sin embargo, los defensores del orden existente podrán talvez combatir las observaciones anteriores, diciéndonos que el principio de la independencia judicial ha sido ampliamente reconocido en el art. 108



de nuestra Carta. Para hacernos cargo de este argumento, comencaremos por transcribir el precepto constitucional: Hélo aquí:

«Art. 108. La facultad de juzgar las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente á los tribunales establecidos por la ley. Ni el Congreso ni el Presidente de la República pueden en ningún caso ejercer funciones judiciales, ó avocarse causas pendientes, ó hacer revivir procesos fenecidos.»

Examinaremos este precepto á la luz de la teoría y de los resultados que ha producido en la práctica, ya que en él descansa el edificio judicial de la República. Haremos omisión de su forma pleonástica, que en nada abona al principio que envuelve; pues, en su segunda parte hállase repetido, con diferentes términos, lo ya dicho en la primera.

Desde luego ¿qué importa que la Carta consagre el principio de la independencia judicial, si los individuos que lo ejercen dependen en su nombramiento y ascenso de la voluntad omnimoda del jefe del Estado?

Incumbe al que legisla, no sólo dictar la ley, sino arbitrar los medios para que ella se cumpla leal y honradamente.

Medio siglo cuenta ya de existencia el precepto en examen, y todavía no hemos saboreado los frutos que de su bondad parecen naturalmente desprenderse.

Todos, el hombre ilustrado como el ignorante, el industrial como el labriego, han hecho ya oír su voz pidiendo una reforma seria y completa de la constitución del Poder Judicial; porque todos soportan diariamente las consecuencias de esa justicia falta de integridad á veces, siempre tardía y sin prestigio, que es la única que dispensan jueces instituidos por la mano invasora y absorbente del Poder Ejecutivo.

Muy importante es sin duda el precepto de que ni el Congreso, ni el Presidente de la República puedan avocarse causas pendientes ó hacer revivir procesos fenecidos; pero mucho más habría valido disponer que á esas autoridades, que en sus manos tienen los dineros de la Nación, en ningún caso les fuera lícito atentar ó comprometer la integridad de los magistrados judiciales.

Dejando al Presidente de la República el encargo de proveer á la justicia de sus servidores é intérpretes, la Constitución ha suprimido el Poder Judicial, tal cual se comprende en teoría y como debe realizarse en la práctica.

¿Habrá alguien que se atreva á dudar de estas afirmaciones?

De nada sirve el ejemplo de una serie de magistrados intejérrimos que, sin oír otra voz que la del deber, han sabido siempre cumplirlo; porque, al lado de esos, hay muchos otros que han prostituido la jus-



ticia y entregádose sumisos en manos de aquel de quien todo lo esperan.

El precepto legal debe entonces estar ahí, para estimular á los unos, para castigar, para impedir la perdición de los otros.

Quizás se nos dirá:—¿Qué interés puede tener el jefe del Ejecutivo en llevar su mano al santuario de la justicia y convertir al magistrado en una constante amenaza para el sosiego y bienestar de las familias?

Por bastardo que sea el espíritu de ese funcionario, sus propósitos no van tan lejos; pero son siempre el inevitable resultado del uso y abuso de la autoridad.

Expliquémonos.

Juzgamos que no ha menester de pruebas el que afirme que en Chile no hay otro poder que el del jefe del Estado, y que nada han pesado hasta ahora esos conatos de independencia que de tarde en tarde suelen hacer su aparición en algunos pueblos, como esas luces fugitivas en la lóbreguez de la noche; porque luego ceden, por la falta de entereza del carácter chileno, ante las enormes facultades del poder administrativo.

¿Cómo asegurar, cómo perpetuar este orden de cosas, envidiable para todos los que mandan, ya que todos se creen animados por la virtud, inspirados por el bien?

En esa tarea, ningún contingente más poderoso que el que puede prestar el magistrado judicial.

Llamado por la ley á organizar el poder electivo, de su fallo depende en gran parte el color político de los que en breve van á dictar las leyes y á fiscalizar los actos del Poder Ejecutivo y de los que deben designar al Supremo Magistrado. Incúmbele así mismo conocer en los actos preparatorios para decir de nulidad de las elecciones y de los delitos comunes que tengan su origen en esos mismos actos.

La base, pues, de todo el poder electivo encuéntrase en manos de la magistratura judicial.

Nadie entonces más interesado en malearla, en ganársela á su causa, que el primer agente del Poder Ejecutivo, empeñado vivamente en perpetuarse en el mando por medio de sus camaradas políticos y en obtener aplausos para su conducta en el seno de los cuerpos deliberantes.

De esta primera necesidad política, que todos nuestros gobiernos han considerado como un imperioso deber, dedúcense muchas otras de un orden secundario, que son otras tantas brechas abiertas en esa muralla de granito, que en toda ocasión debiera resguardar el santuario de la justicia.



En todas las provincias y departamentos de la República, el Mandatario Supremo tiene agentes constitucionales, encargados ostensiblemente de guardar y hacer guardar las leyes; pero en el fondo, sin más propósito positivo que el de hacer simpáticas la persona y la política presidenciales y el de sacar triunfantes los candidatos oficiales para el Municipio, el Senado ó la Cámara de Diputados. Cerca de estos agentes inferiores y secundándolos en su intento, encuéntranse empleados de menor rango y muchos ciudadanos que, en conexión con el Gobierno, tienen el más vivo interés en sostenerlo.

¿A qué móviles ajustará su conducta el magistrado judicial cada vez que se susciten contiendas entre aquellos servidores de la política gubernativa y los que la combaten, y sobre todo cuando de ellas dependa ó puedan influir en la ganancia ó pérdida de una campaña política? ¿Cuántas veces la prisión oportuna de un ciudadano *indómito* desarma á los que vacilan; pone en fuga á los cobardes y trae consigo la victoria? ¿Qué importa que el arrastrado á la cárcel sea un anciano achacoso, un padre de familia, un ciudadano inerme, si se ha obtenido el éxito en la batalla electoral?

El juez todo eso puede hacer; y sus fallos, al ser corregidos por el tribunal superior, podrán ser tachados de incorrectos, jamás de mal intencionados; porque el santuario de la conciencia, á pesar de que todos llegamos á él, á nadie le es lícito profanarlo.

El mal quedará consumado, y su odiosidad no alcanzará al delincuente; porque éste, en vez de perder, gana en el concepto público, que lo ve ascender rápidamente de un juzgado subalterno á otro superior y talvez á un Tribunal de Alzada. El supremo dispensador de los honores, el Jefe del Estado, al conceder tales ascensos, no siente el menor escrúpulo, la menor vacilación; porque para él todo interés es secundario, ante el momentáneo de la política.

Y el magistrado judicial no puede detenerse en esta corriente resbaladiza. Veamos las consecuencias de sus primeras faltas.

Los hombres, aunque formados para el bien, fácilmente nos dejamos arrastrar por la corriente del mal, cuando nuestras irregularidades, nuestros delitos son acatados, aplaudidos y recompensados. El mal tiene sus incentivos como la gloria, y desgraciado de aquel que no ha sabido oponerle resistencia.

Es eso lo que precisamente ha acontecido en nuestra magistratura judicial: ha comenzado por falsear la justicia política, y hoy son víctimas de deshecha tormenta todas las otras justicias.

¿Con qué óbices tropieza el magistrado para ser perezoso ó negligente, para dejarse arrastra por sus odios ó simpatías, talvez por el vil

metal, cuando sabe, cuando abriga la íntima convicción de que la permanencia en su puesto ó el ascenso hállanse única y exclusivamente en la magnitud é importancia de sus servicios políticos?

No es éste, por cierto, cuadro muy halagador para el orgullo nacional, ni fué ese el porvenir con que soñaron los padres de 1833, cuando echaban las bases constitutivas de la naciente República.

Creemos haber probado suficientemente, que el precepto constitucional que envuelve el art. 108, no importa la independencia del Poder Judicial; que, si esa independencia ha existido ó existe en parte, es más bien el fruto de la rectitud y entereza de espíritu de algunos magistrados, que de la bondad del precepto; y que mientras el jefe del Poder Ejecutivo disponga á su antojo de todos los empleos judiciales, no habrá razón para afirmar que existe en la República la menor línea de demarcación entre esos dos poderes y que con razón puede sostenerse que la justicia es en la actualidad un mero auxiliar, una parte integrante del Poder Administrativo.

V

COMENTARIO DE LOS ARTÍCULOS 109, 110, 111, 112, 113 Y 114 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1833.

Entremos ahora en el examen de los otros preceptos constitucionales, que miran á la institución del Poder Judicial, ya que su total conocimiento nos es indispensable para apreciar los móviles y propósitos á que, en tan importante materia, obedecieron los constituyentes de 1833. Vendrán en seguida las innovaciones que, en nuestro concepto, deberán introducirse en el Estatuto Fundamental, á fin de establecer una justicia prestigiosa, activa, robusta y salvadora, como hay derecho á esperarla en todos los pueblos cultos.

Esos preceptos son del tenor siguiente:

«Art. 109. Sólo en virtud de una ley podrá hacerse innovaciones en los tribunales, ó en el número de sus individuos.»

«Art. 110. Los magistrados de los tribunales superiores y los jueces letrados de primera instancia permanecerán durante su buena comportación. Los jueces de comercio, los alcaldes ordinarios y otros



jueces inferiores desempeñarán su respectiva judicatura por el tiempo que determinen las leyes. Los jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales ó perpetuos, sino por causa legalmente sentenciada."

«Art. 111. Los jueces son personalmente responsables por los crímenes de cohecho, falta de observancia de las leyes que reglan el proceso, y en general por toda prevaricación, ó torcida administración de justicia.—La ley determina los casos y el modo de hacer efectiva esta responsabilidad.»

«Art. 112. La ley determinará las calidades que respectivamente deban tener los jueces, y los años que deban haber ejercido la profesión de abogado, los que fueren nombrados magistrados de los tribunales superiores ó jueces letrados.»

«Art. 113. Habrá en la República una magistratura á cuyo cargo esté la Superintendencia directiva, correccional y económica sobre todos los tribunales y juzgados de la Nación, con arreglo á la ley que determine su organización y atribuciones.»

«Art. 114. Una ley especial determinará la organización y atribuciones de todos los tribunales y juzgados que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República.»

No bien se ha concluido esta lectura, cuando ya salta á la vista el laconismo con que se ha tratado el importante ramo de la justicia, laconismo inexplicable en presencia del gran acopio de disposiciones y numerosos detalles con que se ha atendido á la organización de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Una Constitución, como su nombre lo indica y como en todos los países y tiempos se ha entendido, persigue solamente el propósito de echar las bases cardinales de los poderes públicos, es decir, indicar el número de estos, sus atribuciones y la órbita dentro de la cual estas deban ejercerse, dejando á las leyes complementarias, que varían según las épocas y circunstancias, la tarea de atender á las demás exigencias sociales. Una Constitución no puede ir ni más allá ni más acá.

La nuestra ni aún en esto ha sido feliz.

El lujo de sus preceptos, en la institución de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ha sido tal, que en cien ocasiones ha invadido la esfera del mero legislador, entabando su acción ó impidiendo que se adopten reformas, que el creciente progreso de la cultura nacional ha madurado y hecho necesarias.

Dominados los constituyentes de 1833 por el inquebrantable propósito de establecer un Ejecutivo fuerte, que fuera freno para la anarquía



y valla contra los excesos de la democracia, no vacilaron en dar mérito constitucional hasta la más nimia de sus atribuciones, invistiéndolo á la vez de plenas facultades para terciar en la acción legislativa, ó contener su marcha y para invadir el campo reservado á la justicia.

Puede que aquel propósito no sea muy digno de censura, dadas las circunstancias excepcionales en que se hallara la República en 1833; pero la lógica de un correcto régimen constitucional aconsejaba reconocer é instituir con igual fijeza de miras los tres grandes poderes del Estado, no pasando más allá de señalarles la órbita de sus atribuciones.

La abundancia en cuanto á los poderes Legislativo y Ejecutivo, trájose en imperdonable escasez en cuanto al Poder Judicial.

A la verdad ¿qué gran labor se habrían impuesto esos constituyentes tan fecundos, como los de 1833, si hubiesen fijado en su obra los límites de ese poder, la clase de personas que le quedaban subordinadas y la naturaleza de las causas en que debiera conocer? ¿Qué mayor fatiga les habría demandado el establecimiento de una Corte de Casación, como se halla en la mayor parte de los pueblos que viven sometidos al régimen constitucional?

Ah! el poder de administrar fué para esos buenos patriotas mucho más importante que el de juzgar. Si no hubiesen pensado así, la justicia estaría hoy en la República elevada al rango de una verdadera potestad; y nosotros no estaríamos clamando por una reforma, que ya reviste los caracteres de una imperiosa necesidad.

Llega su turno al examen de los preceptos, que no ha mucho hemos trascrito.

El artículo 109 dispone que toda innovación en las atribuciones de los tribunales y en el personal de sus individuos es materia del Poder Legislativo; y por el artículo 114 se dispone que una ley especial reglamentará la organización y atribuciones de los tribunales y juzgados que fueran menester implantar en todo el territorio de la República. Esta ley, como se sabe, sólo fué dictada el 15 de Octubre de 1875.

No podía ser de otro modo. Ya que la Constitución no creyó digna de su labor la organización del Poder Judicial, confiála al Legislativo, que en todo caso y por grandes que sean las borrascas políticas, será una garantía.

Aunque el Poder Legislativo, según ya hemos tenido ocasión de probarlo, reside de hecho en manos del Presidente de la República, la experiencia nos dice día á día que no siempre cuenta éste con los elementos necesarios para hacer triunfar todos sus proyectos de ley, y



en especial, aquellos que tienden á herir derechos trabajosamente adquiridos.

Lo corto del período presidencial, la excesiva locuacidad de nuestros oradores, que da margen al sistema obstruccionista, y la necesidad de despachar leyes urgentes, como las de presupuestos, son factores que en muchas ocasiones han contribuido á impedir el triunfo de leyes inconvenientes, estorbando á la vez el paso á muchas salvadoras conquisistas. De aquí nace que nuestros anales parlamentarios no registren ley ni proyecto alguno encaminados á limitar las atribuciones del Poder Judicial, ó á despojarlo de sus prerogativas y privilegios.

Y como un corolario de estas afirmaciones, nos es satisfactorio agregar que la ley dictada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 114, á pesar de sus defectos, ha devuelto á la justicia algo de ese esplendor y prestigio, que siempre deben ser sus más esenciales atavíos.

Otra deducción fluye precisamente de aquellos artículos. Según ellos, deben existir en la República tribunales colegiados y unipersonales, encargados de conocer respectivamente en segunda y primera instancia.

Este mandato ha venido á poner término á una controversia que, si medio siglo atrás pudo sostenerse calurosamente entre los publicistas, hoy es inadmisibile ante las lecciones de la experiencia.

En efecto, la doctrina de que en la segunda instancia de un litigio, debe conocer un solo magistrado, tal como acontece en la primera, no es en el día sustentada por tratadista alguno que sepamos; porque todos hanse al fin convencido de que las luces de dos ó tres individuos pueden más que las de uno solo y que la responsabilidad y los ataques de la opinión pública alcanza tanto á un tribunal colegiado, como á uno unipersonal (1).

El artículo 110 asegura á los jueces letrados y miembros de los tribunales superiores la inamovilidad en el ejercicio de sus funciones, no pudiendo ser depuestos sino por causa legalmente sentenciada. Por el

[1] Don Andrés Bello, en un hermoso artículo, publicado en el tomo noveno de sus *Obras completas* y en el que apuró todos los recursos de su sutil y hábil dialéctica, sostiene la teoría de que las sentencias deben ser revisadas por un solo magistrado, evocando en su apoyo, además de sus razonamientos metafísicos, la opinión del célebre publicista inglés Jeremías Bentham.

Poco después de haber visto la luz pública ese artículo, el malogrado don Francisco Vargas Fontecilla, en su discurso de incorporación á la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, inserto en los anales universitarios correspondientes al año de 1859, refutó victoriosamente aquella tesis á la doble luz de la filosofía y de la experiencia.

Sentimos que la naturaleza de este trabajo no nos permita dar una idea exacta de los argumentos de los señores Bello y Vargas Fontecilla, ya que ambos están tan estrechamente ligados al progreso y cultura nacionales.



siguiente se indican los delitos por los cuales pueden ser perseguidos, dejando á la ley el encargo de señalar los casos y medios como pueda hacerse efectiva esa persecución.

La inamovilidad, á que acabamos de aludir, es una garantía preciosa en la administración de justicia, dentro del régimen creado por la Carta de 1833.

Incumbiendo al Presidente de la República la facultad de proveer de sus funcionarios á la magistratura judicial, en la inamovilidad pueden hallar los jueces, es decir, los que no estén cegados por la ambición, todo el apoyo de que han menester para elevarse á la altura de sus deberes.

Nada arguye contra esta afirmación el hecho de que en la práctica no hayamos aún recogido esos apetecidos frutos; porque con ello lo único que se evidencia es esa triste verdad que todos conocemos: que la mayor parte de los hombres posponen el deber ante su propia conveniencia.

Con todo, para nosotros es todavía un problema saber si la inamovilidad, dentro de un sistema constitucional más correcto, será ó no en todas ocasiones prenda de acierto y confianza en la administración de justicia.

Más adelante, cuando entremos en el estudio de las innovaciones que sobre esta materia deban hacerse en el Estatuto Fundamental, habrá llegado la hora de conocer las ventajas ó inconvenientes que se desprenden de la inamovilidad judicial.

Completando lo dispuesto en los artículos 110 y 111, el 112 concede á la ley el derecho de señalar las calidades de que deben estar adornados los jueces y los años que deben haber ejercido la profesión de abogado, los que fueren nombrados jueces de letras ó miembros de los tribunales superiores.

Por este artículo queda elevada á precepto constitucional una calidad de que deben estar adornados todos los jueces: la de ser abogado.

En la prensa y en el parlamento hanse discutido con gran acopio de razones las ventajas é inconvenientes que traería consigo el libre ejercicio de las profesiones liberales; y aunque la lucha ha sido larga y sostenida, el acuerdo no ha sobrevenido aún, habiendo consentido las partes en deponer las armas sólo por el momento.

A pesar de que nuestros principios nos arrastran á buscar en la libertad la solución de todos los problemas, que de cerca ó de lejos interesan al cuerpo social, jamás miraremos de buen grado que se pretenda convertir en intérpretes de la ley á los que no han hecho de ella su estudio habitual. Son demasiado deleznable las bases en que reposa



ese poder, para que tratáramos de arrebatarle la única garantía de acierto que nos ofrece: el especial conocimiento del derecho que tienen sus individuos.

Por otra parte, la cultura á que hemos alcanzado, digna sin duda del mayor encomio, no es tanta que nos autorice para creer que todos los ciudadanos se hallan en aptitud de apreciar con madurez y juicio lo que á su derecho concierne, y mucho menos que puedan asumir respecto de tercero las delicadísimas funciones de abogado, médico, ingeniero, etc.

El ejemplo de los Estados Unidos nada prueba, porque aquí legislamos para Chile, que está á dos mil leguas de ese país y á mayor distancia de su cultura intelectual.

Aquella garantía, pues, es preciosa y ojalá jamás se borre de nuestra Carta.

Concluye el capítulo en que ésta trata de la administración de justicia, disponiendo en el artículo 113 que habrá una magistratura superior, á cuyo cargo esté la superintendencia directiva, correccional y económica sobre todos los tribunales y juzgados de la Nación, con arreglo á la ley que determíne su organización y atribuciones. Esta magistratura superior, como se sabe, es la Corte Suprema de Justicia.

En la práctica, este precepto no ha reportado grandes bienes, porque esa magistratura superior carece de medios de sanción, es decir, le faltan facultades coercitivas, lo único que puede corregir y evitar los abusos.

Por otra parte, aquello de que á esa magistratura corresponda una superintendencia directiva, correccional y económica, tratándose de tribunales y juzgados inmunes é inamovibles, y cuyos deberes y atribuciones se encuentran taxativamente señalados por la ley, es algo bastante ambiguo y muy incorrecto en una disposición constitucional que jamás debe prestarse á dudas en su sentido y alcance.

El argumento de que la ley puede fijar esas dificultades, dándoles así una inteligencia más clara y precisa, no deja de ser atendible; pero habría valido mucho más que el texto de la Carta no diera origen, en asuntos de su propio resorte, á esas leyes complementarias, que no siempre traducen bien su espíritu y que en muchas circunstancias, á causa de su carácter revocable, tienen en constante amenaza los más sanos principios.

De gran importancia habría sido que la Constitución, al crear una magistratura superior y al concederle la supervigilancia sobre todos los tribunales y juzgados de la República, le hubiese señalado sus fa-



cultades, armándola al propio tiempo de los medios para hacer efectivas y eficaces sus órdenes.

El único estorbo de este modo de proceder encontraríase en la plena libertad que los tribunales y juzgados exigen en el ejercicio de los derechos que les son propios; pero no hay que olvidar que esa libertad jamás debe estar en pugna con el buen servicio público, y que sobre todos los funcionarios del Estado, cualesquiera que sean su rango y atribuciones, siempre debe existir una autoridad suprema que vele sobre sus actos, inspirando confianza y respeto en toda la Nación.

Tales son las observaciones que hemos creído conveniente formular sobre las disposiciones constitucionales en que encuentra su origen el Poder Judicial. Ha llegado, pues, la hora de estudiar el problema bajo otra faz.

VI

SE DEMUESTRA QUE EN CHILE, Á CAUSA DE SUS PÉSIMOS HÁBITOS POLÍTICOS Y SOCIALES, NO HA LLEGADO AÚN LA HORA DE DECLARAR ELEC-TIVA LA MAGISTRATURA JUDICIAL.

Impugnado el procedimiento que da existencia al Poder Judicial, hácese indispensable arbitrar otro que guarde más armonía y corrección con los principios filosóficos que hoy imperan en la Constitución de los Estados y que á la vez le devuelva esa autoridad y prestigio, á que es tan acreedor por el importantísimo papel que juega en toda sociedad.

Dadas las premisas que hemos sentado más arriba, es decir, el mérito que hemos hecho de las bases en que reposa la soberanía nacional, única fuente de donde pueden emanar los grandes poderes de un Estado, lógico parecería que concluyéramos sosteniendo que el Poder Judicial, como el Legislativo y Ejecutivo, debiera arrancar directamente del pueblo su existencia. Sin embargo, tratándose de nuestro país, nada sería más inaceptable que esa solución; porque, según la feliz expresión de Sócrates, cuando se trata de leyes, jamás se puede prescindir ni de los hombres ni del suelo.



Entremos en materia para justificar este aserto, que hacemos en tan buena compañía.

Hay verdades que, á fuerza de ser tales, no es menester probarlas. A este número pertenece aquella de que en Chile, á pesar de los setenta años que llevamos de vida libre, jamás se ha efectuado una elección popular sobre bases de legalidad y orden, que nos haya permitido apreciar la verdadera opinión del país.

Los Congresos se han sucedido los unos en pos de los otros, en las épocas y con los requisitos exigidos por la Carta Fundamental; el Poder Ejecutivo ha pasado también de mano en mano, con todas las apariencias de la más perfecta legalidad; pero sería temerario sostener que el pueblo, ese soberano en quien reside el derecho de elegir, haya contribuido de una manera eficaz y decisiva en la constitución de esas dos altas potestades.

El primer Gobierno regular que nos rigió, después del período anárquico en que se vió envuelta la República hasta 1829, vino á la vida por medio de un motín de cuartel, consolidándose en breve con la sangre derramada en fratricida contienda. La Carta que todavía nos rige y los primeros pasos que la República dió en la senda constitucional, fueron la obra de los estadistas que en aquella época tenían en sus manos el timón de la nave del Estado.

Bien convencidos aquellos estadistas de que el régimen republicano, si halagaba el orgullo nacional, no correspondía al estado de incipiente cultura en que nos hallábamos; bien convencidos todavía, de que sólo con un Ejecutivo robusto y poderoso se haría fácil y fecunda la tarea de gobernar, no trepidaron en dar á la nascente República una Constitución monárquica en el fondo, una Constitución en que, aparentando respeto por los principios del derecho público moderno, organizó un solo poder, sin contrapeso ni valla posibles, capaz de supeditarlo todo, hasta la voluntad popular, si intentara hacerse oír.

Tal fué la mente y el objetivo de los constituyentes de 1833, cuya memoria pesa todavía sobre los destinos de la República, como mortificante recuerdo de grandes é inevitables desgracias.

Haciendo uso de esas omnímodas facultades, fué como aquel primer gobierno de formas constitucionales se dió un sucesor y como eligió sus congresos, que jamás dictaron otras leyes que las que él les inspirara y que jamás tampoco hicieron uso de sus facultades fiscalizadoras. Fué así también como entendió la tarea de gobernar la segunda de las administraciones que tuvo la República, y como se entiende todavía, apesar de las rápidas jornadas que hemos hecho en la senda de la libertad política y civil.



Para crear el orden existente, es decir, este simulacro de República en que al déspota sólo le falta la corona únicamente han contribuido el tenor de los preceptos constitucionales y la acción invasora y absorbente de los hombres de Gobierno? ¿Acaso no habrá otros factores que deban tomarse en cuenta?

Los regímenes políticos existen ó por su propia bondad que los impone y rodea de prestigio, ó cuando no la poseen, por la falta en el pueblo de conciencia, ilustración, entereza de carácter, etc., que lo convierte en indiferente y frío con la cosa pública.

En esta última causa tiene principalmente su razón de existencia el orden actual; y de aquí proviene la verdad de ese dicho que anda de labio en labio, elevado ya al rango de un aforismo: *los pueblos tienen los gobiernos que merecen*.

Poco ó nada habrían servido al Poder Ejecutivo para falsear la voluntad popular, las inmensas facultades que la Constitución puso en sus manos, si la mayor parte de los ciudadanos no fueran otros tantos cómplices de su conducta, si existiera en el país una opinión pública angusta y poderosa, capaz de mandar á las gemonías ó de execrar á los que se hicieran reos de traición á las leyes. Desgraciadamente nada de eso hemos visto todavía. El número de los que resisten á la acción enervante del Poder Ejecutivo es muy pequeño; y la opinión pública, si se levanta, al punto declárase impotente para alcanzar el bien que persigue.

Hasta el día el poder electivo no es más que un miraje seductor, una conquista en perspectiva, á causa del amplio reconocimiento que de él han hecho el Estatuto Fundamental y leyes complementarias; pero en la práctica un simulacro depresivo de nuestro orgullo nacional, una parodia indigna de hombres amantes de su patria.

¿Los males de hoy serán los del porvenir? ¿Hay en el horizonte político de la República síntomas que hagan presagiar un futuro más halagüeño?

No somos pesimistas y creemos que á las sociedades políticas alcanza también esa ley de la perfectibilidad humana, que tanto halaga nuestro orgullo y que tanto nos alienta para proseguir en el áspero sendero de la vida; pero aún los más ardientes partidarios de este principio, convendrán con nosotros en que el progreso es la obra gradual del tiempo, jamás el resultado de la exhibición de una doctrina ó del calor y elocuencia de sus prosélitos. Y si esta observación es exacta, hablando en tesis general, lo es mucho más cuando se trata de la política, en cuyo mejoramiento toman parte los múltiples factores de que hemos hablado más arriba.



Los 70 años que llevamos de vida libre, durante los cuales el país sólo ha conseguido incrementar sus riquezas, su industria, su ciencia, etc., pruébannos con abrumadora elocuencia que la libertad política es para un pueblo la más difícil de sus conquistas; porque á todas horas encuentra en su camino esa fortaleza inaccesible, que se denomina el Poder Administrativo y que en su propio beneficio la esteriliza en sus manifestaciones, la contiene, la mata en sus esfuerzos, en sus ímpetus generosos.

Sobrada razón, pues, nos asiste para sostener, como un corolario de las verdades que dejamos espuestas, que la comedia electoral que el país viene representando desde 1810 seguirá subiendo á la escena, sin que hasta la fecha se dibujen en el horizonte síntomas de una saludable reacción.

Dada la situación irregular que á este respecto ofrece la República y las expectativas poco cercanas que tenemos acerca de su mejoramiento, ha llegado el momento de preguntarse si habría ventajas en devolver al pueblo el derecho de elegir directamente á los magistrados judiciales.

La respuesta fluye naturalmente del mérito de las consideraciones que dejamos desarrolladas.

Si el poder electivo no existe aún entre nosotros, si á causa de nuestros malos hábitos y de la ineficacia de las leyes no hay más que un *gran elector*, el presidente de la República ¿qué habríamos ganado en sustancia con declarar elegible la magistratura judicial cuando en último término aquel mandatario seguiría siendo el árbitro de la situación?

Además, los intereses que la justicia representa son tan valiosos, tan sagrados y de tanta influencia en los destinos de la sociedad, que no concebimos como pudieran entregarse á los azares de una elección espúrea, y de la cual el primer responsable es esa entidad anónima que se llama el pueblo.

Entre estos dos sistemas, la elección de los jueces por el pueblo ó por el Presidente de la República, siempre optaremos por el segundo; porque en este hay una personalidad á quien hacer responsable, un funcionario público que, por errado que sea el rumbo que imprima á sus deberes, puede que tiemble ante el torcedor de su propia conciencia ó el fallo inapelable de la historia.

La magistratura judicial electiva no puede ser una conquista de la hora presente, aunque ella sea el lógico resultado de los verdaderos principios del derecho público moderno. Cuando más será una de esas tantas promesas que los hombres de gobierno puedan estampar en sus programas, ya para afianzar su popularidad, ya para obtenerla.



Sin embargo, un argumento dedúcese de la conclusión á que acabamos de arribar, un argumento con raíces en la lógica y en los hechos.

¿Por qué, se nos dirá, hay estorbos tan serios é insubsanables para que la magistratura judicial pida su investidura al pueblo, cuando nadie vacila un instante en que éste sea quien instituya los poderes Ejecutivo y Legislativo? ¿Por qué al tratar de una rama del poder público desechamos en absoluto el sistema que tan lógico y correcto hallamos en la constitución de las otras dos?

Para apreciar en su verdadero alcance el valor de este argumento, es preciso no olvidar la naturaleza del principio en que reposa el dogma de la soberanía nacional, las diferentes necesidades que cada gran poder representa y el orden en que éstas surgen para el cuerpo social.

Lo hemos ya dicho: reunidos los hombres en virtud de lo que se ha convenido en llamar *el pacto social*, lo primero de que han menester son leyes que los gobiernen y que le reconozcan y amparen sus derechos, ó en otros términos, un cuerpo legislador que atienda á esas exigencias.

¿Quién, sino el pueblo por sí mismo, debe necesariamente organizar ese poder, cuando aún no hay autoridad y sus elementos flotan á merced del capricho? Si así no fuera, el dogma de la soberanía nacional no sería más que un mito y el gobierno de los pueblos la acariciada presa de los déspotas sin escrúpulos. Si no fuera el pueblo, más habría valido no inventar aquel dogma, que algunos publicistas consideran inherente, coetáneo con la sociedad, y no haberse dado el trabajo de dictar á los países Constituciones que, declarándolos autónomos, les permite soñar con un risueño porvenir.

Estas observaciones rezan también con el Poder Ejecutivo, aunque con mucho menos imperio.

La autoridad administrativa, la que lleva la palabra de la Nación, la que puede empeñarla en una contienda ó sacarla airoso de graves conflictos, de suyo despierta el más vivo interés en los ciudadanos, creyéndose todos en el deber de contribuir á su elección, prestigiarla con sus aplausos ó execrarla en caso de que haga traición al supremo interés de la patria.

Además ¿qué grandes estorbos hay para que un pueblo, aún en medio de las turbulencias y pasiones que trae consigo una campaña política, elija con más ó menos acierto al individuo que ha de regir sus destinos? ¿No son acaso esencialmente transitorias las facultades de que esa persona va á estar revestida? ¿No es verdad también que el buen desempeño de ellas no reclama mayor preparación, sino virtudes y sobre todo una abundante dosis de patriotismo?



No puede argüirse del mismo modo tratándose del nombramiento de los individuos del Poder Judicial, que corresponden á necesidades que no son las primeras en aparecer en una colectividad, que deben venir á la vida cuando los otros dos grandes poderes están ya constituidos y que por razón á su ministerio deben hallarse dotados de conocimientos especiales.

Ahora bien ¿qué razón de urgencia ó conveniencia pública nos obligaría á buscar el origen de esos nombramientos, en donde han encontrado el suyo sin mayores dificultades los poderes Legislativo y Ejecutivo? ¿Acaso es posible que el pueblo discierna con acierto sobre las aptitudes de los que aspiran á desempeñar la magistratura judicial? ¿Acaso sería conveniente que el cuerpo político fuese sacudido en intervalos de tiempo más ó menos cortos por las conmociones que engendra toda campaña electoral?

Como se ve, distan mucho de asimilarse los roles que en el cuerpo político juegan de una parte los poderes Legislativo y Ejecutivo y de la otra el poder judicial; y que no debe causar extrañeza que, al tratar de echar las bases constitutivas de un Estado, aunque doctrinarios en el fondo, creamos correcto y conveniente al bien social apartarnos de vez en cuando de la línea invariable que marcan los principios filosóficos.

No se nos hará, pues, increpación alguna si buscamos en otra parte la organización del Poder Judicial, dejando á un lado, como incompatible con nuestra cultura, el sistema conocido en Chile y como demasiado avanzado y en consecuencia impracticable en la hora presente, el que lo hace arrancar directamente de la única y verdadera fuente de todas las potestades: la soberanía nacional.

Á este fin tenderá nuestro empeño en los párrafos siguientes.

VII

RESEÑA HISTÓRICA SOBRE EL PODER JUDICIAL EN FRANCIA

Antes de trazar el cuadro de las innovaciones que en nuestro concepto deberán introducirse en el Estatuto Fundamental, será oportuno que hagamos previamente mérito del modo como el Poder Judicial se



ha constituido en los países que en Europa y América nos han precedido en la implantación de los principios del derecho público moderno. Esta excursión histórica fijará mejor nuestras ideas, revistiendo á la vez de autoridad las innovaciones que vamos á proponer.

Aunque, cronológicamente hablando, fué la gran República del Norte la primera nación que conociera las ventajas del puro régimen constitucional, nosotros nos creemos obligados á considerar á la Francia como la cuna de esta hermosa conquista; porque fué de aquí, del cerebro de sus publicistas, de donde esos principios salvadores partieron para iluminar al mundo, produciendo en todas partes mejores frutos que en la misma Francia.

En efecto, mucho antes que la colonia inglesa de allende el Atlántico se constituyera en nación libre y soberana, los Voltaire, los Montesquieu, los Rousseau, los Condorcet, los Dalember, los Diderot, etc. habían popularizado los dogmas de la soberanía nacional en libros y discursos que muy luego iban más allá de la frontera de la Francia y expiado en oscuros calabozos el valor de su fe, la osadía de su propaganda.

Comenzaremos, pues, por la Francia; homenaje debido á esa tierra, tan hábil en la invención de nobles doctrinas, tan generosa y elocuente en su difusión; pero del todo exenta de los medios para hacer fructificar su propia semilla.

Durante el régimen monárquico que imperó en ese país hasta la gran revolución de 1879, no fué uno mismo el sistema en que hallara su origen la magistratura judicial. Durante muchos siglos, hasta el reinado de Francisco I, esos funcionarios debieron su nombramiento á la omnipotente voluntad del soberano y la justicia era administrada en su nombre.

Las penurias del erario, inevitable resultado de las numerosas guerras en que se viera envuelta la Francia desde el reinado de aquel príncipe y que tanto servían para estimular el orgullo nacional, decidieron á los ecónomos del monarca á pensar en los medios que dieran incremento á la riqueza pública. Entre ellos no fué el menos practicable el de adjudicar en pública subasta el cargo de administrar justicia, como en tiempos no remotos se hizo en España con el puesto de alcaide de cárcel, la vara de regidor, etc.

La nobleza de segundo rango, cuyo acceso á las altas funciones políticas y militares, les estaba prohibido, buscó entonces en la administración de justicia la representación pública que apetecía, y entró á subastarla ni más ni menos que como una propiedad ó un título nobiliario cualquiera.



La justicia pasó, pues, á ser una función hereditaria, tanto más codiciada cuanto más importante era el papel que día por día iba desempeñando en el cuerpo social.

De la reunión de esos magistrados formáronse en las principales ciudades del reino aquellos célebres parlamentos que, como los de Bretaña, Grenoble, etc. sirvieron de eficaz apoyo al débil contra los excesos de la omnipotencia regia ó dañados intentos de los cortesanos.

No es difícil calcular que una justicia administrada por funcionarios así constituidos, sin preparación previa y sin estímulo en el cumplimiento de sus deberes, debía estar muy lejos de las exigencias de una sociedad que comenzaba ya á comprender que sus libertades civiles no eran menos preciosas que las políticas. Tampoco será difícil calcular que en los males que trajo ese orden de cosas, encontrara la gran revolución de 1789 uno de sus más elocuentes justificativos.

Por eso no debe extrañarnos, que una de las materias, á que más vivamente se consagraran los constituyentes franceses de aquel año, fué á la organización del Poder Judicial sobre bases hasta entonces desconocidas. Daremos una somera idea de esas reformas.

Por primera vez se declaró la independencia recíproca de los tres poderes, y se acordó que la magistratura judicial fuera electiva, para lo cual apelábase al mismo sistema que para los miembros del Poder Legislativo. Al Rey incumbíale solamente el nombramiento de los magistrados, sin poder jamás apartarse de las decisiones populares. Se reconoció la inamovilidad del juez, no pudiendo ser suspendido ó depuesto sino por causa legalmente sentenciada. Se crearon los juzgados de conciliación, y los juzgados para conocer en las causas criminales sobre los puntos de hecho, quedando al juez de derecho la aplicación de la pena. Y por último, se creó una Corte de Casación, con residencia en el asiento del Cuerpo Legislativo, formada de los miembros más antiguos de los Tribunales de Alzada, y á quien incumbía conocer en los recursos de nulidad que se dedujeran contra las sentencias por la inobservancia de las leyes que reglan el proceso y en las acusaciones contra los Ministros y otros altos funcionarios, previo el desafuero de la Asamblea Legislativa.

Tal fué el edificio judicial que elevaron los primeros reformistas franceses y que estaba destinado á ser derrocado por el vendaval de las pasiones políticas y por los conflictos internacionales que muy en breve rodearon á la Francia.

Á la verdad, el Estatuto Fundamental de 14 de Setiembre de 1791 nació muerto. No bien los pueblos juraron su obediencia, cuando surgió en Francia un poder múltiple, un poder monstruoso, que todo lo



abrazó, que en todo puso mano, hasta en el santuario de la conciencia: la Convención de 1793, refundida poco después en el *Comité de Salud Pública*.

No tuvieron más larga vida las otras Constituciones francesas, elaboradas después de haberse apagado la tea revolucionaria, apesar de que en todas ellas rendíase, como en la de 1791, sincero y levantado culto á los principios democráticos de la Gran Revolución.

En verdad, los Estatutos de 1793, 1795 y 1799 contenían, en cuanto al ramo de la justicia, salvo detalles de poco momento, iguales preceptos á los extractados más arriba; pero desgraciadamente, después de una existencia efímera, todos ellos fueron á perderse, como los ríos en el océano, en el insondable abismo abierto á las libertades públicas por el imperio napoleónico.

En efecto, bajo este poder, desaparece la independencia de la justicia; y sus servidores quedan sometidos en su investidura y ascenso á los caprichos del César, pasando á ser de este modo un simple ramo de la Administración.

De las manos de la nobleza de segundo orden, de esos antiguos Parlamentos, que muchas veces afrontaron las iras del monarca, la facultad de juzgar cayó en poder de los Césares omnipotentes: triste resultado de quince años de luchas, de sacrificios, de sangre, etc.

Y ese orden de cosas no se ha modificado grandemente con el trascurso de los años.

Ni la restauración borbónica de 1815, ni la monarquía de Julio, ni la República de 1848, ni el segundo Imperio, ni la República de 1870, al echar los fundamentos del edificio judicial, han ido á pedir sus inspiraciones á los generosos constituyentes de 1791. Todos esos gobiernos, siguiendo las huellas del primer Napoleón, han atado la Justicia á su carro de triunfo y obligádola á ser su esclava, aunque siempre la han rodeado del mayor aparato y esplendor posibles á fin de que el pueblo acate sus fallos.

En todos los tiempos la justicia, dependiendo del Poder Ejecutivo, la misma inhabilidad del pueblo para elegir á sus intérpretes, la misma limitación en sus facultades, la misma falta de corrección en todo lo que mira al funcionamiento regular de sus augustos deberes, en una palabra: todas las anomalías que deploramos en Chile, lo que no es raro, desde que nuestros políticos hanse acostumbrado á ver en la Francia su Sibila de Cumas.



VIII

DISPOSICIONES ORGÁNICAS SOBRE EL PODER JUDICIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE-AMÉRICA, ESTADO DE NUEVA YORK, BELGICA Y HOLANDA, Y COMPARACIÓN CON LAS QUE SOBRE ESTE MISMO ASUNTO EXISTEN EN CHILE.

Completemos el cuadro histórico que nos hemos propuesto hacer.

Con el objeto de evitar repeticiones inútiles, no haremos mérito de los Estatutos Fundamentales que hoy rigen en Suiza, Italia, Suecia y Noruega, España, Portugal, Islas Británicas, Brasil, etc.; porque en todos ellos el Poder Judicial encuéntrase constituido sobre las mismas bases en que se halla actualmente en Chile, notándose además el establecimiento del jurado para conocer en las causas criminales sobre los puntos de hecho. Nos detendremos únicamente en la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norte América, en la especial de Nueva York, Holanda y Bélgica; pues, en todos estos países impera á este respecto un sistema que bien puede ser considerado como una transición entre el que arbitraron los constituyentes de 1791 y entre el que hoy domina en los países anteriormente recordados. Las mencionaremos por orden riguroso de fecha.

En el art. II, sección II, que trata de las atribuciones del presidente, la Constitución de los Estados Unidos de Norte América, fecha 17 de Setiembre de 1787, dispone que aquel magistrado, previo el acuerdo del Senado, nombrará, entre otros altos funcionarios, á los magistrados de las Cortes Supremas de Justicia. Dispone también que una ley especial puede atribuir á estas cortes el nombramiento de los empleados subalternos de la administración de justicia.

El núm. 7 del art. IV de la Constitución del Estado de Nueva York de 10 de Noviembre de 1821, se expresa sobre el asunto en que nos ocupamos del modo que va á leerse:

«El gobernador nombrará por escrito, previo el consentimiento del Senado, é instituirá todos los oficiales judiciales, excepto los jueces de paz, los que serán nombrados del modo siguiente:



La comisión de supervigilancia (*supervisors*) (9) de cada uno de los condados del Estado se reunirá el día fijado por la legislatura, y designará, por mayoría de votos, un número de personas igual al número de jueces de paz que haya que establecer en las ciudades del condado; los jueces de las cortes de condado se reunirán también y nombrarán de la misma manera un número igual de candidatos; después, en la época y lugar señalados por la legislatura, los *surveillants* (vigilantes) y los jueces de paz del condado se reúnen y examinan sus respectivas elecciones. Cuando hay unanimidad sobre algunas elecciones, la comprueban por medio de un certificado que depositan en los archivos de la secretaría del condado, y la persona ó personas nombradas en este certificado serán jueces de paz.

Si hay disenso total ó parcial sobre las personas que deban elegirse, la comisión de supervigilancia y los jueces deberán transmitir el nombre de sus respectivos candidatos al gobernador, quien elegirá é instituirá entre ellos tantos jueces de paz cuantos sean necesarios para llenar las plazas vacantes.

Los jueces de paz permanecerán en su empleo durante cuatro años, á menos que sean revocados por las Cortes de los condados, las que deberán especificar los motivos de la revocación; pero esta revocación no puede tener lugar sin que previamente el juez de paz haya sido notificado de los hechos que se le imputan, y que haya podido presentar su defensa.»

En la Constitución belga de 7 de Febrero de 1831 se registran á este respecto las siguientes disposiciones:

«Art. 95. Hay para toda la Bélgica una Corte de Casación. Esta Corte no conoce en el fondo de los asuntos, salvo el juicio de los ministros.

«Art. 99. Los jueces de paz y los jueces de los tribunales son directamente nombrados por el rey.

Los consejeros de las Cortes de Apelaciones y los presidentes y vice-presidentes de los tribunales de primera instancia de su jurisdicción son nombrados por el rey sobre dos listas dobles, presentadas, la una por el Senado y la otra por la Corte de Casación.

En estos dos casos, los candidatos inscritos en una lista pueden también estarlo en la otra.

Todas las presentaciones deben ser publicadas por lo menos quince días antes del nombramiento.

(9) Los *supervisors* son magistrados encargados en parte de la administración de las comunas, y que además forman, reuniéndose, el Poder Legislativo de cada condado.

Las Cortes eligen de su seno sus presidentes y vice-presidentes.

«Art. 100. Los jueces son nombrados por vida.

No pueden ser privados de su empleo ni suspendidos sino por juicios.

La traslación de un juez no puede tener lugar sino por un nuevo nombramiento y con su voluntad.

«Art. 101. El rey nombra y revoca los oficiales del ministerio público, que funcionan ante las Cortes y Tribunales.»

Hé aquí ahora lo que sobre la misma materia dice la Constitución de los Países Bajos, promulgada en 1815, adicionada y corregida en 1840 y 48:

«Art. 157. Hay para todo el reino una Corte Suprema de Justicia, bajo el título de Alta Corte de los Países Bajos, cuyos miembros son elegidos por el rey sobre una lista de candidatos formada según el artículo 158.

«Art. 158. La Alta Corte informa á la segunda Cámara de los Estados Generales sobre las plazas que en su seno conviene hacer vacar. El rey llena estas plazas sujetándose á una lista de cinco candidatos que en este caso le propone la Cámara de los Estados Generales. De entre sus miembros nombra al presidente de la Alta Corte de Justicia; le pertenece nombrar directamente al procurador general.

«Art. 159. La Alta Corte juzga á los miembros de los Estados Generales, á los jefes de los departamentos ministeriales, á los gobernadores generales ó á los otros funcionarios superiores á quienes, bajo otro título, está conferido el mismo poder en las colonias ó posesiones del reino, en las otras partes del mundo; á los miembros del Consejo de Estado y á los comisarios del rey en las provincias, acusados de hechos punibles cometidos en el ejercicio de sus funciones, y perseguidos, sea en nombre del rey, sea en el de la segunda cámara.

«Art. 160. La ley designa los otros funcionarios que son justiciables ante la Alta Corte por hechos punibles cometidos en el ejercicio de sus funciones.

«Art. 162. La Alta Corte vigila la marcha y la ritualidad de los procedimientos y la observancia de las leyes por los colegios judiciales.

Puede anular y reducir á la nada sus actos, disposiciones y sentencias que sean contrarias á las leyes, según las prescripciones de la ley.

Los miembros y el procurador general de las Altas Cortes, si las hay, y de los Tribunales de primera instancia, son nombrados por vida.»

Como se habrá notado, domina en las Constituciones precedentes la idea de hacer intervenir en la organización del Poder Judicial á cor-



poraciones extrañas al Ejecutivo, lo que importa un gran paso en la senda de la independencia de aquel poder.

La garantía que á este respecto contiene nuestro Código Político, en virtud de la cual el Presidente de la República debe sujetarse, en la provisión de los puestos judiciales, á las ternas de abogados que en cada vacante le presenta el Consejo de Estado, no guarda armonía con la consignada en las disposiciones constitucionales copiadas más arriba.

Como ya lo hemos evidenciado en el Capítulo anterior, el Consejo de Estado es entre nosotros, antes que otra cosa, un cuerpo esencialmente administrativo, de ordinario dependiente de la voluntad presidencial, sin iniciativa, sin la menor autoridad.

El Presidente de la República, pues, pidiendo ternas á su Consejo de Estado, se las pide á sí mismo; y si esto es incomprensible en teoría, en la práctica toca los límites de lo ridículo é inmoral.

Por el contrario, hay una verdadera garantía en el sistema ideado en Bélgica, que obliga al rey, en análogas circunstancias, á someterse á las listas de candidatos que en cada caso le presentan el Senado y la Corte de Casación; porque ambas corporaciones, ni teórica ni prácticamente hablando, hallanse subordinadas al poder regio.

Más adelante tendremos ocasión de comprobar que este procedimiento, dentro de un régimen republicano, leal y sinceramente practicado, presenta aún mayor seguridad.

Otra de las particularidades que contienen las disposiciones que dejamos insertadas, es la referente al establecimiento de una Corte de Casación, llamada á conocer en los recursos de nulidad que, por inobservancia de las leyes que reglan el proceso, se dedujeren contra toda clase de sentencia, á cooperar en el nombramiento de los altos funcionarios judiciales y á fiscalizar el comportamiento de los jueces.

Tan alto Tribunal no se asemeja, pues, al que nuestra Constitución ha organizado, que conocemos con el nombre de Corte Suprema de Justicia y á quien incumbe la Superintendencia directiva, correccional y económica sobre todos los tribunales y juzgados de la República.



IX

SE MANIFIESTA LA NECESIDAD DE UNA CORTE DE CASACIÓN, SE ARBITRA EL PROCEDIMIENTO PARA ESTABLECERLA Y SE SEÑALA UNA DE SUS ATRIBUCIONES PRINCIPALES.

Conocidos ya los principios filosóficos en que la ciencia política cree haber hallado las bases constitutivas del Poder Judicial; impugnado el procedimiento arbitrado por los autores de la Carta de 1833 para la constitución de la potestad judicial, como refractario á la filosofía y grado de cultura en que el país se encuentra; y comentados ya los sistemas, más ó menos retrógrados, más ó menos progresistas, á que en idénticas circunstancias se ha apelado en algunas naciones del Viejo y Nuevo Mundo; ha llegado el momento de dar á nuestras ideas una forma más tangible y de explicar en términos claros y concisos las innovaciones que deben introducirse en el Estatuto Fundamental de la República, á fin de que la justicia, reconociendo fundamentos más sólidos y bebiendo sus inspiraciones en las puras fuentes de la verdad y el bien, sea dispensada por hombres que lleguen á su solio después de una larga y bien comprobada vida de saber y virtudes.

Desde luego, hállase fuera de duda, dada la unanimidad de pareceres que á este respecto reina en todos los países constitucionales, que existe entre nosotros la imperiosa necesidad de establecer una Corte de Casación, con una esfera de acción propia, al abrigo de los caprichos del mero legislador, es decir, como se comprende en la Gran República del Norte, en Bélgica y Holanda.

Las razones que aconsejan esta medida, casi no necesitamos exponerlas; porque siempre se ha reconocido que toda gran potestad ha menester de un cuerpo ó persona que la represente y encarne.

El Poder Ejecutivo reside esencialmente en el Jefe de la Nación, aunque éste, para ejercerlo, necesite un personal más ó menos numeroso de delegados. El Legislativo, á pesar de que su misión no es obrar, como la de los otros dos, refúndese, como una medida de corrección,



en un número reducido de individuos, que representan y ejercen su autoridad.

¿Por qué, ahora, iríamos á hacer una excepción con el Poder Judicial, negándole una cabeza que dirija, inspeccione y reprima?

La lógica, pues, impone esa autoridad superior en la administración de justicia, á quien la opinión pública haga responsable de todo lo que acontece dentro de este orden, una autoridad que, en constante acecho, sea valla para los avances del juez, prenda de confianza para el litigante.

Inoficioso creemos insistir en esta verdad tan palmaria, que en parte reducida, como queda dicho, fué aceptada por los constituyentes de 1833. La divergencia sobreviene cuando se intenta constituir ese alto tribunal y señalarle sus atribuciones.

Según hemos visto más arriba, en la práctica sólo se conocen dos medios para dar vida á este tribunal: ó el Jefe del Estado nombra sus miembros sin más limitación que su voluntad, ó los elige de entre los candidatos que á este efecto debe pasarle una de las ramas del Poder Legislativo.

Pleonástico sería que volviéramos á insistir sobre los inconvenientes del primer sistema; y mucho más cuando ya hemos probado con el ejemplo, que ese arbitrio cuadra sólo á los gobiernos despóticos, jamás á los que buscan en el respeto y ensanche de la libertad civil el progreso y ventura del cuerpo social.

La enorme prerogativa de que están armados algunos soberanos para nombrar ante sí y por sí á todos los miembros del Poder Judicial, cualquiera que sea su jerarquía, no puede ser en la hora presente una teoría de buen gobierno, cuando más será un lúgubre recuerdo de la era y de los excesos del despotismo.

Queda, pues, un solo arbitrio; y para que se aleje lo más posible de la imperfección, es menester que la rama del Poder Legislativo, á quien incumbe hacer la propuesta, ejercite su derecho sometiéndose á las siguientes condiciones, que se hallarán claras y expresamente señaladas en el precepto constitucional:

- 1.ª Que el número de los candidatos propuestos no exceda del de las plazas que hay que llenar;
- 2.ª Que esos candidatos hayan ejercido quince años la magistratura judicial, durante los cuales hayan observado un comportamiento irreprochable; y
- 3.ª Que los candidatos deben contar con el voto de los dos tercios del total de los miembros de la Cámara respectiva.

Creemos que estos requisitos asegurarán, hasta donde es posible, el



prestigio, la integridad y sabiduría de los llamados á componer el más alto Tribunal de la República.

Aunque en otra parte, hablando en especial del Poder Legislativo, hemos sostenido como verdad indiscutible que hasta el día no ha habido en Chile Congreso alguno libremente elegido y que el mal de hoy será forzosamente el mal de mañana; juzgamos que de aquí no puede aducirse argumento alguno contra la prerogativa que acabamos de echar en brazos de una de las ramas de ese poder, y mucho más si esa rama es el Senado.

A la verdad, parece difícil que la influencia del Poder Ejecutivo haga triunfar el nombre de candidato alguno, indigno de ejercer tan elevadas funciones judiciales. La mayoría de los dos tercios que exigimos y la circunstancia muy atendible de que los senadores permanecen en sus asientos por seis años, uno más que el período presidencial, son expedientes llamados á esterilizar la intrusión indebida del Poder Ejecutivo.

Llega su turno á las atribuciones de que esa Corte debe estar revestida, problema de no muy fácil solución, si nos atenemos á los ejemplos de que hemos hecho mérito en el número anterior. Sin embargo, contrayendo la cuestión á las necesidades que en Chile hay que atender, él no se presenta tan erizado de dificultades, que nos impida arribar á una solución satisfactoria.

El establecimiento de una Corte de Casación, propiamente dicha, es decir, de un alto Tribunal encargado de conocer en los recursos de nulidad que por inobservancia de las leyes del enjuiciamiento, se dedujeren contra las sentencias en materia civil, comercial, criminal, de minas, etc., importa en la hora presente una de las más justas é imperiosas exigencias de una buena y correcta administración de justicia. De aquí se deduce que esta atribución debe figurar en primer término, entre las que sean del resorte de ese alto Tribunal.

Ya hemos hablado de las facultades directivas y fiscalizadoras que á esta corporación competen. Resta, ahora, hacer mérito de los medios de sanción de que debe estar armada y de su participación en el nombramiento de los otros oficiales de la administración de justicia, atribuciones de que también debe estar investida, ya para corresponder á los fines de su creación, ya para rodear de prestigio y dar eficacia á su autoridad.

Comentando el artículo 113 de la Carta de 1833, formulamos algunas someras apreciaciones acerca del ningún resultado que en la práctica han producido las facultades directivas, correccionales y económicas con que ese artículo dotó á la Corte Suprema de Justicia, á causa



de no habersele concedido á la vez los medios de hacer efectivas sus amonestaciones.

Una autoridad que no castiga, aunque tenga la facultad de advertir ó amonestar, es sólo un simulacro de poder que despierta el sarcasmo y el desdén. Una autoridad que no reprime los males que nota, es una creación ideal, muy propia de los sueños de un publicista, incompatible con la seriedad de un precepto orgánico.

Dada la integridad y saber de que deben estar adornados los miembros de ese Tribunal y dada la inmensa responsabilidad que pesa sobre ellos, la lógica nos arrastra necesariamente á premunirlos de los medios para que aseguren el resultado de su acción fiscalizadora.

Esos medios no pueden ser otros, como sabiamente lo ordena la Constitución belga, que la más amplia facultad de revisión, de oficio ó por queja de la parte ofendida, de todos los actos y procedimientos de los jueces de primera instancia y colegios judiciales, que tiendan á hacer ilusorio el valor de las leyes del enjuiciamiento y ese conjunto de garantías que en provecho de ambos litigantes deben siempre observarse en todo proceso. En el ejercicio de esta atribución, la Corte se limitaría á corregir las irregularidades que observara, siéndole prohibido absolutamente dictar providencia alguna tendente á alterar ó retrogradar la marcha del proceso.

Como un corolario de dichas facultades, la Corte podría suspender, sin previa amonestación, á los jueces de primera instancia, y sólo después de tres requerimientos á los miembros de los tribunales colegiados. También podría cuando la gravedad del caso así lo exigiere, solicitar los oficios del ministerio público, á fin de iniciar contra los suspensos la respectiva acusación. En fin, la Constitución prescribiría que una ley especial señalaría taxativamente estas atribuciones y los medios de ejercitarlas.

Analicemos ahora el último género de atribuciones de esa corte superior y talvez el más importante y decisivo.

X

SE IMPUGNA EL PROCEDIMIENTO QUE ATRIBUYE AL EJECUTIVO LA FACULTAD DE NOMBRAR LOS MIEMBROS DE LOS TRIBUNALES Y JUECES DE PRIMERA INSTANCIA, Y SE ARBITRA EL QUE Á ESTE EFECTO DEBE INTRODUCIRSE EN LA CARTA DE 1833.

Indicar el sistema á que se ha de apelar en el nombramiento é institución de los demás servidores de la justicia, no presenta ya mayores



dificultades, sobre todo si la Corte de Casación ha de quedar investida de las atribuciones de que hemos hecho mérito y si se persiste en la idea capital que domina en este Capítulo: la absoluta neutralidad del Ejecutivo en todo lo que se relaciona con el Poder Judicial.

Entraremos, pues, á ocuparnos en el nombramiento de los individuos de los otros tribunales superiores y jueces letrados, ya que estos dos órdenes de funcionarios y los que componen la Corte de Casación, son los que, según los principios del derecho público, deben arrancar su existencia de una disposición constitucional.

No haremos cuenta de los jueces de paz ó de *conciliación*, como antiguamente se les designaba en Francia, Chile y otros países; porque no responden en la actualidad á una necesidad bien definida, desde que la experiencia ha venido á probar que, en vez de evitar los juicios, tienden á darle una nueva instancia: la de la *conciliación*, siempre estéril para los que se deciden á buscar en los debates forenses la resolución de un asunto.

Competiendo en primer término á la Corte de Casación ejercer sobre la conducta de los tribunales colegiados una fiscalización tan incesante como estricta y activa, parece incontrovertible que es ella la llamada á dar el primer paso, á tener el derecho de iniciativa, en la provisión de esos altos empleos, ya que, procediendo de otro modo, no habría mérito para hacerla responsable, en mucha parte de las irregularidades ó ineptitudes de aquellos funcionarios.

Si llamásemos á intervenir al Ejecutivo ó á sus agentes en la provisión de esos destinos, tal como acontece en Bélgica, Holanda, etc., sin duda alguna que habríamos ideado un procedimiento irregular y antojadizo, promiscuo en sus antecedentes, destinado á reducir y á limitar el alcance de las facultades que hemos otorgado al tribunal superior, hasta cierto punto, á embarazarlo en su propia marcha.

Pocas palabras nos bastarán para comprobar este aserto.

¿Qué se diría de un Código Político en que el jefe del Ejecutivo fuera directamente nombrado por el pueblo y sus agentes por el poder Judicial ó Legislativo? ¿Qué lógica habría en tal arbitrio? ¿Qué clase de responsabilidad podría hacerse efectiva en un jefe por actos de subalternos que no ha designado por sí mismo, aunque obren bajo sus inmediatas órdenes?

Un Ejecutivo así organizado sería una autoridad incompleta, defectuosa; un Ejecutivo de que hasta la fecha no hay recuerdo en la historia de la humanidad, y que probablemente jamás lo habrá.

Y sin embargo ¿por qué rara aberración del espíritu se ha consenti-



do en dar al Poder Judicial una organización que, tratándose de los otros poderes, se conceptúa tan contraria á la razón y al buen sentido?

Y para mayor abundamiento, como ya hemos tenido ocasión de manifestarlo, son los países mejor constituidos de Europa y América los que, apesar de sus homenajes á la libertad y á la justicia, no han trepidado en hacerse reos de esa inconsecuencia, de esa verdadera anomalía constitucional.

Trataremos, pues, de hacernos cargo de los argumentos en que los publicistas creen haber hallado la razón de ese sistema, aunque se considere innecesario el menor esfuerzo en este sentido.

Estos argumentos son dos: uno filosófico en apariencias, contradictorio y falso en el fondo; y el otro de autoridad, que por el hecho de ser subjetivo, como todos los que nacen de esta fuente de información, por probar demasiado, nada prueba.

Se sostiene por algunos publicistas que, incumbiendo al poder que administra velar por el fiel y exacto cumplimiento de las leyes, debe también corresponderle una parte muy importante en la constitución de la potestad judicial, ya que ésta tiende á un propósito casi análogo, es decir, aplicar las leyes en los casos especiales que se susciten entre dos ó más miembros de la comunidad.

No hay duda que este es el fin del Poder Judicial, como aquél el des Ejecutivo; pero también es cierto que, apesar de sus muchos puntos de contacto, no son idénticas sus atribuciones, como tampoco el rol que cada cual está llamado á desempeñar.

Mientras el Ejecutivo cuida de la observancia de las leyes, el Judicial, previo los procedimientos del caso, ordena imperativamente su ejecución y aún va más allá: dirige las contenciones entre las partes, facultad de que en ningún caso está investido aquel poder.

Por mas ingenio que se gaste, no creemos que haya paridad la que menor entre estos dos géneros de atribuciones, aunque unos y otros se asemejan en los fines que persiguen.

Y ¿será menester que sigamos con estas disertaciones? Si intentáramos siquiera confundir los poderes Judicial y Ejecutivo ¿á qué quedaría reducida la teoría de los tres poderes que hemos sustentado en este Capítulo y que en la actualidad sirve de indiscutible base á todo edificio constitucional?

Son tan obvios los principios en que la filosofía sustenta la división del poder público, que el intento de impugnarlos no puede revelar en sus autores el deseo de llevar el convencimiento ni aún á los espíritus menos ilustrados en la ciencia política, sino el de seguir rindiendo culto á la escuela autoritaria, á esa escuela que se desentendió siempre



del interés individual para sólo hacer caso del interés social; á esa escuela que tantas lágrimas ha hecho derramar á la humanidad y que hoy, en fuerza de la luz que la libertad filosófica hiciera brotar, pretende arrojar un velo sobre sus miserias del pasado, su vergüenza del presente y sus fraticidos planes del porvenir.

Nó, el principio de autoridad que hace desaparecer toda línea de demarcación entre los poderes, hasta constituir uno solo, no puede existir en la hora presente en que cada hombre es un ciudadano que está resuelto á defender sus derechos y á no deponer su conciencia ante el solio de los déspotas.

Menester es entonces que no demos paso á ningún precepto que en él encuentre su existencia, aunque revista formas destinadas á no intranquilizarnos por el porvenir.

Dedúcese de estas someras observaciones que no hay fundamento alguno plausible para atribuir al Ejecutivo la menor participación en el nombramiento de los empleados judiciales.

El argumento de antoridad, á que hemos aludido más arriba, no es menos deleznable que el que acabamos de refutar. Pocas palabras nos bastarán para presentarlo en su verdadera forma y combatirlo.

Muchos publicistas y principalmente Jeremías Benthan, aunque en teoría reconocen que sólo de la soberanía nacional debe directamente arrancar su existencia el poder que administra justicia, encuentran ventajas en reservar al Ejecutivo el nombramiento de algunas magistraturas judiciales, apoyados en los excelentes frutos que ese procedimiento ha producido en algunos países.

Como ejemplo invocan á la Inglaterra donde existe el cuerpo judicial más digno, más sabio y más íntegro. Y este hecho, agregan, que viene repitiéndose desde muchos siglos atrás, manifiéstanos con elocuencia cuán quiméricos son los temores que se abrigan á este respecto; y por el contrario, que la participación que la ley ha dado al poder regio, ejercitada, como ha sido, con tino y patriotismo, ha contribuido poderosamente al brillo y prestigio de que están adornados los tribunales de ese país.

Tal es el argumento en su más simple expresión.

Si tratáramos de dictar leyes para ese gran pueblo, las teorías más sabias, los principios más universalmente reconocidos, deberían inclinarse ante hechos tan abrumadores é irrecusables, como el que acabamos de mencionar.

Las leyes no persiguen más objetivo que el bien social; y son buenas cuando lo hemos alcanzado y tanto más malas, cuanto más nos alejamos de él. Al buscar su origen en los más puros principios de la



filosofía, apelamos á un expediente que en el mundo moral allana y fija el rumbo, como la brújula del navegante en el proceloso mar. Puede que en algunas ocasiones él defraude nuestras legítimas expectativas; pero ello jamás será un motivo para separarnos de las reglas invariables de la lógica y del buen sentido, de esas inclinaciones al bien y á la virtud, innatas en el corazón humano, y que constituyen la esencia de todo credo filosófico.

No dudamos y jamás, en verdad, podríamos hacerlo, que el Reino Unido recoge de aquel sistema los más apetecidos bienes. Pero, hablando en conciencia ¿podríamos asegurar lo mismo de las naciones del continente europeo, que viven sometidas al mismo procedimiento? ¿Por qué, al hablar de la justicia y de los tribunales españoles, italianos, alemanes, etc., no se gasta el mismo calor que el que se emplea al encomiar la justicia y los tribunales ingleses?

Estas preguntas encontrarán su respuesta más adelante.

Vengamos ahora al estudio de las causas que han reportado aquel bien á la Inglaterra y relacionémoslo con las necesidades y circunstancias especiales de Chile. Sólo así sabremos lo que vale el sistema en examen.

Salta á primera vista que no hay punto alguno de analogía entre una República, como la chilena, que en medio de las preocupaciones y corruptelas que acumularan tres siglos de oscurantismo, ensaya aún el régimen democrático; y esa monarquía inglesa, tan profundamente arraigada en el corazón del pueblo, con grandes conquistas civiles y políticas, con un orden interno sentado sobre bases de granito y contradicciones y glorias que le dan derecho para influir poderosamente en los destinos de la humanidad. Mientras en Chile la República es todavía un feto, en que gobernantes y gobernados apenas tienen noción de sus deberes; en Inglaterra, el Gobierno ha adquirido un grado tal de perfección que, salvo la vergüenza de una testa coronada, los ciudadanos nada tienen que envidiar á la República mejor constituida.

Y este progreso es el resultado de varios factores, que muy brevemente indicaremos.

En primer término hay que apuntar esa conciencia de sus derechos que siempre ha acompañado al pueblo inglés, aún en los períodos más difíciles de su historia; ya para echar las bases de un régimen parlamentario que fuese barrera contra los excesos de la monarquía; ya para alcanzar otras libertades políticas que, afianzando su autonomía, les armase contra los hierros de las autoridades subalternas. Su historia, desde Jacobo I, ese rey tan filósofo como pedante, tan fanático



como cruel, hasta Carlos II, menos infortunado, pero no más diestro político que aquel, encierra muy bellos ejemplos de entereza de carácter y noble altivez con que ese gran pueblo supo conquistar y afianzar esas libertades, manifestando al propio tiempo que nada pueden los déspotas cuando no tienen cómplices entre sus súbditos.

Otro factor, de no menos importancia, encuéntrase en esa especie de veneración que el pueblo inglés profesa al régimen monárquico y á las personas de sus soberanos, aunque en muchas ocasiones, arrastrado por el sentimiento de su independencia, haya dirigido á ambos duros golpes.

Estos perseverantes esfuerzos, que análogos no podrá presentar pueblo alguno, han traído como consecuencia una doble confianza: la del pueblo en su soberano, la de éste en aquél.

Dadas estas premisas, no hay fundamento para creer que la participación que al gobierno inglés compete en el nombramiento de los empleados judiciales, sea fuente de bochornos para la justicia. ¿Cómo no explicarse que un soberano que nada teme de sus súbditos busque libremente en la corrección y moralidad de sus actos nuevos baluartes para su trono que serán otros tantos pedestales de su gloria? ¿Qué odios tiene que apagar, qué deudas tiene que satisfacer un rey que debe su corona á la virtud de sus mayores y que de las suyas propias dependerá el porvenir de sus hijos?

No ha habido, pues, obstáculo para que la monarquía inglesa elija los magistrados judiciales entre los hombres más íntegros y eminentes; y para que ellos, seguros de que su ascenso está sólo en el estricto cumplimiento de sus deberes, hayan hecho de sus funciones un verdadero sacerdocio, cuyos rayos de luz han vivificado y engrandecido el suelo de su propia patria y presentado á las naciones del orbe entero ejemplos dignos del mayor encomio.

Ahora bien ¿hay en Chile la preparación, los elementos, para esperar tan halagüeños resultados?

Algunas páginas más atrás hemos intentado diseñar con negros colores el modo cómo en Chile se entiende el arte de gobernar, y el criterio á que obedecen nuestros conductores en el nombramiento de los magistrados judiciales. También hemos insinuado la idea de que las esperanzas de un próximo mejoramiento son más quiméricas que reales. Completaremos, ahora, la exposición de los vicios de nuestro sistema político.

La exaltación al mando supremo de la República no es entre nosotros el resultado de la acción espontánea de la voluntad popular, ni aún la consecuencia de los esfuerzos enérgicos ó perseverantes de uno



ó más partidos políticos. Aquel alto puesto toca siempre en suerte al favorito del mandatario en ejercicio, secundado en el terreno de las ilegalidades por esa turba de traficantes políticos, cortejo obligado de todos los gobiernos, amiga de la gloria á poco precio, que vive á expensas de los dineros de la nación y que en nada estima su propio honor ni el de la patria.

Siendo esa la fuente de donde emana el Poder Supremo, no es difícil prever cuál será el comportamiento del que consiga acaparar el mando de la República.

Sin leyes eficaces que lo coarten en sus propósitos, sin una verdadera opinión pública que lo censure ó detenga, aquel magistrado déjase llevar en la provisión de todos los empleos por esos sentimientos de gratitud, tan enérgicos siempre en el corazón humano y que en las más de las veces echan un impenetrable velo sobre nuestros ojos. Las imperfecciones, la ineptitud de los amigos son tan invisibles, como claras y patentes las de los adversarios.

Y el jefe del poder supremo tiene todavía otra razón para dar sólo á sus camaradas los empleos ó prebendas oficiales. Obligado por un precepto constitucional á dejar las riendas del poder después de un lapso de tiempo relativamente corto, el Jefe de la República, dominado por la sed del mando y talvez creyendo de buena fe que su influencia es decisiva en los destinos de la patria, no excusa los medios para labrarse ó echar los cimientos de un segundo período presidencial, cuando menos seguir pesando en la marcha de los negocios públicos.

Quizás esos procederes y esa desmesurada ambición no tienen sustento alguno ante la moral política, ante las justas conveniencias públicas, ni ante el propio engrandecimiento de sus autores; pero es lo cierto que ello forma el único espectáculo que hasta la fecha han ofrecido al país todos los gobiernos que vienen sucediéndose desde nuestra emancipación política.

Todas estas son verdades, tristes verdades, que flotan en la atmósfera, que están al alcance de todos y que ojalá pudieran ser contradichas.

Sentados estos precedentes ¿nos acompaña ó no la razón cuando pretendemos arrebatar al Presidente de la República la facultad de instituir aún á los oficiales más secundarios de la justicia? ¿No es verdad que toda contemporización con ese sistema arbitrario é inhumano, es un paso hacia atrás, un reto á los principios liberales, un desconocimiento de las conveniencias públicas?

Basta de raciocinios y sinteticemos en pocas palabras la teoría que es materia de este párrafo.



Si la razón, la justicia y el interés del país nos impelen á constituir una Corte de Casación con absoluta independencia del Poder Ejecutivo, la misma lógica debe guiar nuestros pasos en el nombramiento de los otros servidores del Poder Judicial, á fin de que el cuerpo entero encargado de tan elevadas funciones produzca los fines de su instituto.

En consecuencia, la reforma que á este respecto debiera introducirse en la Carta de 1833, podría quedar reducida á lo siguiente:

1.º Cada vez que ocurra una vacante en las Cortes de Apelaciones, el Senado de la República procederá á elegir á la persona que debe llenarla por mayoría de dos tercios de sus miembros presentes y dentro de la terna que á este efecto debe pasarle previamente la Corte de Casación.

2.º En las vacantes que ocurran en los juzgados de primera instancia, la Corte de Casación procederá á designar la persona que debe llenarla, eligiéndola de la terna que á este efecto debe pasarle la Corte de Apelaciones, en cuyo territorio jurisdiccional ha ocurrido la vacante.

3.º Los oficiales del ministerio público se nombrarán, según su rango, por un procedimiento análogo.

4.º En uno y otro caso, la corporación á quien compete la elección, deberá comunicarla inmediatamente al Jefe del Estado para que éste proceda al otorgamiento del título respectivo.

5.º Una ley especial reglamentará el ejercicio de estas facultades, debiendo consignarse precisamente la garantía del ascenso, según los años de servicio, en relación con la conducta observada.

XI

LA INAMOVILIDAD JUDICIAL, Á PESAR DE SU MÉRITO INTRÍNSICO, NO DEBE ALCANZAR Á LOS INDIVIDUOS DE LA CORTE DE CASACIÓN.

Réstanos todavía un último problema por resolver, y al cual consideramos vinculado el porvenir del nuevo edificio que acabamos de elevar á la Justicia. Su sola enunciación va talvez á causar asombro; pero una vez que se haya tenido la paciencia de escucharnos, seguramente se nos secundará en nuestro modo de pensar, ya que él obedece á la lógica de las teorías que hemos sustentado en este Capítulo.



La inamovilidad judicial es un principio que ha encontrado cabida en todos los Códigos Políticos que nosotros conocemos; como ayer contara con el caluroso entusiasmo de los publicistas, porque en ella se ha creído radicar la más robusta columna de la Justicia, sirviendo á la vez para detener la mano del gobernante y los golpes insidiosos del pueblo.

No intentaremos, pues, desconocer las ventajas que ese principio trae consigo, ya que todo lo que va encaminado á revestir de grandeza y prestigio á la justicia, merecerá siempre nuestra más franca y sincera adhesión.

Por el contrario, la inamovilidad judicial que, como queda dicho, impera en Francia desde el reinado de Francisco I, es para nosotros la única verdadera concesión hecha á la justicia en los sistemas constitucionales de que hemos hecho mérito más arriba.

¿Á qué quedaría reducido el poder de dispensarla, si á sus servidores pudiera hacérseles cesar en sus funciones con las mismas ó mayores facilidades que existen para instituirlos?

La justicia sería entonces un juguete, presa codiciada por todos los mandones audaces; y librenos Dios de ello más bien que de cualquier otra plaga que pueda caer sobre el cuerpo social.

Sin embargo, este mismo criterio no es posible que nos acompañe en la nueva constitución que acabamos de idear para el Poder Judicial.

Según las modificaciones que hemos propuesto, la Corte de Casación acumularía en sus manos una inmensa suma de poder, ya ejerciendo su vigilancia sobre todo el cuerpo judicial, ya decidiendo sobre las personas de que debe componerse. Y esta vasta autoridad no tendría más contrapeso y freno que el de la opinión pública, desde que una acusación á sus miembros, á causa de su dignidad y consiguiente influencia que ejercen, es siempre difícil intentarla y mucho más aún que dé buenos resultados.

¿Sería prudente dejar por vida en tales manos el ejercicio de esas inmensas atribuciones? ¿Acaso nos es desconocido el corazón humano que á todas horas está agitado por la doble corriente del bien y el mal? ¿Acaso no es ya un principio del derecho público moderno que toda autoridad para que no se abuse debe ser temporal?

Estas verdades son obvias y á nadie le es permitido ponerlas en duda.

Probémoslo.

Jamás, que nosotros sepamos, se ha conocido en la historia un Poder Legislativo vitalicio. Lo único que ha existido y existe todavía en las



monarquías autocráticas, es un Senado de más ó menos duración, algunos de cuyos miembros, los de la nobleza y familia real, ejercen por vida sus funciones.

En cuanto al Poder Ejecutivo, aún tratándose de la monarquía constitucional, sistema de gobierno que la filosofía y la experiencia condenan, puede también hacerse una afirmación semejante.

Sabido es que dentro de ese régimen toda orden del soberano debe llevar la firma de un Ministro responsable, quien cesa en su cargo por la pérdida de la confianza regia ó por la impugnación de su conducta en el seno del cuerpo deliberante.

¿A qué queda entonces reducido lo vitalicio de ese poder, cuando uno de sus factores, el que representan los Secretarios del despacho, está incesantemente expuesto á los vaivenes caprichosos de la ola política?

Ahora bien y tornando los ojos al objeto de nuestro estudio ¿cómo podríamos echar á la espalda estos principios y proceder con el corazón ligero á constituir una suprema autoridad judicial, perpetua é inamovible?

Todo lo contrario.

La justicia reclama mayor serenidad de espíritu, más independencia de carácter, menos apego á los intereses de este mundo, menos familiaridad con los hombres y las cosas, que lo que exige cualquiera atribución legislativa ó ejecutiva.

¿Por qué, entonces, previendo estas dificultades y temores, no debiéramos, pudiendo, evitarlas á tiempo? ¿Qué se diría de un legislador que, apesar de conocer tamaños males, no intentara siquiera corregirlos?

Talvez pueda objetársenos que la amovilidad de los miembros de la Corte de Casación, la única que pedimos, quitándoles todo estímulo, los haría remisos en el cumplimiento de sus deberes, indiferentes á la suerte y prestigio de la magistratura, desde que, buena ó mala su conducta, deben fatalmente caducar en sus funciones.

En respuesta, bien podríamos hacer algún mérito de otro sentimiento mucho más enérgico: la satisfacción de la conciencia, el respeto de los contemporáneos, los aplausos de la posteridad.

Empero, si todo esto no pesare lo bastante en el ánimo de nuestros más encumbrados representantes de la justicia, ¿por qué no pondríamos á contribución sus talentos y virtudes, estimulándolos con las espectativas de una reelección, después de cinco años de ausencia de la magistratura? ¿Acaso el Senado, al ejercer la altísima atribución con que más adelante lo hemos investido, no tomaría muy en cuenta la conduc-



ta observada por los que fueron individuos de ese supremo tribunal?

De este modo, el buen comportamiento de los jueces tendría una garantía más y tal vez la menos ocasionada á dudas y peligros.

De ningún valor sería el argumento basado en la situación pecuniaria en que la amovilidad colocaría á los ex-ministros de la Corte de Casación; porque nada sería más fácil y justo que la ley, que debe reglamentar estos preceptos orgánicos, les acordara tres cuartos ó cuatro quintos del sueldo asignado á su empleo.

Hé aquí, pues, cómo entendemos el principio de la inamovilidad judicial: clara y perfecta para los funcionarios del orden secundario, limitada á cinco años para los individuos del primer tribunal de la República. Con ello no desconocemos la fuerza del principio, limitamos sólo su extensión; porque la ciencia política no jira, como la ciencia de los números, sobre bases inmutables, sino que por el contrario, ella es caprichosa como las necesidades sociales, variable como el tiempo y sometida al continuo vaivén de los gustos y de las exigencias que de época en época se dejan sentir en cada país.

XII

CONCLUSIÓN

Tal es el sentido de las innovaciones porque anhelamos, sencillas, claras, muy praticables, y cuyos benéficos frutos el país no tardaría en recoger. Para implantarlas sólo se necesita de un poco de labor y de energía en los miembros del Poder Legislativo y de un noble desprendimiento de parte del Jefe Supremo de la Nación. Unos y otro, devolviendo á cada poder lo que le es propio, darían majestad á la República, ventura al pueblo y conquistarían para sus nombres el aplauso y las bendiciones de los verdaderos patriotas.

Es preciso tener presente que, si el poder halaga nuestro orgullo y satisface nuestra vanidad, sólo cuando lo ejerémos en bien de los asociados tenemos derecho á la tranquilidad de la conciencia y al saludo de la virtud.

¡Ojalá que los hombres llamados á dirigir los altos destinos de Chile, penétrense algún día de estas verdades elementales y, en un momento de feliz inspiración, labren su engrandecimiento y el de la patria! (3)

(3) Este capítulo, vió la luz en el diario *La Libertad Electoral*, en varios números correspondientes al mes de Abril de 1887.



CAPÍTULO IX

DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN INTERIOR

SUMARIO.—I. Se deja constancia de un grave error en que incurrieron los constituyentes de 1833 y se insinúa la materia de este Capítulo.—II. Idea del Gobierno y Administración Interior del Estado, según el Código de 1833.—III. Olvido del tecnicismo constitucional que padecieron los constituyentes de 1833 al bautizar el Gobierno de la República.—IV. Reseña histórica del sistema de la fuerza y del sistema liberal, y causas á que uno y otro deben su existencia.—V. Lógico desenvolvimiento de la idea semecrática.—VI. La federación es á la vez un problema del dominio de la filosofía política y de las condiciones peculiares á cada pueblo.—VII. Causas morales, sociales y políticas que condenan el régimen centralizador de la Carta de 1833, y fundamentos probables de su larga vida.—VIII. La federación es un régimen de gobierno incompatible con las condiciones peculiares de Chile.—IX. Cuadro de las reformas que podrían introducirse en la Constitución de 1833, á fin de dar gobiernos autonómicos á las provincias y departamentos, en conformidad al principio semecrático.

I

SE DEJA CONSTANCIA DE UN GRAVE ERROR EN QUE INCURRIERON LOS CONSTITUYENTES DE 1833 I SE INSINÚA LA MATERIA DE ESTE CAPÍTULO.

Si en la organización del poder político del Estado, sólo hubieran de tomarse en cuenta los principios ó ideas fundamentales que, según el sentir unánime de los tratadistas, forman el credo de la ciencia política; fácil tarea sería la de acometer y llenar cumplidamente aquel objeto, modelando en términos precisos una Constitución que sirviese para labrar la felicidad y bienestar de todos los pueblos.

Sin embargo, las lecciones de la experiencia maniéstannos día á día que no es ese el único factor que debemos contemplar. Acaso hay otro que juega un rol más importante todavía. Aludimos á las circunstancias peculiares y actuales necesidades que en cada país for-



man un orden de intereses que jamás será justificado desatender; porque ellas, con las tradiciones y las costumbres, le imprimen una fisonomía especial, dan cuerpo y vida á una segunda naturaleza, tan propia en el individuo como en la colectividad.

Sólo así, sin apartarse jamás de estas premisas, habrá esperanza de acierto en la redacción de los Códigos Políticos. Tal es al menos la enseñanza más reciente, bien comprobada por las observaciones de la filosofía política, la historia y estadística.

No obstante esto, sólo amargas decepciones saborea el que examina atentamente la suerte de los países de origen latino y el valor práctico y científico de sus leyes fundamentales.

En todas partes, asambleas mercenarias ó serviles, diestramente manejadas por los politicastros, vuelven sin el menor miramiento sus espaldas á los principios metafísicos é imperiosas exigencias del momento, para consagrar el régimen monárquico, ó constituir con el nombre de república, oligarquías irresponsables, tan funestas como los mismos gobiernos autócratas. En todas partes, ó el caudillo afortunado, dictando á esas asambleas de aparato leyes que les afiancen el éxito de sus conquistas y el porvenir de sus parciales; ó el monarca audaz, subordinando los más vitales intereses de la Nación á la suerte de su trono y privilegios.

De aquí que las ideas del publicista, distan tanto de las del hombre de Estado; porque mientras aquel, ajeno á los honores y guiado por su conciencia, que siempre es luz y oportuno auxilio, busca en el idealismo de sus concepciones abstractas y en el estudio de los hechos los principios encaminados á labrar la felicidad de la patria; éste, aguijoneado por su apetito y el de su *señor*, persigue únicamente la concentración del poder político en sus manos, á fin de barrer los partidos y acallar las individualidades, para dominar siempre en el corazón iluso del pueblo. De aquí todos los conflictos entre gobernantes y gobernados; de esas luchas sangrientas, que han concluido con los mejores ciudadanos y retardado el advenimiento del progreso y la virtud.

Por desgracia, Chile no ha conseguido escapar á estas funestas perturbaciones del espíritu, á estos profundos extravíos del criterio; y, después de cerca de ochenta años de aparente soberanía, vegeta aún bajo un régimen político que llena de estorbos la senda de su prosperidad individual y colectiva, que lo refrena en sus ímpetus generosos; á un régimen político depresivo de su honor y cultura; desde que hasta en los menores detalles de la vida, sea en la esfera de los negocios privados, sea en sus relaciones con los poderes públicos, prescribe al ciudadano la más absoluta dependencia; á un régimen político que



acertó á constituir un sólo poder, fuerte, indivisible, irresponsable, capaz de dominar y corromperlo todo con su espíritu avasallador.

Sí, esa fué la obra de los constituyentes de 1833, que legislaron bajo la presión de las bayonetas vencedoras en Lircay y á la voz de un partido que vive en constante lucha con los principios regeneradores de la revolución moderna; porque la idea es su enemiga, la libertad su tumba. Sí, aquellos males han sido la consecuencia de la Constitución de 1833, que echó un sudario sobre la imagen de la República, y sobre cuyos destinos pesa todavía, cual si fuera lápida funeraria. Sí, sólo á la cuenta de ese Código debemos cargar el marasmo político en que yace sumergida la Nación, la pequeñez de sus recursos industriales, la falta de caracteres nobles y levantados, y la inmoralidad administrativa que comienza y que amenaza caer, cual avalancha de fuego; porque fué él quien falseara la representación nacional, que es guía y freno para el gobernante, y el poder de dispensar justicia, que es reparación para todos, resucitando en los titulados Presidentes de la República á los antiguos mandarines de la metrópoli, cuyas exacciones y medidas violentas provocaron el gran movimiento regenerador de 1810.

En los Capítulos anteriores hemos manifestado cuán lejos estuvieron los constituyentes de 1833 de la verdadera ciencia y de las naturales necesidades del país al legislar sobre las materias en ellos tratadas. Toca ahora su turno á otra no menos importante que aquéllas, y en la que el divorcio con la verdad, la justicia y las conveniencias sociales es tan evidente, que no se sabe qué admirar más en aquellos legisladores: si la audacia para falsear el principio, ó la falta de patriotismo para detener el carro de la Revolución, que tan acertado impulso recibiera de los constituyentes liberales de 1828.

Ya se comprenderá que aludimos al Gobierno y Administración Interior, á sus inmensas facultades, al espíritu eminentemente centralizador que domina en toda la Carta, al abandono en que quedaron los intereses provinciales, á la falta de iniciativa en las Comunas; á ese Poder Ejecutivo omnipotente, especie de máquina de guerra colocada en medio de la asociación política para dominar por medio del hilo eléctrico todas las voluntades, abarcar todos los intereses; á esa autoridad gigante, de la que es más fácil enumerar lo que no puede, que lo que puede hacer.

De sobra, pues, se hallará justificado nuestro actual intento; mucho más si se considera que los males que aquejan á la República tienen su origen en las añejas preocupaciones del antiguo régimen, y que siempre son ellos los que han hecho odiosos á los déspotas y simpáticos á los pueblos que han sido sus víctimas.



II

IDEA DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN INTERIOR DEL ESTADO, SEGÚN
EL CÓDIGO DE 1833

«Un ciudadano, dice el art. 59 de la Carta, con el título de *Presidente de la República de Chile* administra el Estado, y es el Jefe Supremo de la Nación.»

Complementario de éste es el precepto contenido en el art. 81 de la misma, que dice como sigue:

«Al Presidente de la República está confiada la administración y gobierno del Estado; y su autoridad se extiende á todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior, y la seguridad exterior de la República, guardando y haciendo guardar la Constitución y las leyes.»

Aunque parece que el genuino significado de los vocablos *gobierno* y *administración*, no fué bien comprendido por los autores del Código Político; puesto que sólo el segundo figura en el art. 59, destinado á establecer y definir el carácter del Supremo Magistrado de la Nación; con todo, el papel de éste, su esfera de acción y naturaleza de sus principales atributos, dedúcense claramente de los preceptos transcritos.

En verdad, mediante ellos aquel alto magistrado *gobierna* la República, es decir, dirige, da el primer impulso, por medio de los Secretarios del despacho, á todos los asuntos interiores ó exteriores; y administra, ó lo que es lo mismo, ejecuta por sí y por medio de sus agentes naturales en las provincias sus propias órdenes, la Constitución y las leyes.

Entrando en los detalles, intentemos dar una somera idea de las atribuciones de que se haya investido aquel funcionario, omitiendo la copia íntegra de los preceptos que las contienen para abreviar tiempo y espacio, de que más adelante habremos de necesitar.

En lo tocante á las leyes, el Presidente concurre á su formación, proponiéndolas, promulgándolas y sancionándolas, cuando no hace uso del derecho de *veto* contra las de iniciativa parlamentaria. Y el

Congreso, salvo tres meses de vida propia, abre ó cierra sus sesiones según él se lo ordena.

El poder de dispensar justicia no queda en mejor pie, como latamente lo hemos demostrado en el Capítulo anterior; ya porque el Presidente concede por sí solo la investidura judicial, ya por el derecho que tiene de velar por la conducta ministerial de todos los jueces y de requerir los oficios del ministerio público para que les instaure la correspondiente acusación.

Sin estos dos poderes: fuente el uno de los derechos y obligaciones, égida el otro contra los golpes alevos del gobernante y asechanzas de la mala fe privada, la República queda así á merced de la voluntad de su Jefe Supremo, de sus caprichos, de sus intemperancias, de sus veleidades, etc., cual nave única que cruza mares procelosos sin más dirección y esperanza que las que puede ofrecerle se propio piloto.

Y en este carácter, fija el sentido de las leyes; nombra y remueve á los Ministros del despacho y oficiales de su secretaría y Consejeros de Estado de su elección; provee al ejército y á la Administración de todos sus servidores; concede jubilaciones y retiros; interviene en la conciencia del creyente, ya designando sus prelados, ya prescribiendo las leyes eclesiásticas que puede cumplir; destituye á todos los empleados administrativos, previas ciertas formalidades que nada pesan en la práctica; declara la guerra, hace la paz, conduce las negociaciones diplomáticas y firma los tratados, previo el acuerdo del Congreso, que es su sombra; distribuye las fuerzas de mar y tierra, y en caso de conmoción exterior, es el generalísimo de los ejércitos de la República, si así lo dispone su voluntad soberana, etc., etc. (Arts. 40, 43 y 82 de la Constitución.)

Y esta autoridad colosal, que el Código de 1833 apellida con toda modestia Presidente de la República, va todavía mucho más allá.

Por el art. 115 y siguientes, el territorio de la República se divide y subdivide en provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos, en todos los cuales existe un agente natural del Presidente de la República, nombrado directa ó indirectamente por él, y á quien compete representarlo en sus respectivas circunscripciones y cumplir sus órdenes sobre todos los ramos de la Administración.

Completando esta obra de centralización de los poderes públicos, que Napoleón I al conocerla la habría envidiado para afianzar su trono, el Poder Municipal, aunque reconocido, no existe propiamente dicho; puesto que los artículos 127 y 129 conceden al agente del Presidente de la República en cada departamento el derecho de presidir sus sesiones, de ejecutar sus acuerdos y *velar* sus resoluciones.



Leyes secundarias, cuya enumeración no es de este lugar, reglamentando el uso de tantas facultades, han extendido, si cabe, su alcance, alejando la hora de una reacción saludable.

Y como digno corolario de esta vuelta al antiguo régimen, el primer magistrado es inmune mientras ejerce sus funciones; y sólo puede ser acusado en el año siguiente á aquel en que ha terminado su período constitucional (art. 83.)

Tales son, considerados en conjunto, el organismo y armas terribles de ese poder único que existe en la República, que legisla, juzga y ejecuta; que dirige las fuerzas todas del individuo y de la colectividad, que es Rey y Pontífice á la vez.

Intentaremos ahora, á la luz de los principios y de las conveniencias públicas, conocer el grado de libertad que debe dispensarse á las provincias y respectivas asambleas, á fin de que sea un hecho el gobierno del pueblo por sí mismo; pues de todas las atribuciones del Ejecutivo, es esta la única que todavía no ha sido objeto de nuestra atención.

III

OLVIDO DEL TECNICISMO CONSTITUCIONAL QUE PADECIERON LOS CONSTITUYENTES DE 1833 AL BAUTIZAR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

Procediendo con método y ajustándonos al orden lógico que domina en la organización de los poderes, parece evidente que, al pretender encerrar al Ejecutivo dentro de sus propios límites, debemos comenzar por saber cuál sea el carácter distintivo y naturaleza del Gobierno de la Nación, es decir, si República centralizada ó federalista; y en caso de que estas formas sean repudiadas en todo ó parte, averiguar el grado de autonomía de las provincias ó unidades territoriales y de sus Asambleas.

Despejada esta incógnita, los límites del Poder Ejecutivo, en cuanto á la materia en estudio, quedan de suyo definidos.

No fueron ni la claridad, ni la entera conciencia del tecnicismo político lo que más acompañó á los constituyentes de 1833, cuando bautizaron, si nos es permitida la expresión, el gobierno que establecían para el nuevo Estado.



En efecto, la frase «*El Gobierno de Chile es popular representativo*,» de que se vale el art. 2.º, nada preciso define, ninguna forma de gobierno figura; porque la mayoría de éstos, sean monárquicos, aristocráticos, oligárquicos ó democráticos, pueden ser, como se observa en Europa y América, populares y representativos, desde que en todos ellos hay congresos más ó menos libres, más ó menos dependientes del Ejecutivo, que tienen origen en el veredicto popular.

No fueron más felices, al aprobar el art. 3.º, complementario del anterior, que dice: «*La República de Chile es una é indivisible*,» puesto que el Estado de Chile, para ser tal, es menester que sea uno é indivisible, ó lo que es lo mismo, que no puede fraccionarse en dos ó más, ya que una y otra condición son peculiares á su naturaleza y soberanía. En buenos términos, esta definición del Gobierno de Chile, es tan impropia como si se dijese del ser inteligente, volente y libre, que es *uno é indivisible*, lo que, á buen seguro, no sería del beneplácito de los filósofos.

Sin embargo, tales contrasentidos, no son óbice para orientarse acerca de la naturaleza y carácter *sui generis* del Gobierno que nos dirige; porque aquellos constituyentes fueron bien claros y explícitos al organizar los poderes que debían velar por la suerte del país.

Nosotros, tomando por guía los conocimientos científicos, no sabríamos decir á qué familia pertenece el Gobierno de la República; desde que en él vemos amalgamadas y confundidas las ideas que imperan en el régimen monárquico, en las oligarquías, aristocracias ó democracias representativas; pero sabemos sí que hay para el servicio de todos los intereses sociales, como el corazón en el cuerpo humano, un solo poder, puesto en manos de un solo funcionario, á quien el Código Político apellida *Presidente y Jefe Supremo de la República*.

Hecha esta digresión, cuya oportunidad no es difícil suponer, pasaremos al examen de las diversas formas de gobierno susceptibles de ser implantadas en la República, es decir, la unionista, la federalista, ó un sistema promiscuo, sin tecnicismo propio en la ciencia, pero con raíces en las circunstancias especiales y necesidades actuales del país y capaz de atender á sus intereses, afianzar las conquistas del pasado y prepararle un porvenir venturoso.



IV

RESEÑA HISTÓRICA DEL SISTEMA DE LA FUERZA Y DEL SISTEMA LIBERAL, Y CAUSAS A QUE UNO Y OTRO DEBEN SU EXISTENCIA.

La presente tesis, como todas las de su género, está subordinada en primer término á la filosofía del derecho público, y después, según lo hemos insinuado, á las actuales exigencias y condiciones peculiares del país.

Aunque sólo el segundo aspecto, por ser subjetivo y en consecuencia ocasionado á apreciaciones diversas, debiera ser materia de estos *Estudios*, más prácticos y positivos que doctrinarios; vamos con todo á hacer mérito de los principios filosóficos en que reposa la única forma razonable de gobernar á los pueblos, ya que no faltan en nuestro país estadistas y escritores que se esfuerzan en volver sus ojos al antiguo régimen. Y antes de comenzar, una breve reseña histórica del modo cómo el empirismo y el interés de casta gobernarán á los pueblos durante treinta ó más siglos, hará más fácil aquel empeño y más comprensibles nuestras ideas.

Aunque entre las ciencias sociales, la política es la que más vivamente debe preocuparnos, ya que á su buena inteligencia y correcta aplicación están vinculados el goce de nuestros derechos individuales y colectivos y el desarrollo de la vida en toda su intensidad en el tiempo y en el espacio; es lo cierto que ninguna fué más desconocida en las primeras edades del género humano, ninguna más fuertemente combatida por todos los que tenían interés en ahogarla en su cuna, ninguna ha hecho jornadas más lentas y penosas, pocas todavía menos del dominio de los hombres ilustrados; habiéndole sido menester, cual nueva luz del Sinaí, afrontar y vencer grandes cataclismos, hasta conseguir que las capas sociales comprendan, siquiera en parte, sus benéficas enseñanzas. Y este fenómeno, tan refractario á la ley del progreso humano, no debe causarnos asombro; si se considera que fueron los gobernantes de todos los tiempos, llámeseles reyes, sátrapas ó mandarines, sin otro objetivo que el de afianzar para siempre su domi-

nación, los que lucharon y luchan aún por amordazar el pensamiento y sofocar todas las manifestaciones de la libertad.

Así, por ejemplo, mientras la legislación civil adquirió en Roma un grado sorprendente de sabiduría, hasta el punto de que un eminente jurisconsulto moderno, Portalis, la apellidara la *razón escrita*; la política, limitando cautelosamente los derechos del pueblo, y proporcionando á la autoridad los medios más eficaces para hacerse grande é inmovible, fué la causa eficiente de las numerosas conmociones intestinas que diezmaron la República bajo el imperio de los pro-cónsules, á la vez que preparaba el camino á los césares y hacía posible el aplauso estúpido con que en el circo debieran ser saludados sus crímenes y orjías.

No fueron ni más felices, ni mejor inspirados, todos los otros grandes imperios que se sucedieron en el gobierno de la humanidad, hasta el último tercio del pasado siglo.

Por doquiera, las prerogativas de los monarcas, elevadas á la categoría de enseñanzas *divinas*, que nadie, so pena de la vida, podía atacar ó desconocer. Por doquiera el trono inviolable y sagrado, y el pueblo sin más derechos que los que su amo graciosamente le dispensara.

Esa fué la época del *imperium unum*, de la fuerza bruta, el reinado de la teología, imperando en política, religión, ciencias, artes, etc., maravillosamente secundado por los eminentes filósofos de Atenas, Platón y Aristóteles, cuyas concepciones abstractas, cuyos idealismos metafísicos, de suyo quiméricos é impracticables, tendían menos que á minar, á robustecer el solio de la teocracia.

Para sacudir ese letargo en que yacía la asociación política, para levantarla de la postración á que vivía condenada por su propia incuria, las discusiones escolásticas y la debilidad de sus filósofos, fué menester una revolución gigantesca, cual jamás la presenciaron los siglos; por que al volcar ella el carro de una monarquía siete veces secular, rodaron al abismo castas y privilegios no menos antiguos, surgiendo de improviso otros sistemas, otros hombres, otra humanidad. ¡Tan grande era su diferencia!

Desgraciadamente, ese esfuerzo titánico no debió ser bastante para afianzar el principio del derecho, porque los revolucionarios de 1789, tomando á Rousseau por modelo, que, á la par que confesaba el dogma de la soberanía nacional, desatendía las enseñanzas positivas por las concepciones metafísicas de los filósofos atenienses, carecieron de sentido práctico para constituir gobiernos duraderos.

Confusos en medio de sus elucubraciones políticas, pidiendo hoy sus inspiraciones á Grecia, Roma ó Inglaterra, y mañana á Montes-



quieu ó Franklin, aquellos legisladores elaboraron, una en pos de otra, diversas Constituciones, muy propias para cautivar á los publicistas y encantar á los filósofos, completamente inadecuadas para perseguir el bienestar y felicidad del pueblo; porque en todas ellas olvidáronse de la época que alcanzaban, de las circunstancias peculiares y condiciones actuales del país y de los hombres, cuyas fuerzas y necesidades debían dirigir, armonizar y satisfacer.

Fueron soñadores, no hombres de Estado.

La República de Robespierre con el Poder Ejecutivo en varias manos; con la elegibilidad de todas las funciones públicas, en un país que jamás había ensayado tal sistema; con la profesión y amparo de los derechos naturales y olvido de los sociales; con el culto, más idealista que positivo, al Ser Supremo, en una nación en que el régimen teológico tenía hondas raíces; la República de Robespierre, repetimos, parto de la filosofía y de las quimeras políticas, fué un ensayo desgraciado; porque acaso trajo más males á la Francia que los que trataba de extinguir, estorbando el advenimiento lento y gradual del imperio del derecho.

Con todo, no es posible, ni sería justo, negar los beneficios de aquella labor sobrehumana; porque ella hirió de muerte al absolutismo; y aunque arrojara á los puntos del horizonte y en confuso torbellino todos los elementos políticos y sociales, su encuadración debía ser el premio de la perseverancia i del estudio completo de la naturaleza y caracteres esenciales de cada país.

Es esa, pues, la labor de la ciencia política en el presente siglo; de construcción, no de demolición; pero á la cual los partidarios del antiguo régimen, interesados satélites del despotismo, han sabido crear dificultades ó arbitrar temperamentos conciliatorios, que en la esencia son una negación del derecho.

Fruto de esas encrucijadas á la libertad, es la *monarquía constitucional*, alianza híbrida é indecorosa entre el despotismo de *derecho divino* y el dogma de la soberanía nacional, en cuyo reconocimiento amplio y completo, hállase la base de todo gobierno libre y la mejor salvaguardia de los derechos del pueblo.

Es esta la condición creada á los pueblos de origen latino, en este como en el Viejo Mundo. De aquí las reyecías europeas y las oligarquías americanas, y especialmente la chilena, triste parodia del absolutismo monárquico, que niega á las provincias su autonomía y á los Municipios un gobierno propio é independiente. De aquí también el origen de los males políticos y sociales que lamentamos, la causa que, permitiendo el desborde del poder central en todas las esferas sociales,



ya en el orden activo ó especulativo, esteriliza el esfuerzo del individuo, le hace indiferente ante la cosa pública, inhabilitándolo por ende para el ejercicio de sus funciones, lo convierte en un extranjero en su propia patria.

Al lado de esos ejemplos desconsoladores, de estos procedimientos arbitrarios, que á nadie satisfacen, porque á la vez niegan y confiesan la ciencia; el mundo moderno y contemporáneo nos presentan otros tan dignos de encomio, como de censura aquéllos, y cuya imitación, siquiera en parte, mejoraría notablemente nuestra condición social y política.

Mientras el continente europeo dormía al pie del trono omnipotente, un pueblo tan viejo como él, pero más celoso de sus libertades, luchaba por conquistarlas, sin detenerse ni ante el *derecho divino* de sus monarcas, ni ante los fueros y privilegios de una aristocracia, tan opulenta, como activa y disciplinada.

Fué en tiempo de Jacobo II y después de tres reinados turbulentos y anárquicos, en que las aspiraciones populares vencieron siempre al rey y sus favoritos, cuando se inició para Inglaterra la era de los gobiernos libres y representativos, en que el ciudadano intervenía en su condado para la administración de los intereses locales, y en el Parlamento para la dirección de los altos intereses nacionales.

La lucha fué tenaz, enérgica, digna del objeto que se perseguía; y sin embargo su resultado no importó más que el primer paso hacia el único régimen de gobierno capaz de satisfacer debidamente las necesidades individuales y colectivas: *el gobierno del pueblo por sí mismo*.

Fueron otro país y otros hombres, otra civilización y otros esfuerzos, los que, valorizando mejor las cosas, comprendiendo en su verdadero sentido la noción de Estado y sus deberes, dieron feliz remate á la obra iniciada por el pueblo inglés, presentando al mundo atónito el Código Político más libre y completo.

Sí, estaba reservado á los peregrinos de Inglaterra, que tomaron playa en la virgen América para erigir grande y magnífico trono á su Dios y á su libertad, comprender lo que ésta es en sí, sus principales atributos, y cuán fácil es labrar la ventura de un pueblo, cuando ella es el principio y fin de las instituciones.

Sí, fué la gran patria de Franklin la que modeló en la aurora de su independencia la Constitución más perfecta, que jamás se haya dado pueblo alguno; porque, á la vez que consultó los principios científicos, atendió las peculiares exigencias de las diversas unidades sociales, que se cobijaban á la sombra de la misma bandera.



Las consecuencias de tanta sabiduría son bien notorias, y demasiado ignorante será el que no las conozca.

Mientras las disensiones intestinas, luchas fratricidas, violentos cambios de gobierno ó dinastía, siguen siendo en todos los pueblos de origen latino, en todos los que en Europa y América viven sugetos al régimen de la fuerza, al *imperium unum*, enfermedad endémica que embaraza su progreso, que enerva las costumbres, produciendo el comunismo ó cesarismo, que aminora los esfuerzos de sus filósofos y sabios; la confederación norte-americana tiene afianzado el orden interno sobre bases de granito, y á su sombra, imponentes y majestuosos, las artes y las ciencias, la agricultura y la minería, el comercio y la industria, el poder en el interior y la influencia en el exterior, han adquirido tal vuelo y perfección, cuales nunca se vieron en pueblo alguno del orbe.

Veamos ahora en qué estriba la esencia de ese régimen de gobierno, ese *self-governement* de los anglo-americanos, que la filosofía política de nuestros días apellida *semecracia*; y cuál es su fundamento científico y causas determinantes que aconsejan su implantación en los pueblos que pretenden ser autónomos.

V

LÓGICO DESENVOLVIMIENTO DE LA IDEA SEMECRÁTICA

Sin entrar aquí en mayores disertaciones acerca de si la asociación política y civil fué el fruto de un convenio entre las primeras tribus ó el resultado lógico é inevitable de las condiciones esenciales del hombre, ser sociable por naturaleza y necesidad, ya que por sí solo no se bastaría á sí mismo; es innegable que el principio de la soberanía nacional, que permite á los asociados darse los poderes convenientes á su existencia y desarrollo, constituye en la hora actual un verdadero dogma de la filosofía del derecho público, tan claro é incontestable, que nadie en teoría atrevese á desconocerlo ó eludir sus consecuencias.

Merced á él y ajustándose estrictamente á su doctrina, se forma la representación autonómica de la Nación, es decir, sus tres grandes po-



deres, encaminados á satisfacer otros tantos órdenes de necesidades, siempre inherentes á toda colectividad.

Y esta aplicación del principio no debe detenerse aquí; porque al lado de aquella necesidad que justifica la creación de las autoridades Legislativa, Ejecutiva y Judicial, el individuo tiene otras, y acaso más importantes, las que miran á su mejor desarrollo y perfeccionamiento en toda la intensidad de su vida; como quiera que la asociación política debe más bien allanarle, que estorbarle, la persecución de sus fines é intereses, como sér físico, inteligente y libre.

En efecto, así como el principio simpático organiza la familia, en que la autoridad del jefe está contenida por los derechos naturales que competen á la esposa y á los hijos; así como el sentimiento de la conservación y felicidad nacionales dan vida á aquellos tres poderes de un Estado, cuyos límites no pueden ir más allá de sus fines; así también la más estrecha comunidad de afectos é intereses, tan propia de las diversas unidades sociales ó territoriales que constituyen la Nación, determina la libre organización de autoridades locales, que representen esos intereses y afectos y que los satisfagan en conformidad á los deseos y necesidades de cada una de aquellas secciones territoriales, ó sociales.

Tal es la deducción lógica y precisa del principio de la soberanía nacional: Individuo, Familia, Municipio, Estado; cada cual con sus derechos propios, que arrancan de su naturaleza, necesidades y objetivo, y que jamás deben confundirse. Reconocer aquellos derechos y señalar sus deberes correlativos, facilitando el ejercicio de los unos y el cumplimiento de los otros, tal es el fin á que debe tender la organización del Estado; porque sólo así es posible ordenar y dirigir las fuerzas individuales y colectivas en demanda de la estática social.

En verdad, participando en la dirección de los intereses de la localidad, y cooperando en la formación de los poderes nacionales, el miembro de la asociación política ha ejercido en toda su latitud y lógico desenvolvimiento el principio científico que á ella preside, sin lastimar ningún derecho, ni desconocer obligación alguna.

Es así como han comprendido el régimen de gobierno los anglo-americanos, en eso estriba la *semocracia*, gobierno del pueblo por sí mismo, síntesis, última palabra de la ciencia política.



VI

LA FEDERACIÓN ES Á LA VEZ UN PROBLEMA DEL DOMINIO DE LA FILOSOFÍA POLÍTICA Y DE LAS CONDICIONES PECULIARES Á CADA PUEBLO.

Conocida la primera base científica de todo gobierno y los espléndidos resultados que bajo su influencia han alcanzado los pueblos de origen británico, intentemos averiguar hasta dónde sería adaptable á nuestro país, ó en otros términos, si el régimen semecrático lato y completo, que labra hoy la ventura de la Gran República del Norte, sería posible trasladarlo á Chile, esta tierra de centralización, que todavía vegeta á la sombra del antiguo régimen.

Comenzaremos confesando que este problema no es para nosotros sólo del dominio de la filosofía política, como lo estiman algunos publicistas norte-americanos y franceses (1), apesar de que él mira al complemento de la organización del Estado y al más cabal desarrollo de los elementos individuales y sociales. Por el contrario, juzgamos que es esta una cuestión subjetiva, cuya solución depende de circunstancias que no son comunes á todos los países.

Trataremos de explicar nuestro pensamiento.

Sabemos ya que la *semecracia*, ó gobierno del pueblo por sí mismo, es el único régimen que guarda estricta conformidad con las enseñanzas científicas de la política; y que él halla su natural desarrollo y correcta aplicación dentro del federalismo, del cual es un ejemplo el gobierno de la Gran República del Norte. Si, sólo la federación corresponde al cabal desenvolvimiento de la idea semecrática; porque, conservando las diversas unidades sociales ó territoriales su propia autonomía para la administración de los intereses locales ó municipales, pónense únicamente de acuerdo en el establecimiento de las autoridades nacionales, á quienes competen el gobierno y dirección de todos los negociados que son comunes á todas las entidades sociales, como correos, telégrafos, paz en el interior, relaciones exteriores, etc., etc.

Ahora bien, se convendrá con nosotros en que para la implantación razonable de tal sistema, es menester que el país que se trata de constituir presente esas unidades sociales ó territoriales, que con necesida-

(1) Grimke y Courcelle Seneuil citados por el señor Lantarría en sus «Lecciones de Política Positiva.»



des no siempre idénticas, á causa de su topografía, hábitos políticos, religión, educación social ó por los intereses de la agricultura, del comercio, de la industria, de las artes, de la ciencia, etc., hagan indispensable la conservación de su autonomía y la creación de gobiernos que den satisfacción á tales exigencias. Y si así no fuera, y si en todos los países con ó sin unidades sociales, con demarcaciones bien ó mal definidas, hubiéramos de implantar el federalismo; resultaría entonces una chocante contradicción entre los hechos y las teorías; porque al establecer unidades sociales ó territoriales, que no existen en razón de los antecedentes históricos y demás causas apuntadas, organizaríamos gobiernos locales sin motivo justo, desde que no se encontrarían en presencia de diferentes intereses que servir.

Intentemos hacer más tanjibles estas ideas, trayendo á colación el mecanismo político é índole peculiar de dos grandes pueblos, verdaderas antítesis en la materia que nos ocupa. Aludimos á Francia y Estados Unidos de Norte América.

¿Quién se atrevería á sostener que hay en el primero de estos países diferentes unidades sociales ó territoriales, ó agrupaciones de Municipios, cuyos intereses se chocan entre sí, cuyas necesidades no son las mismas, imponiendo por ende el expreso reconocimiento de otros tantos gobiernos autonómicos? Porque es oportuno tener presente, que cada una de esas entidades tendría el derecho de constituir á su antojo el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y de arbitrar todos los procedimientos que creyera conducentes al mejor y más completo desarrollo de sus peculiares intereses ó necesidades. Ese es al menos el espíritu de la federación.

Nosotros, apesar de nuestra innata repugnancia por el sistema centralizador, ni divisamos siquiera la posibilidad de dividir la Francia en circunscripciones territoriales, como correspondientes á otras tantas colectividades con derecho á vida propia, y conceptuamos ridículo tal empeño.

Son tan estrechos los vínculos existentes entre todos los departamentos franceses, tan comunes sus necesidades políticas y sociales, tan idénticos sus intereses industriales, agrícolas, artísticos, literarios y científicos, que ha podido decirse con razón que cada francés representa á la Francia.

¿Puede, ahora, sostenerse algo análogo respecto de los Estados Unidos de América?

Recordemos que fueron la diversidad de sentimientos religiosos, tan enérgicos siempre en las almas nobles, y las diferencias políticas, ni menos activas y enérgicas, las que precipitaron á los peregrinos de



Inglaterra más allá del Océano, decidiéndolos á levantar sus nuevos lares en las desiertas comarcas de la América, en cuyas vírgenes selvas la libertad encontrara seguro y respetado asilo. Recordemos todavía que esos peregrinos, divididos en tantas agrupaciones ó familias, cuantos eran los órdenes de ideas políticas ó religiosas que profesaban, constituyeron desde los primeros tiempos del colonaje diversos Estados semi-autonómicos, aunque era uno solo el poder que á todos gobernaba y dirigía. Y por último, tengamos presente que aquellas visibles demarcaciones de ideas y sentimientos, que la condición topográfica de la Gran República favoreciera, existían en su más lato desarrollo cuando los diversos Estados dieron el grito de independencia; y que fué la universal aspiración de asegurarles á todos vida propia é independiente, lo que retardó durante muchos años á la Asamblea de Filadelfia en la terminación de su admirable obra, la Carta Política de 1787.

Ahora bien, ¿qué habría sido del porvenir de la naciente República, si sus legisladores, desestimando las condiciones características de cada Estado, hubiesen hecho caso omiso de sus demarcaciones naturales; políticas, sociales y económicas, y constituido un gobierno centralizado y absoluto, con derecho á meter la mano en todas partes?

El menos perspicaz puede calcular lo que con semejante absurdo habría sobrevenido á ese país, que la Providencia tenía elegido para ser el modelo de los pueblos libres.

Bien claro queda, pues, con estos ejemplos, que el problema de la federación no es sólo filosófico; y que en su acertado fallo entran por mucho las condiciones peculiares de cada nacionalidad.

Sentadas estas premisas, ha llegado el momento de contemplar el escenario político de nuestro país.

VII

CAUSAS MORALES, SOCIALES Y POLÍTICAS QUE CONDENAN EL RÉGIMEN CENTRALIZADOR DE LA CARTA DE 1833, Y FUNDAMENTOS PROBABLES DE SU LARGA VIDA.

Dejando á un lado los primeros ensayos constitucionales que se sucedieron hasta 1826, y callando sobre las ruidosas polémicas entre *unionistas* y *federalistas*, que hasta igual fecha agitaron los espíritus; contraigámonos por ahora á dos de los Códigos Políticos que se ha dado la



República; notable el uno, el de 1828, por la sabiduría y espíritu liberal de sus autores; y el otro, el de 1833, por su larga vida y grande influencia en los destinos del país.

Aquél, sin aceptar de lleno el sistema federalista, abrió ancha puerta al principio semecrático de gobierno; ya organizando por medio de elecciones populares las asambleas de las provincias que, entre otros muchos atributos, tenían el de proponer en terna al Ejecutivo Nacional los intendentes y vice-intendentes de las mismas; ya prohibiendo la inmediata reelección de estos funcionarios; ya organizando de igual modo el Poder Municipal, que obraba con entera independencia en el gobierno de sus propios intereses; ya dando á aquellas asambleas y á estos Municipios una participación más ó menos influente en el juego regular de los grandes poderes del Estado, como el derecho de elegir Senadores y proponer las personas que debían ocupar los juzgados de primera instancia.

Este, reaccionando violentamente contra semejante homenaje al principio liberal, creó el Poder Ejecutivo con la suma de atribuciones que más arriba hemos insinuado, merced á las que gobierna y administra los intereses provinciales y municipales, como si se tratara de los que alcanzan á todo el país.

¿Cuál, ahora, de estos dos regímenes fué más congruente y razonable con las condiciones peculiares de la Nación, en los momentos en que ella tomaba un asiento en el banquete de los pueblos libres?

Breves observaciones satisfarán esta pregunta.

No fué ni el pueril deseo de apellidarse republicanos, ni el de cambiar de *señor*, lo que movió á los próceres de 1810 á intentar la emancipación de la metrópoli; después de haber pesado cuán gigantesca era la tarea, cuán dura era la prueba, y sobre todo, cuántos y cuán grandes serían los males que acarrearían á sus personas é intereses en caso que el éxito no correspondiera á sus legítimas esperanzas.

Tres siglos de opresión y servilismo, durante los cuales la colonia arrastrara una existencia difícil, miserable y extraña á su modo de ser, ya que ni en la política ni en las artes, ni en la industria ni en el comercio, le era lícito hacer manifestación alguna de su propia individualidad; porque en todo el déspota y sus satélites veían grandes peligros para sus planes de gobierno. Tres siglos de un régimen oligárquico y brutal, durante los que los representantes del monarca español explotaron en su solo provecho y el de sus amos todas las fuerzas vivas de la colonia; y en los que al criollo, apesar de sus virtudes cívicas y notoria capacidad para los negocios públicos, mantúvosele mañosamente alejado de éstos, siéndole únicamente permitido aspirar al rango



de *regidor*, previo el entero en las cajas reales de cuantiosas sumas de dinero. Tres siglos de secuestro del mundo civilizado, de imposición violenta y salvaje sobre la conciencia, de audaz monopolio sobre todas las ramas del comercio, de absorción impudente de los principales derechos individuales y colectivos, y en los que á cada instante el látigo del mayoral hiciera oír su chasquido, cuando no se hallaba en alto sobre la cabeza del pobre colono, cual otra espada de Damocles.

Hé aquí algunas de las causas determinantes de ese movimiento de regeneración y justicia, que de año en año aumenta en importancia y que ante las futuras edades se presentará majestuoso y sublime con los fulgidos resplandores de la epopeya.

¿Cuál debió ser entonces el sistema de gobierno propio y razonable para el nuevo pueblo, á la fecha en que entonaba el *hosanna* á su libertad?

La respuesta impónese de suyo: uno que fuera la antítesis del que había acarreado tantos males y obligado á sus víctimas á soportar tantos sacrificios; uno que permitiera al ciudadano el uso y goce de todos sus derechos, á fin de que, poniendo éste en acción sus facultades y la sociedad sus fuerzas, alcanzaran el uno y la otra su total perfección en toda la intensidad de la vida; uno que, haciendo desaparecer el espectro de la omnipotencia divina, distribuyese entre todos, según sus capacidades y virtudes, la soberanía del nuevo Estado.

¿Cuál, ahora, de los dos Códigos Políticos de que hemos hecho mérito interpretaba mejor estos sentimientos y necesidades? ¿Cuál fue una consecuencia del sentimiento que animara á los primeros patriotas? ¿Cuál una reacción á tales propósitos, haciendo renacer el antiguo régimen?

Respondan por nosotros todos los que en alguna ocasión hayan sido víctimas del absolutismo, que desde medio siglo atrás viene dominando en este desventurado país; todos los que con rectitud en la conciencia, con fe en la marcha progresiva de los pueblos y de las instituciones, con corazón para interesarse por el mal ajeno y con inteligencia para conocerlo, vienen en igual espacio de tiempo clamando contra ese mismo absolutismo por medio del libro, la prensa, el *meeting* ó la tribuna parlamentaria.

La Constitución de 1833, borrón en la historia política de Chile, hállase ya juzgada y condenada por sus propias consecuencias y por el inapelable fallo del patriotismo. Y si vive, y si seguirá viviendo, débese sólo á que la oligarquía, entronizada en el poder bajo su égida, en todo consentirá menos en perderlo, ya que los grandes beneficios



de su posesión no los alcanzaría dentro de un correcto régimen de gobierno.

Y jenseñanzas que no deben olvidarse! ¡cruels desengaños del destino! fué el partido que entre nosotros se denomina *conservador*, que llegó al gobierno del país por la fuerza de las bayonetas, vencedoras en Lircay, el que confeccionó las disposiciones de ese Código, con el bien ostensible propósito de que el usufructo del poder fuera el patrimonio eterno de sus prosélitos.

Pues bien, es ahora ese mismo partido político, desalojado del Olimpo por la mano revolucionaria del que quince años atrás fuera uno de sus más celosos caudillos, el que pone la grito en el cielo contra las consecuencias de su propia obra; porque está bien convencido de que la autoridad de tiempos ya lejanos, la influencia perdida, seguirán siendo una risueña ilusión en el horizonte de sus ambiciones, hasta intertanto el Código de 1833, reformado en armonía con la ciencia y condiciones peculiares del país, no devuelva á éste la soberanía que él le arrebatara.

Sin embargo, lección es ésta, lástima da decirlo, que jamás aprovecharán los politicastros de Chile; porque aquí no existen las benéficas corrientes de la opinión, propia ó extraña, y la verdadera conciencia de su dignidad y derechos, que en todos los tiempos y países han contenido á los déspotas y moderado sus excesos.

En verdad, glacial é inmutable como esas nieves eternas que coronan sus montañas; habituada á la paz y labores ordinarias de la vida, á causa de que necesita del cotidiano, esfuerzo para arrancar á la tierra su sustento; inactiva ante los avances del despotismo, porque ni aún sospecha los goces de una libertad verdadera; la familia chilena marcha trabajosamente á la sombra de sus añejas instituciones, y menos que los esclavos de la antigua Roma, ni piensa siquiera en sacudir el yugo que la oprime.

Y cuadro tan desconsolador encuentra un apoyo más en la falta de una sanción internacional, que en las naciones cultas de Europa es un adversario con que siempre cuentan los gobiernos despóticos.

Encerrado Chile entre sus casi inaccesibles montañas, el desierto y los mares; rodeado de pueblos en que apenas brilla la luz de la civilización, por ser víctimas de la soldadesca ó de politicastros sin conciencia ni pudor; alejado, más que cualquiera otro, de los centros de la cultura europea; los ecos de sus discusiones políticas, los débiles estallidos de su cólera, van á perderse en el fondo de sus selvas, sin que ni la Europa ni la América tengan jamás una palabra de reprobación para las miserias ó flaquezas de sus gobernantes.



Sólo así se explica la larga vida que ha alcanzado el Código de 1833, y aquí se halla el fundamento de la desconsoladora observación que hacíamos poco há.

Sigamos ahora con el hilo de nuestro discurso, interrumpido por esta digresión, tan justa en presencia de las negras nubes que el absolutismo está acumulando sobre el horizonte político de la República.

VIII

LA FEDERACIÓN ES UN RÉGIMEN DE GOBIERNO INCOMPATIBLE CON LAS CONDICIONES PECULIARES DE CHILE.

Condenada con tanta justicia como lógica la concentración audaz del poder político, que es el signo predominante en ese Código, y bien comprobado que el problema de la federación, más que de la filosofía del derecho público, es del dominio de las condiciones peculiares de cada país; congruente será que entremos en el examen de las circunstancias características y actuales necesidades del nuestro, con el objeto de saber si será conveniente y razonable la implantación de aquel sistema de gobierno.

Después de haber afirmado el señor Lastarria, dentro del criterio positivo que inspira y dirige sus ideas, que la federación es el único régimen de gobierno armónico con las enseñanzas científicas, y hecho mérito de los grandes beneficios que los pueblos de origen británico han conseguido á su sombra; formula, en lo tocante á nuestro país y presente materia, su pensamiento y aspiraciones en los siguientes términos:

«Todas ellas (alude el autor á las repúblicas de origen latino) están en situación de ganar con él y de hacer más prontamente que bajo el régimen centralizado, su reforma social y su educación política; sobre todo Chile, que tiene todas las condiciones fisiológicas apetecibles: una población homogénea, sobria y laboriosa, habituada al régimen del derecho, y extendida en una posición geográfica igual para todos, y dividida en zonas cuyos caracteres estadísticos de clima, topografía, producción, industria y comercio, marcan distintamente los grupos de



municipios que forman diversas unidades sociales, lastimosamente despedazadas en el sistema administrativo de la centralización política.» (2)

Apesar de su doctrinarismo, sostiene el autor del párrafo transcrito, á fin de quitar todo estorbo á su tesis, el hecho, muy grave y trascendental en la presente cuestión, de que la República hállese naturalmente dividida en varias unidades territoriales, que se manifiestan por sus condiciones topográficas y por las diferentes industrias á que aplican su actividad.

Sensible es que el señor Lastarria no haya probado su afirmación, ni pretendido siquiera hacerlo, sobre todo por la gravedad de la materia y autoridad del escritor. Nosotros negamos categóricamente ese hecho; y por el contrario, afirmamos que las condiciones fisiológicas del país no permiten la implantación completa y absoluta del régimen federalista.

Intentaremos revevestir de la mayor autoridad posible nuestras observaciones.

Según la estadística, que en Chile no es la más atrasada de las ciencias, sólo dos grandes industrias se conocen en el país, con bases serias, estables y de donde emana la riqueza pública, bien entendido, pues, que hacemos caso omiso de un centenar de otras pequeñas que, por ser comunes á todos los departamentos de la República, no tenemos para qué contemplar en esta ocasión. Aludimos á la minería y agricultura: la primera que tiene su teatro en la zona norte del país, hasta la provincia de Coquimbo inclusive, y la segunda en todo lo restante. Y juzgamos que no hemos menester de pruebas para este hecho, ya que está al alcance de todo el mundo.

Ahora bien, ¿nos consideraríamos obligados á establecer el régimen federalista, dividiendo el territorio de la República en dos estados, en armonía con los intereses de las dos industrias de que acabamos de hacer mérito?

La respuesta no es difícil calcularla.

No es menos deleznable el argumento que arranca de las diferencias de clima y condiciones topográficas del país, dividido naturalmente en muchas porciones por rios ó cadenas de cerros, porque si tales hechos trajeran necesariamente la adopción del régimen federal, no sabemos que nación del mundo no los ofrezca en condiciones más ó menos parecidas.

Empero ¿no existirán en Chile algunas de las otras circunstancias,

[2] «Lecciones de política positiva» por don José V. Lastarria, pág. 274.



que en Norte-América han decidido la implantación de este sistema?

El autor antes citado cree ver otro apoyo para su tesis en el carácter general de la masa de la población, laboriosa, pacífica y habituada al régimen del derecho. Con todo, este hecho, que despierta nuestro orgullo nacional y que también nos avergüenza, ya que merced á él el absolutismo ha echado hondas raíces, carece de la importancia que se le atribuye; porque si algo prueba es en favor del régimen centralizado que nos domina, y que, apesar de sus defectos, ha podido formar buenos ciudadanos.

¿Y qué dicen ahora las necesidades sociales y políticas, las tradiciones, las costumbres, la religión, la lengua, etc? ¿Hay á este respecto diversas exigencias? ¿Dónde, en qué provincia, departamento ó Municipio podríamos hallarlas?

Perderíamos tiempo si descendiéramos á contemplar una á una estas nuevas facces que presenta el problema federalista, desde que la discrepancia de pareceres es del todo imposible.

En contacto tardío y á veces incompleto con las ideas y tendencias de otros pueblos, con vida propia y propias necesidades desde unos cuantos años atrás, la República de Chile conserva y conservará por muchos años más esa unidad religiosa, política y social que le legara su antigua metrópoli.

Y á los inconvenientes apuntados podemos agregar otro más.

La autonomía de los pequeños Estados, junto con la existencia de necesidades é intereses que les son peculiares, supone en todos ellos los medios propios para darles cumplida satisfacción, lo que es una consecuencia ineludible del principio que da existencia á cada Estado.

Y ¿quién podrá sostenernos que las provincias de ultra Bío-Bío, convertidas en otros tantos Estados independientes, se bastarían á sí mismas, aunque el Gobierno Nacional contribuyera al cumplimiento de sus obligaciones?

El federalismo no es, pues, una planta que fácilmente pueda aclimatarse en la República, apesar de las positivas ventajas que á su sombra han recogido otros pueblos. Él no obedecería á causas naturales, cuando más sería una implantación antojadiza de la política. ¿Cuánto de irrisorio no habría, por ejemplo, en esa serie de legislaturas, ya que cada Estado tendría la suya, dictando diversas leyes para la satisfacción de idénticas necesidades?



IX

CUADRO DE LAS REFORMAS QUE PODRÍAN INTRODUCIRSE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1833, Á FIN DE DAR GOBIERNOS AUTONÓMICOS Á LAS PROVINCIAS Y DEPARTAMENTOS, EN CONFORMIDAD AL RÉGIMEN SEMECRÁTICO.

Sin embargo de lo dicho, la federación no es el único sistema de gobierno que facilite el libre y completo desarrollo de los elementos de la vida en toda su intensidad. Sin desviarnos del principio semecrático, parécenos que no será tarea muy improba arbitrar algún procedimiento que, dando autonomía á los gobiernos locales, deje al poder central suficientemente armado para impedir ó contener las convulsiones internas y dificultades exteriores.

Intentaremos dar cuerpo á estas ideas, sin pretender la paternidad, ya que en política, como en todas las ciencias, muy poco pertenece en los tiempos que corren á la propia cosecha. Y para concluir con las disertaciones, que no han escaseado en los párrafos anteriores, daremos una forma preceptiva á nuestras ideas.

Art. 1.º El territorio de la República se dividirá en provincias, y éstas en departamentos. Los límites de unas y otros, como así mismo las subdivisiones que aconsejare el mejor régimen administrativo, serán materia de ley.

Art. 2.º El Gobierno y Administración Interior de las provincias existentes y las que en adelante se establecieren, estarán á cargo de una Asamblea Provincial y de un Intendente, elegidos como se pasa á indicar.

Art. 3.º La Asamblea se compondrá de un número triple al de los Diputados que corresponda elegir á la provincia. Su designación se hará en votación directa por todos los varones, residentes en la provincia, mayores de veintiun años si son solteros y de dieziocho si casados, sepan ó no leer y escribir, y durarán tres años en el ejercicio de sus cargos.

Art. 4.º Son atribuciones de la Asamblea Provincial:

1.ª Proponer en terna al Supremo Gobierno la persona que haya



de desempeñar el cargo de Intendente de la provincia, sea en calidad de propietario, interino ó suplente.

2.ª Proponer asimismo en terna al Supremo Gobierno para la provisión de todos los empleos que vacaren ó se crearen en la provincia, sea en calidad de propietarios, interinos ó suplentes. Exceptúanse únicamente los empleos judiciales, militares y de instrucción media y superior, que serán llenados conforme á las leyes del caso.

3.ª Velar sobre el censo, estadística y registro civil de la provincia, pudiendo dictar á este respecto los reglamentos ú órdenes que creyere oportunos.

4.ª Dictar asimismo los reglamentos necesarios para la navegación de los ríos, goce de sus aguas y riberas, para el tránsito y compostura de los caminos públicos, cuando unos y otros atraviesen dos ó más departamentos de la provincia.

5.ª Crear Consejos Municipales en los territorios que lo solicitaren, con tal que su población exceda de tres mil habitantes.

6.ª Velar por la conducta ministerial de los tribunales y juzgados, residentes en la provincia, pudiendo únicamente á este respecto pasar informes secretos á la Corte de Casación.

7.ª Pedir al Supremo Gobierno, por ineptitud ú otra causa, la destitución de los empleados á que hace referencia la primera parte de la atribución segunda.

8.ª Proponer en terna al Intendente las personas que hayan de desempeñar los puestos de Gobernadores de departamentos, sea en calidad de propietarios, interinos ó suplentes.

9.ª Elegir al Senador de la provincia.

Art. 5.º Para que la Asamblea Provincial celebre sesión necesitará de la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros, y sus deliberaciones serán públicas, salvo que lo contrario pidieren tres de éstos ó el Intendente. Toda resolución deberá ser acordada por mayoría de votos.

Art. 6.º Corresponde á los Intendentes:

1.º Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y las órdenes del Presidente de la República.

2.º Presidir las sesiones de la Asamblea Provincial, tomar parte en sus deliberaciones, pero no votar en ellas.

3.º Nombrar, previa la terna respectiva, á los Gobernadores de los departamentos de su provincia, dando inmediatamente aviso al Supremo Gobierno.

4.º Nombrar y remover á su voluntad á su Secretario y demás em-



pleados de secretaría, con la obligación de dar sobre todo ello inmediata cuenta al Supremo Gobierno.

5.º Transmitir sin demora á la Corte de Casación, al Poder Legislativo y al Supremo Gobierno, las resoluciones de la Asamblea Provincial dictadas con este objeto.

6.º Suspender ó destituir, previo acuerdo de la Asamblea Provincial, á los Gobernadores de departamento.

Art. 7.º El Gobierno y Administración Interior de los departamentos estarán á cargo de un Gobernador, designado en la forma predicha.

Art. 8.º Corresponde á los Gobernadores:

1.º Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y las órdenes del Intendente respectivo.

2.º Nombrar y remover á su voluntad á los empleados de su secretaría, debiendo dar inmediata cuenta al Intendente, quien á su vez la transmitirá al Supremo Gobierno.

3.º Velar por la cabal recaudación de todos los impuestos fiscales, y sobre la conducta funcionaria de los empleados públicos, pudiendo informar á este respecto á la Asamblea Provincial.

Art. 9.º Los Intendentes y Gobernadores durarán tres años en el ejercicio de sus cargos, y no podrán ser reelectos sino después de pasado un período igual.

Art. 10. Los Intendentes y Gobernadores serán responsables civil y criminalmente, según las disposiciones respectivas, de toda infracción constitucional ó legal y de toda irregularidad ú omisión en el ejercicio de sus cargos, para ante los tribunales comunes. Sólo para ser acusados criminalmente será menester el desafuero por parte de la Asamblea Provincial, quedando *ipso facto* separado de sus funciones é inhabilitado perpetuamente para su ejercicio. Para solicitar el desafuero é instaurar el proceso, habrá acción popular.

Art. 11. Los Intendentes residirán en el departamento cabecera de la provincia y serán á la vez Gobernadores de dicho departamento.

Art. 12. Una ley especial reglamentará las deliberaciones de las Asambleas Provinciales, las atribuciones y deberes de los Intendentes y Gobernadores y las calidades de que deben estar adornados para ejercer sus cargos.



CAPÍTULO X

DEL PODER MUNICIPAL

SUMARIO.—I. Introducción.—II. Idea de los verdaderos límites del Estado y propia naturaleza de los Municipios.—III. Refutación de los argumentos en que se apoyan los gobiernos de privilegio para negar á los Municipios una constitución independiente del Estado.—IV. El Estado, por medio de una ley especial, debe reglar uniformemente los deberes y atribuciones de todos los Municipios.—V. Examen crítico de los preceptos de la Constitución de 1833, referente á la organización y atribuciones de los Cuerpos Municipales.—VI. De la organización de los Municipios, según la ley de 12 de Setiembre de 1887, y vacíos é incorrecciones que se notan á este respecto.—VII. De la administración local y conveniencia de que sea ejercida por tantos representantes del Municipio cuantos son los órdenes de intereses que tiene á su cargo.—VIII. Del impuesto local. IX. Necesidad de fijar en la ley la responsabilidad civil y criminal de los administradores de las Comunas, y de señalar tribunales especiales encargados de su juzgamiento.

I

INTRODUCCIÓN

El Código de 1833, como no podía menos de hacerlo, reconoce la institución municipal; pero desgraciadamente son tantas y tan graves las irregularidades en que sobre ello incurre, tan grandes las brechas abiertas al principio liberal, que, hablando con propiedad, ni siquiera en el nombre aquella existe.

Firmes y convencidos en el propósito de conservar el antiguo régimen, los autores de aquel Código negaron á la institución comunal, como á todas las otras fuerzas sociales ó individuales, el derecho de generarse y el de atender por sí misma á su desarrollo y perfección.

No hay duda que con este procedimiento han echado las bases de un sistema de gobierno, tan insólito y vulnerable ante la ciencia política, como imposible de ser derribado de su pedestal por aquello que en

las democracias modernas forma las poderosas corrientes de la opinión ó legítimas influencias de los partidos políticos.

Pero, también es cierto, que á la sombra de ese régimen la propia fisonomía del cuerpo social y político y sus elementos vitales, hánse desnaturalizado ó desviádose de su curso regular; porque el país todo entero vive la vida del Estado; porque la acción de éste llega á todas partes, hasta el santuario de la conciencia, que lícitamente nadie puede traspasar.

Incuestionablemente, esa fué la condición á que estuvieron sometidas las sociedades antiguas y esa es la que todavía ofrecen las monarquías y oligarquías modernas; en donde el poder descende de grado en grado, desde el rey de *derecho divino* hasta el último de sus agentes en el más apartado rincón del imperio, comprimiendo la vitalidad nacional, dirigiendo en su solo interés las fuerzas políticas y sociales, sin que se le escape ni el Municipio, ni la familia, ni el individuo.

Muy hacendera es entonces la tarea de gobernar; porque, dado el primer impulso por el más encumbrado agente del poder público, los mandatos de la autoridad van de mano en mano á todos los límites del país, no tocándole al pueblo más que su pasiva obediencia, desde que no hay contrapeso que poder oponerle, desde que el desamparo de la ley, acaso el ostracismo, son los castigos más insignificantes que alcanzan á los infractores.

Sin embargo, no puede ni debe ser esa la suerte actual de las naciones; y mal que pese á los partidarios del absolutismo, principios científicos, cuyo valor nadie puede desconocer, han trazado ya los verdaderos límites del Estado y marcado sus atribuciones, dejando fuera de su alcance los elementos individuales y sociales que no miran á su conservación y al legítimo desarrollo de los fines que persigue.

En efecto, por grandes que sean las ventajas que el absolutismo reporte de su sistema, la moderna organización del Estado tiende á preparar á las sociedades una existencia más libre y perfecta, merced á la cual todas sus aspiraciones y necesidades hallan legítima satisfacción; porque con pulso firme ha sabido instituir para ello los órdenes de poderes correspondientes, consagrando su autonomía y deslindando fijamente sus atributos.

Hay, pues, acumuladas buen número de enseñanzas científicas para que, sin la menor trepidación, encaremos el problema de la independencia municipal, ya que su importancia es indiscutible, ya que la defectuosa organización que recibiera de manos de los constituyentes de 1833, arrebatándole su propia existencia, le ha convertido en uno de los tantos resortes del poder político central.



¿Qué es un Municipio? ¿Qué necesidades viene á llenar? ¿Acaso sociales ó políticas? ¿Cuáles son las bases en que reposa y atribuciones que le acuerda la Carta de 1833? ¿Aquellas y éstas hállanse en armonía con la ciencia política? ¿Cuáles son los verdaderos principios en que descansa la organización municipal? ¿Qué nos enseñan á este respecto las Constituciones de otros pueblos? ¿Cuál sería la síntesis de una reforma constitucional sobre esta materia? ¿Cómo la ley chilena reglamenta el Municipio? ¿Qué innovaciones son necesarias para devolver á éste toda su libertad de acción?

Procuraremos en los párrafos siguientes dar una respuesta satisfactoria á estas preguntas, ya que nos asiste el deseo de abarcar el problema en sus facces más importantes.

Y al comenzar, observaremos una vez por todas: que esta materia es más bien legal que constitucional, y que si nosotros entramos en su estudio, es porque á ello nos arrastra la lógica de los constituyentes de 1833, que en este punto, como en tantos otros, invadió el dominio de la ley

II

IDEA DE LOS VERDADEROS LÍMITES DEL ESTADO Y PROPIA NATURALEZA DE LOS MUNICIPIOS

Según ya hemos tenido ocasión de observarlo, organizase el Estado con el único fin de hacer nacer el imperio del derecho, es decir, garantizar la vida y propiedad de los individuos que lo forman.

De este principio, dedúcense dos consecuencias, que debemos recordar aquí; porque ellas tienen estrecha conexión con aquel otro principio de donde arrancan su existencia los Municipios y libertad que les acompaña en la persecución de sus fines.

Es la primera, que la organización del Estado, aunque á veces se realice en armonía con los principios científicos dominantes y las condiciones fisiológicas de cada cuerpo político, es de suyo antojadiza y artificial, fruto más bien de las contemporizaciones que de esa ley inmutable de perfectibilidad que preside el desarrollo del humano espíritu; porque, en obsequio á ese principio primordial que persigue la cohesión



y en consecuencia la mayor fuerza de los diversos elementos ó unidades sociales que entran á componer el Estado, hácese indispensable el sacrificio, y frecuentemente en parte muy sustantiva, ya de los conocimientos científicos, ya de los intereses ó afectos que cada unidad persigue de su propia cuenta. La compaginación de los elementos es el fin; pero los medios varían según las circunstancias, las tradiciones ó los hábitos, y aún el poder particular de esos mismos elementos y de los intereses que á su sombra han alcanzado estabilidad. En una palabra: en la constitución del Estado consúltase la mayor y más positiva conveniencia de las diversas unidades llamadas á formarlo.

De aquí las innovaciones frecuentes que presenciamos en los Códigos Políticos de todos los pueblos libres; de aquí esa variadísima escala que recorre su forma de gobierno, desde el absoluto ó de privilegio, en que el poder reside en una sola mano, hasta la federalista, como se observa en la Gran República del Norte, en que la autoridad, según la feliz expresión de Tocqueville, hállase repartida en tantas manos que no se sabe dónde hallarla.

Es la segunda, que, en consideración á la peculiar naturaleza del Estado, sus atributos, aunque muy latos y variados, jamás pueden atentar al establecimiento y desarrollo de las fuerzas individuales y colectivas, que naturalmente no cooperan en los fines de su instituto y que legítimamente jamás pueden entorpecer su marcha.

En verdad, definido el derecho é instituidos los poderes que han de velar por su cumplimiento y aplicación en las contiendas entre partes, el Estado debe cruzarse de brazos, ser mudo testigo de las demás evoluciones individuales ó sociales; porque aquellos poderes ó elementos de acción le bastan y sobran para hacer nacer el imperio del derecho: su primordial, su único objetivo.

De aquí entonces que las manifestaciones individuales, el ejercicio de los derechos naturales, que no atacan ni la vida ni la propiedad ajenas, están fuera de sus dominios; que la familia, reunión de individuos, merced al principio simpático y á los vínculos que nacen de la sangre, tampoco está al alcance de su mano; y que el Municipio ó la tribu, reunión de familias por el principio de la cooperación espontánea, de la vecindad ó propiedad, etc., también es extraño á su acción. De aquí dedúcese así mismo que, mientras la organización del Estado es antojadiza ó artificial, según las exigencias políticas, la de la familia y el Municipio son fatales, porque descansan en principios sociales que no varían; porque obedecen á leyes que arrancan su fuerza de la naturaleza de las cosas, de la propia conservación del individuo, principios eternos como los que dirigen el orden físico ó moral.



Explicada, como queda dicho, la condición del individuo, familia, Municipio, Estado, y la esfera en que cada cual se mueve, ¿será absoluto el principio que afianza la libertad de estos dos últimos para generarse y vivir completamente libres, extraño el uno del otro? ¿Acaso no habrá ventajas positivas en que los Municipios sean dominados por el Estado, es decir, que una ley especial, como acontece con las relaciones de la familia, atienda á su desarrollo uniforme, regle sus deberes, fijé su responsabilidad? ¿Acaso las conveniencias públicas, la más cabal compaginación de los elementos sociales, bases fatales que dan vida al Estado, no se consultarían mejor con que su red de Municipios ofrezca en todas partes una misma fisonomía, iguales medios de poder? ¿Acaso el rigorismo de los principios será tal que impida que ambas entidades, Estado y Municipio, se den la mano y marchen unidas en pos la una del bienestar general y local la otra?

III

REFUTACIÓN DE LOS ARGUMENTOS EN QUE SE APOYAN LOS GOBIERNOS DE PRIVILEGIO PARA NEGAR A LOS MUNICIPIOS UNA CONSTITUCIÓN INDEPENDIENTE DEL ESTADO.

Déjase comprender por las observaciones precedentes, que son dos cosas muy diversas: el derecho que asiste á los Municipios, dada su naturaleza y fines peculiares, para organizarse y dirigirse con entera independencia de todo otro poder; y que, en vista de estos mismos principios que rigen su establecimiento, su condición social y naturales conveniencias, el Estado puede llegar hasta sus dominios, con el solo propósito de reglar sus deberes, señalar sus atribuciones y fijar su responsabilidad.

Entrando, ahora, de lleno en el estudio del primero de estos problemas, la organización independiente de los Municipios, dos son los argumentos á que apela el absolutismo para combatirla y que bien considerado no alcanzan á pesar un adarme en la balanza de la justicia política y de las conveniencias públicas. El uno mira á la propia naturaleza del régimen centralizado de gobierno que domina en la mayor parte de los pueblos europeos y americanos; y el otro á las condi-



ciones *sui generis* de la raza latina, cuyas imperfecciones de carácter y malos hábitos políticos no le habilitan para realizar el establecimiento de la idea semecrática en la constitución de los gobiernos locales.

Y habremos de contemplar uno y otro razonamiento, ya que ellos han conseguido abrirse camino en nuestras instituciones é imperan todavía, apesar de las reformas recientemente operadas en la ley del caso, manteniendo atadas las Comunas, como si fueran meros resortes del Ejecutivo.

Si nos atenemos á los principios desarrollados en el Capítulo precedente, en que con buen acopio de razones hemos comprobado la justicia que envuelve la implantación completa de la idea semecrática de gobierno, incuestionable parece que el primero de aquellos argumentos no puede sustentarse ni por un solo instante, ya que él marcha derecho contra todas las conquistas de la libertad política, contra todos los principios científicos de aplicación cotidiana.

Si vicios inveterados, si circunstancias actuales y peculiares, han hecho conveniente ó tolerable el régimen centralizado de gobierno; el cabal conocimiento de las atribuciones de éste y cierta honradez en la apreciación de los principios que lo dirigen, tienen ya decidido que los Municipios en ningún caso pueden estar subordinados á la Administración Ejecutiva; porque ellos corresponden á necesidades meramente sociales, que nacen y se desarrollan libremente y sin que jamás tengan el menor contacto con la vida y condición del Estado.

En verdad, al revés de lo que pasa en la federación, un poder centralizado pretende que su ejercicio resida en una sola mano, que sus agentes mediatos ó inmediatos se mantengan subordinados á aquélla, que todo el conjunto de atribuciones que al Estado corresponden hállese distribuidas grado por grado en una serie de funcionarios que reconocen una sola cabeza, un solo motor que impulsa y dirige á la vez. Pedir más, dentro del régimen de privilegio, es desconocer en absoluto la naturaleza y fines propios del Estado, resucitar con este nombre las antiguas monarquías de *derecho divino*, que todos los hombres honrados miran con horror.

Sin embargo, los partidarios de este régimen, firmes en sus trincheras y manteniéndose sumisos á estos principios tan obvios de derecho público, apelan, para mantener atados á los Municipios, al hecho indiscutible de que éstos son otros tantos focos de actividad social, verdaderos centros administrativos, que sin quererlo, pueden comprometer la paz interna, dejando al gobierno central en la triste condición de no poder corresponder á sus fines.



Pues bien, para nosotros es esta última la situación creada á las Comunas, cuando se hallan supeditadas por el Estado, ó cuando menos por elementos extraños á ellas en su organización ó atribuciones. Y las pruebas están muy cerca de nosotros; porque la pobre historia de los Municipios de la República, que es la misma de Francia y demás pueblos europeos y americanos que viven sometidos á gobiernos de privilegio, nos es bien conocida.

¿Qué papel desempeña el agente político en el seno del cuerpo municipal? ¿Qué manifestaciones de vida propia, de qué mayor celo por los intereses locales puede ser capaz un Municipio que obra por impulso ajeno, que no tiene en perspectiva ni el aplauso, ni la reprobación para sus actos?

Designados por la sola voluntad del Presidente de la República, ya que van á ser sus inmediatos delegados, los Intendentes y Gobernadores no representan el interés provincial ó local, no atienden tampoco con esmero á los elementos de vitalidad ó bienestar que existen en los Municipios; porque su misión es la de hacer política, de cuidar que el pensamiento y los deseos de su jefe no encuentren el menor obstáculo, de que la provincia y el departamento sean ante todo *presidenciales*.

Bien se comprenderá que para llenar esta tarea, hay necesidad de remover muchos inconvenientes, lastimar muchos intereses, consagrar todo el tiempo de que se puede disponer; descuidando por ende las propias exigencias del Municipio, ya que ellas no surgen del choque de las opiniones ó de sistemas encontrados de gobierno, sino del principio de la cooperación espontánea y de la vecindad ó propiedad, bases únicas de la existencia y fuerzas del Poder Comunal.

¿Qué esperar, entonces, de esos representantes del Poder Ejecutivo, que son á la vez la primera cabeza de las Comunas?

Que echen en olvido sus deberes, que no sientan el menor aliciente para el trabajo, que de buen grado se dejen absorber por la política, que desaparezcan como fuerzas sociales y peculiares de la localidad para convertirse en otros tantos agentes del poder político.

Ese es el cuadro que se ofrece á nuestra vista, esa es la situación creada á los Municipios, aquí y en todas partes, por los gobiernos de privilegio.

¿Puede ser esto justo y razonable? ¿Qué conveniencias hay en desconocer hasta los principios más elementales de la ciencia, que dan al Estado un papel y otro muy diferente á los Municipios?

Por otra parte, estos cuerpos, en caso que sus atribuciones sean regladas debidamente por la ley y establecida su responsabilidad, jamás llegarán á ser un estorbo para el juego regular de las funciones del



Estado; porque si su objetivo tiende únicamente al mayor desarrollo y bienestar de la localidad, al servicio de sus necesidades sociales, sin inmiscuirse jamás en los actos políticos, no se comprende cómo podrían convertirse con medidas, si se nos permite la palabra, meramente *case-ras*, en perturbadores de la paz pública, al menos en amenaza constante para la marcha correcta de los poderes constituidos.

Tales peligros son inherentes al régimen de la absorción y del privilegio; porque no impunemente se burlan las leyes naturales, no sin recoger amargas decepciones, dolorosas enseñanzas, se confunden en una sola mano atribuciones y deberes que se excluyen.

El régimen centralizado podrá sentirse más á sus anchas, estar más seguro de su acción, manteniendo en tutelaje á los Municipios, haciendo de ellos verdaderas cohortes de sus delegados en las divisiones territoriales; pero también es cierto que con tal sistema la vida comunal es una mentira, y que los cuerpos que se dicen establecidos para responder al mejoramiento de las localidades, son más bien rémoras que instrumentos del progreso social.

En tal evento, valdría más tener la franqueza de la honradez, y confesar que no ha llegado aún la hora de instituir el Municipio. Esto ahorraría muchas disertaciones y no pocas calaveradas en los que en cada Cuerpo Municipal creen estar ahí para servir los intereses del vecindario.

Empero, la raza latina, agregan los partidarios del absolutismo, no tiene aún la capacidad necesaria para administrar, por su sola cuenta y riesgo, sus intereses locales. Menester es que esperemos un mejoramiento en sus costumbres y educación política, y para entonces le reconoceremos ampliamente sus derechos.

Los que así racionan, olvidan que la especie humana es la misma en todas partes, que toda ella tiene igual aspiración á la libertad y al engrandecimiento, y que la organización correcta de los poderes públicos, es un problema más político que social.

En verdad ¿con qué argumentos podría sostenerse que varía, según las comarcas, la capacidad del individuo para la administración de los intereses públicos? ¿No es ello un absurdo inconcebible, si se apunta que siempre y en todas partes se le considera suficientemente habilitado para el gobierno de sus intereses civiles? ¿Dónde está el pueblo que haga del hombre en la vida social un sér perpetuamente condenado al tutelaje? Sólo decirlo espanta; porque trae á la memoria la esclavatura de no lejanos tiempos, que traficantes sin conciencia perpetuaron en sus manos para su solo provecho y bienestar.

Por eso, ni la raza sajona, germanica, eslava, escandinava ó latina que



pueblan el continente europeo, ofrecen á este respecto puntos notables de diferencia; porque siempre el hombre es el mismo, sér inteligente, volente y libre, que conoce el bien y el mal por sí mismo, capaz de dirigir y dirigirse.

¿Para qué entonces establecer diferencias odiosas entre las razas, cuando si ellas existen realmente, estarán sólo en el mayor ó menor vigor del cuerpo, que nace del clima ó condiciones topográficas, jamás en sus aptitudes morales ó intelectuales?

Además, si para dar á los pueblos el número suficiente de poderes en relación con sus diversas necesidades políticas y sociales, nos detuviéramos previamente en averiguar su grado de educación ó cultura, nosotros preguntaríamos ¿qué termómetro podría medirlos con fijeza, á qué expediente apelaríamos para comprobarlas?

Y nótese que á igual criterio debe ajustarse el que pretenda organizar el Estado y los Municipios; porque uno y otros deben á los principios científicos y condiciones peculiares del país su existencia; porque uno y otros imponen á los ciudadanos un mismo interés consciente por la cosa pública.

Las colonias inglesas, por ejemplo, de Norte América ¿estaban ó nó en aptitud de gobernarse por sí mismas cuando dieron el grito de independencia? ¿Quién pudo ser juez imparcial de su causa? Y las pobres colonias españolas, que en tres siglos de opresión no alcanzaron á saborear una sola libertad ¿acaso hallábanse en su educación política en mejor pie que sus hermanas del norte?

Exigir en los pueblos gran preparación para la vida política, á fin de otorgarle su autonomía, es un absurdo increíble, como si se pretendiese que el niño modulase los sonidos antes de haber oído la palabra humana.

Concíbese, y nosotros ya lo hemos comprobado en los primeros Capítulos de esta obra, que hay para las sociedades ciertos problemas *sui generis*, que comprometen el organismo entero, que agitan las pasiones, los deseos, los más íntimos sentimientos del individuo. No hay duda entonces que una consulta discreta de los elementos en lucha, sin desviarse por completo de las teorías, será siempre un expediente salvador, premisa cierta para dar al problema solución satisfactoria.

Pero ¿qué hay de común entre algo como esto y la Constitución de un Estado, es decir, el reconocimiento de su propia autonomía y la organización de sus diversos poderes?

El Municipio, como el Estado, impónense por su naturaleza y fines; porque uno y otro corresponden á las necesidades comunes y locales. Entonces la misma lógica debe preceder á su constitución, la misma



libertad debe acompañarlos en su gobierno, la misma responsabilidad en sus actos.

IV

EL ESTADO, POR MEDIO DE UNA LEY ESPECIAL, DEBE REGLAR UNIFORMEMENTE LOS DEBERES Y ATRIBUCIONES DE TODOS LOS MUNICIPIOS DEL PAÍS.

Desvanecidos, en nuestro concepto, los dos argumentos capitales en que se funda el absolutismo para oponer irresistible valla á la organización del Municipio, se creará talvez que los principios en que nos hemos inspirado nos obligan á reconocerle también, tal como se observa en los Estados soberanos, el derecho y la conveniencia de dirigirse por sí solo, darse un gobierno especial sin la menor sujeción al orden político general; de tal modo que las diversas Comunas del país presenten, en lo tocante á su organización, atributos y deberes, el mismo variado cuadro que las nacionalidades de un continente, ya que no es posible imaginar que el mismo criterio inspire á los que en cada unidad del territorio organicen el Poder Municipal.

Sin embargo, no es ni puede ser esa nuestra conclusión; porque si, hablando en general, pesa sobre el Estado la obligación de hacer nacer el imperio del derecho, á su Poder Legislativo incúmbele en especial, además de la definición del derecho con ese objeto, el deber de armonizar todos los elementos de la colectividad, dirigir sus fuerzas, propender al desarrollo y fomento de todos los intereses, sea en el orden especulativo ó activo, simpático ó espontáneo el principio que tiende á su conservación, en una palabra, á producir la estática social.

¿Qué se diría, por ejemplo, de un Estado, en que sus legisladores hicieran caso omiso del individuo y la familia, negándose á reglamentar sus derechos y deberes, so pretexto de que el principio simpático que los une es bastante para que el uno y la otra los egerzan y cumplan debidamente? ¿Cuántas irregularidades, cuánto retroceso para el comercio, la industria y aún el fomento de los intereses intelectuales y morales, si el Estado, descansando así mismo en el principio de la



cooperación espontánea ó el de la utilidad privada, que les da cuerpo y vida, descuidara arbitrar esa serie de procedimientos ó leyes, á cuya sombra todos los derechos legítimamente adquiridos encuentran seguro apoyo? ¿No es verdad que insinuar sólo estas ideas basta para comprender que el Estado no tendría razón de existencia, y que valdría más volver á aquella época, acaso sólo soñada por los poetas, en que cada cual era el único juez de su causa?

Bien comprendemos, que ninguna de estas hipótesis podrá ser sustentada ni por un solo instante; porque ello importaría la más completa negación del principio que preside la organización política de los Estados, instituidos con el objeto de hacer respetar el derecho y labrar, en la mayor intensidad posible, la ventura y prosperidad de las sociedades.

Pues bien, la Comuna tampoco puede sustraerse al imperio de aquella doctrina; porque ella propende á la satisfacción de necesidades bien definidas, sirve intereses que pueden ser lastimados ó lastimar ellos mismos los de otro orden; porque para cumplir su objeto le es indispensable imponer obligaciones á sus subordinados, como el impuesto local, cuyo cobro es menester reglar y velar por su correcta inversión.

Proceder de otro modo, aunque se tenga mucha fe en el gobierno de los Municipios, sería dar margen á la anarquía, que todos los intereses, políticos ó sociales, de concierto deben evitar ó contener.

Por otra parte, si la cohesión de los elementos sociales, su mayor armonía y desarrollo, son causas determinantes del Estado; fuera de toda duda está que á su red de Municipios alcancen iguales deberes, disfrutando así mismo de iguales derechos, á fin de que, siendo en todas partes los mismos, siempre cooperen con eficacia al concierto general, á imprimir ese sello característico nacional, esa propia fotografía del país, que es su distintivo y orgullo.

Tales aspiraciones no contrarían en lo menor el principio de libertad, que con calor abrazamos siempre que se trata de establecer los diversos poderes públicos que la existencia de toda colectividad exige, porque son cosas muy diferentes, la obligación que pesa sobre el Estado, de dictar reglas para la constitución y gobierno de los Municipios, y el perfecto derecho que á éstos asiste para que esa constitución y ese gobierno consagren su autonomía, para no tener el menor contacto con los poderes políticos, para no vivir la vida del Estado.

Además, la actual organización de los países cultos, como la muy defectuosa que tuvieron en tiempos no lejanos, corroboran este modo de pensar.



Detengámonos, con este fin, si se quiere, en la República Norteamericana é Inglaterra, países modelos en la vida comunal.

En efecto, aunque aquella nación hállese dividida en una serie de Estados autónomos, completamente libres para constituirse política y civilmente, en todos ellos los gobiernos locales preséntanse armados de los mismos atributos, con igual energía en el cumplimiento de sus fines; notándose sólo alguna diferencia en cuanto á la actividad y riqueza, mayores en los Estados del norte, en donde la ilustración está más difundida, y de mucho menor importancia en los del sur por la causa opuesta. Por no repetir, lo ya dicho cien veces, no descendemos aquí á los detalles de esa organización, que tanto admiró Laboulaye, y tan bien ha sabido extraer Tocqueville en su obra inmortal *«La Democracia en América»*.

Pasa en la Unión Americana con la legislación municipal, algo parecido de lo que acontece con sus Códigos Políticos: aunque todos los Estados han elaborado sus respectivos Estatutos Fundamentales, todos ellos han pedido al de la Federación su forma y fondo, á tal punto que sería difícil apuntarles diferencias de alguna importancia. Y asombro causa que la misma sabiduría, que el mismo espíritu de justicia les haya acompañado en todo lo que se relaciona con la organización de los poderes públicos.

Tal uniformidad, por otra parte, es la inevitable consecuencia de los antecedentes históricos de las colonias inglesas, convertidas hoy en Estados soberanos.

En Inglaterra, hoy como ayer, y tres ó cuatro siglos atrás, la *parroquia* y el *le bourg*, la Comuna *rural* y *urbana*, tienen á su cargo los variados intereses de la localidad y aún aquellos que se denominan administrativos, como la dirección de los bienes municipales, la policía, la justicia local, la tenencia y cuidado de los hospicios y demás establecimientos de beneficencia, y ejercen estas atribuciones con la más absoluta independencia del poder político central.

En la Comuna *rural*, como en la *urbana*, todo es local: el Consejo, el Alcalde y los *aldermen* son sus únicos representantes, los únicos ejecutores de la voluntad del vecindario.

La ley, al echar las bases de su organización, no ha coartado su libertad; los ha hecho libres, pero responsables: hé aquí los verdaderos principios en que descansa el edificio municipal.

Tenemos entonces que la filosofía, las lecciones de la experiencia y un ordenamiento correcto de las fuerzas y elementos sociales, imponen al Estado el deber de arbitrar un procedimiento uniforme para el Municipio, esos grupos de familias bajo el principio de la cooperación es-



pontánea, el de la vecindad y de la propiedad, ni más ni menos como si se tratara de los derechos y obligaciones del individuo, relaciones de familia ó los múltiples intereses del comercio, la industria, la ciencia, las artes, etc.

V

EXAMEN CRÍTICO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1833, REFERENTES Á LA ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LOS CUÉRPOS MUNICIPALES.

Conocidas, á la luz de los principios filosóficos, las bases cardinales en que reposa la institución municipal, contemplaremos ahora las que le ha atribuido la Constitución de la República, y los resultados alcanzados á su sombra, ya que es nuestro ánimo solucionar el problema con la ayuda de la filosofía y de las propias enseñanzas de nuestra vida nacional.

Comenzaremos transcribiendo los preceptos orgánicos, á fin de entrar en su apreciación. Hélos aquí:

«Art. 122. Habrá una *Municipalidad* en todas las capitales de departamento, y en las demás poblaciones en que el Presidente de la República, oyendo á su Consejo de Estado, tuviere por conveniente establecerla».

«Art. 123. Las Municipalidades se compondrán del número de *Alcaldes* y *Regidores* que determine la ley con arreglo á la población del departamento, ó del territorio señalado á cada una».

«Art. 124. La elección de los Regidores se hará por los ciudadanos en votación directa, y en la forma que prevenga la ley de elecciones. La duración de estos destinos es por tres años».

«Art. 125. La ley determinará la forma de la elección de los Alcaldes y el tiempo de su duración.»

«Art. 126. Para ser Alcalde ó Regidor se requiere:

«1.º Ciudadanía en ejercicio.

«2.º Cinco años, á lo menos, de vecindad en el territorio de la Municipalidad.»

«Art. 127. El Gobernador es jefe superior de las Municipalidades



del departamento, y presidente de la que existe en la capital. El Subdelegado es presidente de la Municipalidad de su respectiva subdelegación.»

«Art. 128. Corresponde á las Municipalidades en sus territorios:

«1.º Cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo.

«2.º Promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio.

«3.º Cuidar de las escuelas primarias y demás establecimientos de educación que se paguen de fondos municipales.

«4.º Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos, cárceles, casa de corrección y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

«5.º Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato, que se costeen con fondos municipales.

«6.º Administrar é invertir los caudales de propios y arbitrios, conforme á las reglas que dictare la ley.

«7.º Hacer el repartimiento de las contribuciones, reclutas y reemplazos que hubieren cabido al territorio de la Municipalidad, en los casos en que la ley no lo haya cometido á otra autoridad ó personas.

«8.º Dirigir al Congreso en cada año, por el conducto del Intendente y del Presidente de la República, las peticiones que tuvieren por conveniente, ya sea sobre objetos relativos al bien general del Estado ó al particular del departamento, especialmente para establecer propios, y ocurrir á los gastos extraordinarios que exigieren las obras nuevas de utilidad común del departamento, ó la reparación de las antiguas.

«9.º Proponer al Gobierno Supremo, ó al superior de la provincia, ó al del departamento, las medidas administrativas conducentes al bien general del mismo departamento.

«10.º Formar las ordenanzas municipales sobre estos objetos, y presentarlas por conducto del Intendente al Presidente de la República para su aprobación con audiencia del Consejo de Estado.»

«Art. 129. Ningún acuerdo ó resolución de la Municipalidad que no sea observancia de las reglas establecidas, podrá llevarse á efecto, sin ponerse en noticia del Gobernador ó Subdelegado en su caso, quien podrá suspender su ejecución, si encontrare que ella perjudica al orden público.»

«Art. 130. Todos los empleos municipales son cargos consejiles, de que nadie podrá excusarse sin tener causa señalada por la ley.

«Art. 131. Una ley especial arreglará el gobierno interior, señalando



do las atribuciones de todos los encargados de la administración provincial, y el modo de ejercer sus funciones.»

Desde luego salta á la vista el lujo de reglamentación que ostenta el Código Político en esta parte, defecto que ya hemos señalado al estudiar muchas de las materias precedentes.

En efecto, es tal la invasión que los constituyentes de 1833 operaron en los dominios de la ley, que todo lo dispusieron en cuanto á la organización de los Municipios, embarazando, retardando casi indefinidamente el advenimiento de aquellas reformas aconsejadas por la experiencia.

Quizá este sistema pareció muy correcto á esos fundadores de pueblos; pero es incuestionable que él no cabe en el molde de una Constitución, que es incompatible con las exigencias sociales, condenadas, por el natural progreso de las ideas, á un continuo vaivén.

Trascribiremos en seguida las disposiciones análogas de otros países, como el mejor argumento que podemos oponer á ese defecto característico del Código de 1833.

La Carta Belga, de 7 de Febrero de 1831, se expresa así:

«Art. 108. Las instituciones provinciales y comunales son regladas por las leyes.

Estas leyes consagran la aplicación de los principios siguientes:

«1.º La elección directa, salvo las excepciones que la ley puede establecer, con respecto á los jefes de las administraciones comunales y comisarios del gobierno ante los Consejos Provinciales.

2.º La atribución de los Consejos Provinciales y Comunales sobre todo lo que sea de interés provincial ó comunal, sin perjuicio de la aprobación de sus actos en los casos y modos que la ley determine.

«3.º La publicidad de las sesiones de los Consejos Provinciales y Comunales, dentro de los límites fijados por la ley.

«4.º La publicidad de los presupuestos y cuentas.

«5.º La intervención del Rey ó del Poder Legislativo para impedir que los Consejos Provinciales ó Comunales no excedan sus atribuciones ó lastimen el interés general.»

«Art. 109. La redacción de las actas del estado civil y la tenencia de los registros corresponden exclusivamente á las atribuciones comunales.»

La de Italia de 4 de Mayo de 1848 dice así:

«Art. 74. Las instituciones provinciales y comunales, y la circunscripción de las Comunas y provincias son regladas por la ley.»

La de Prusia de 31 de Enero de 1850 dice como sigue:

«Art. 105. La representación y la administración de las Comunas,



círculos y provincias del Estado prusiano serán fijadas por leyes especiales.»

Basta de citas para comprobar nuestra afirmación; y vengamos ahora al desempeño, que no ha sido menos desgraciado.

Por el art. 122 se dispone que habrá una Municipalidad en cada cabecera de departamento y en aquellos territorios en que el Presidente de la República de acuerdo con su Consejo de Estado creyere conveniente establecerla.

¿Qué razones abonan este procedimiento? ¿Qué gana el país, qué mayor luz recibe el Presidente de la República del Consejo de Estado, ese cuerpo refractario á las necesidades y conveniencias públicas por los vicios de su organización? ¿Acaso no hay una completa paridad entre la creación de provincias, departamentos, puertos mayores y menores, y la de Municipios? ¿Por qué indicar un procedimiento en aquellos casos y otro en estos?

El núm. 5.º del art. 37, que señala las atribuciones del Congreso, se expresa como sigue:

«5.º Crear nuevas provincias y departamentos; arreglar sus límites; habilitar puertos mayores, y establecer aduanas.»

En verdad, no acertamos á comprender por qué la Constitución no ha sido en este punto lógica consigo misma, haciendo al Poder Legislativo único juez de una y otra necesidad.

¿Sería acaso porque consideró que la institución comunal era un simple ramo de la administración ejecutiva?

Indudablemente, ese fué su espíritu; y ello queda bien comprobado con el mérito de las otras disposiciones constitucionales en que aquella reposa.

Mientras tanto, y en conformidad á los principios filosóficos desarrollados en el comienzo de este Capítulo, sólo al Poder Legislativo corresponde la creación de nuevos Municipios y supresión de los existentes; porque es de su resorte el atender al servicio de todos los intereses sociales; porque los Municipios, verdaderos poderes dentro del Estado, ejercen derechos é imponen obligaciones en el territorio de su jurisdicción, que sólo pueden ser tales en virtud del mandato del que tiene facultad de definir los unos y las otras: el Poder Legislativo.

Por los arts. 23 y 24, se dispone que las Municipalidades se compondrán del número de *Regidores* y *Alcaldes* que la ley les asigne, que los primeros serán elegidos en votación directa por el pueblo y que durarán tres años en el ejercicio de sus cargos.

Queda entonces reconocido, por el segundo de aquellos artículos, que se halla en el veredicto popular la fuente del poder en que nos



ocupamos, ya que él decide sobre sus depositarios; lo que por cierto no guarda mucha consonancia con lo dispuesto en el artículo 122, que deja en manos del Presidente de la República la creación de nuevos Municipios.

No podía ser de otro modo. Dar otra base á la organización comunal, haberla hecho, por ejemplo, depender de otros poderes, habría valido tanto como negarle su existencia, y confesar: ó que se ignoraba en absoluto las nociones más elementales del derecho público, ó que, conociéndolas, se las falseaba en su espíritu, error en que los constituyentes de 1833 han incurrido amenudo, como queda comprobado más atrás.

Por el art. 125 se deja en manos de la ley el derecho de fijar el modo de elegir los Alcaldes y el tiempo que han de durar en sus destinos; y por el siguiente, se disponen las calidades que deben acompañar á aquellos funcionarios, y que son dos: ciudadanía en ejercicio, y cinco años, á lo menos, de vecindad en el territorio de la Municipalidad.

Esta última disposición, reglamentaria en exceso, y por ende impropia hasta lo increíble en un Código Político, presenta graves dificultades, acaso, en ciertas ocasiones, de grande influencia para el porvenir de algunos Municipios.

¿Por qué ha de ser siempre necesaria la ciudadanía en ejercicio? ¿Acaso los Municipios son cuerpos políticos, cuyas determinaciones pueden comprometer las instituciones que nos rigen ó el honor de la República? ¿Acaso las únicas razones de su existencia no son el principio de la cooperación espontánea y el de la vecindad ó propiedad? ¿Por qué, entonces, un extranjero, unido al lugar de su residencia por sus intereses materiales, no podrá ser un cooperador celoso é inteligente en el gobierno local? ¿Cuántos Municipios habrá en un país nuevo, como el nuestro, escaso de inteligencias activas y emprendedoras, que ensancharían la esfera de sus trabajos si tuvieran el concurso de individuos no naturalizados en el país?

La residencia de cinco años, como prenda segura de interés por la localidad, puede ser en muchos casos valla insuperable para constituir Municipios á la altura de sus exigencias; porque en naciones como Chile, que recién despiertan á la vida libre, son fenómenos muy frecuentes las divisiones y subdivisiones territoriales y en consecuencia la erección de nuevos Municipios, acaso en puntos poco poblados. ¿Por qué, entonces, oponer barreras constitucionales para que éstos llenen con entera libertad los fines de su instituto?

Ventajas habría en que semejante mandato no tuviera otra base



que la de la ley, á fin de que, según las circunstancias, fuera él de fácil enmienda ó supresión.

Contemplemos ahora los artículos 127 y 129, que disponen que el Gobernador, es decir, el inmediato agente del Presidente de la República en el departamento, es jefe superior de las Municipalidades que existen en éste y presidente de la que hay en la cabecera del mismo; y que ningún acuerdo de dichos Municipios, á no ser la observancia de las reglas establecidas, podrá llevarse á efecto sin su consentimiento.

Y aquí se encuentra el defecto más grave de que adolece el Estatuto Fundamental en cuanto á la organización de este poder.

¿Cómo, con qué lógica se hace al representante del Ejecutivo, soberano de los Municipios, juez y único ejecutor de sus acuerdos? ¿A qué principios científicos, á qué orden de conveniencias públicas, ajústase aquello de confundir en una sola mano atribuciones de poderes que nada tiene de común, ya que el uno es establecido para velar por el cumplimiento de las leyes y el otro para asegurar el orden y atender al ornato, salubridad, recreo, etc., de determinadas porciones del territorio nacional? ¿Qué choque de intereses, qué controversia de ideas ó principios, pueden existir entre dos poderes que surgen del veredicto popular para servir necesidades heterogéneas?

Sólo ese espíritu absolutista, que desgraciadamente inspiró la Carta de 1833, pudo hacer tabla rasa de consideraciones tan obvias y reconstituir, sobre las ruinas del pasado, un edificio, sólo en apariencias grande y hermoso, y en realidad, insuficiente para brindar seguro asilo á la libertad y justicia.

La institución comunal, como todas las que en el Estado tienden á dejar sus fuerzas individuales ó colectivas dueños de sus destinos, no encontraron el menor apoyo en los gobiernos de privilegio que hasta ayer dirigieron los destinos del género humano; porque para existir éstos, para avasallar las conciencias é imponer sus caprichos como suprema ley, negaron el ser al individuo y á la colectividad, desconocieron sus propios elementos de acción y sellaron sus labios en homenaje á las conveniencias públicas y *derecho divino* de los monarcas.

Indudablemente fueron esas las enseñanzas y tradiciones á que apelaron los constituyentes de 1833, cuyas consecuencias el país deplora hoy, como ayer, y como deplorará siempre hasta que el generoso impulso de una reforma verdadera no derribe en tierra hecho mil giros ese Código, tan refractario á la ciencia como á las aspiraciones de una conciencia honrada y patriótica.

La dependencia de los Municipios del poder político central, en cuanto á su Gobierno y Administración y en los propios términos de



los preceptos constitucionales ya recordados, no tienen, á nuestro entender, como justificativo, ni aquellas consideraciones especiales, ni aquel orden de intereses transitorios, que en política suelen ser causas determinantes de muchas resoluciones.

Y si queremos probarlo, detengámonos unos cuantos momentos en el triste cuadro que ofrecen los Municipios de la República.

Llamados por los principios que dirigen las evoluciones sociales, á servir en cada porción del territorio sus intereses peculiares, en parte alguna del país puede sostenerse que hayan correspondido debidamente á sus fines; pudiendo asegurarse, por el contrario, que en la mayor parte de las localidades son cuerpos de mero aparato, que engañan falazmente al pueblo sobre el objeto de su misión, verdaderas irradiaciones del Presidente de la República, condenadas á servir sus caprichos, á ser cohortes de sus agentes naturales.

Sin rentas propias, sin la menor iniciativa, temblando hoy ante el espectro del autoritarismo que se agita en su seno, y mañana ante su consiguiente debilidad; aquellas corporaciones han carecido siempre de los medios para servir los intereses que la ley ha puesto en sus manos. Y si en uno que otro pueblo de la República hay cierta prosperidad material, ornato y aseo en sus calles y plazas, teatros en que recrear su espíritu, escuelas y talleres en que germine la semilla del deber y se elaboren las palancas del progreso industrial, etc., ello débese menos al impulso é inteligencia de los *ediles* de esos pueblos, que al aliento generoso y patriótico de los más vivamente interesados en todo eso: los vecinos de la localidad.

Y razonablemente ¿cómo pedir más á corporaciones que tienen una vida ficticia, que hasta en sus menores movimientos han menester el beneplácito de los agentes del Jefe del Estado, esos pequeños *sátrapas* que sienten indecible placer en dominar su *ínsula* sin otra ley que la de su voluntad? ¿Qué puede exigirse de corporaciones que no tienen para cumplir sus deberes otro aliciente que el de su conciencia, poco sensible en un país en que la opinión pública no existe?

Dejad á esos cuerpos con su plena libertad de acción, proporcionadles los recursos pecuniarios de que han menester, hacedles sentir por medio de la opinión la gravedad é importancia de sus deberes, llevadlos ante la justicia ordinaria por toda irregularidad en el ejercicio de sus funciones; y sólo entonces tendreis derecho á esperar que los intereses de la localidad sean servidos con celo, honradez é inteligencia; sólo entonces podrá decirse que se han echado las verdaderas bases constitutivas del Poder Comunal.

Sobre los arts. 128 y 130, encaminado el primero á hacer una enu-

ESQUEMA DE LA
UNIVERSIDAD CATÓLICA
VALPARAÍSO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE
VALPARAÍSO

meración taxativa de las atribuciones y deberes de los Municipios, y el segundo á disponer que todos los empleos de la función municipal son cargos consejiles de que nadie puede excusarse sino en virtud de causas previstas por la ley, nada agregaremos á lo ya dicho; porque uno y otro, reglamentarios é invasores de los atributos de la ley, caen de lleno bajo la crítica general, que más arriba hemos hecho. (1)

Resta la última disposición; y á la verdad, que ésta debió ser la única que encontrara cabida en el Código Político.

Dice el precepto envuelto en el art. 131, que una ley especial articulará el gobierno interior, señalando las atribuciones de todos los encargados de la administración provincial, y el modo de ejercer sus funciones.

Si sólo á este mandato se hubiesen circunscrito los constituyentes de 1833, sin duda alguna, habrían hecho obra de ciencia, cordura y patriotismo; porque, aún en la hipótesis de que al organizarse la República, su propio porvenir aconsejaba no dar á los Municipios una completa libertad de acción, el natural progreso de la sociedad, la mayor conciencia de sus derechos políticos y lógico desenvolvimiento de los intereses de la industria, de la ciencia y de las artes, debían imponer muy en breve el más amplio reconocimiento de esa libertad. También se convendrá con nosotros en que esa hora ha sonado ya en el reloj que marca nuestro progreso; pero que tan generosas como legítimas aspiraciones han ido á estrellarse impotentes contra las barreras constitucionales, contra esa serie de trámites que forzosamente exige

(1) Estándonos á las atribuciones que taxativamente enumera el art. 128 del Código Político, los cementerios quedan sometidos á la jurisdicción de los Municipios, ó por el contrario, corren la suerte de los demás servicios públicos que están á cargo del Gobierno central?

Es fuera de duda que aquél no los ha mencionado expresamente; pero no es menos cierto que ellos, establecidos ante todo para asegurar la higiene de las poblaciones, caen de lleno en la siguiente frase con que principia la primera de aquellas atribuciones: *cuidar de la policía de salubridad*, etc., es decir, de todo aquello que pueda comprometer la salud pública ó privada.

Apesar de esta interpretación, que se impone por sí misma, y de que los cementerios, sin una sola excepción, son, en todos los países regularmente constituidos, ramos meramente locales y en consecuencia á cargo de sus Municipios; entre nosotros ellos son dirigidos por el Estado, salvo los de propiedad eclesiástica ó municipal, cuyo número es bastante escaso.

Los inconvenientes de esta intrusión del poder político son bien notorios y bastante dolorosos para que intentemos recordarlos aquí. Bástanos con expresar estas someras observaciones, en la esperanza de que si algún día soplan vientos de verdadera libertad, la mansión del reposo eterno ha de escapar forzosamente de la acción del Estado, de esas reglamentaciones odiosas que, so pretexto de nivelar á los hombres en la tumba, falsean la ley de las conciencias, ahondan los pesares del hogar.

la reforma de los preceptos sustantivos de un pueblo, hábilmente explotados por los especuladores de profesión, por esos inexorables partidarios del régimen absoluto de gobierno, ya que á ello están vinculados su prosperidad material y los medios de perpetuarse para siempre en el poder.

Tales son las observaciones que nos sugiere el edificio que el Estatuto elevó á la institución municipal. Veamos ahora cómo la ley ha completado su obra.

VI

DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS CUERPOS MUNICIPALES, SEGÚN LA LEI DE 12 DE SETIEMBRE DE 1887, Y DE LOS VICIOS É INCORRECCIONES QUE SE NOTAN Á ESTE RESPECTO.

En una forma sintética, daremos una idea del modo como esta ley organiza el Municipio, á fin de hacer más prácticas y tanjibles nuestras observaciones sobre sus defectos y vacíos.

Sin apartarse un ápice del Código Político, dicha ley comienza disponiendo que habrá una Municipalidad en todas las capitales de departamento y en los territorios en que el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Estado, creyere conveniente establecerla; que los individuos del Municipio serán elegidos por el pueblo en votación directa, conforme á lo que disponga la ley respectiva; que su número, tomando por base la población de la localidad, nunca será menos de nueve ni excederá de veinticinco, y que todos ellos deben hallarse en posesión de sus derechos de ciudadanía y contar cinco años de residencia en el territorio municipal; que entre los miembros del Municipio no pueden haber dos ó más parientes afines ó consanguíneos, en los grados que la ley señala, debiendo la Municipalidad, si así sucediere, en su primera sesión resolver cuál ó cuáles de los electos permanezcan en sus puestos y pudiendo los excluidos reclamar de esta resolución ante la justicia ordinaria, quien conocerá breve y sumariamente; que no pueden ser elegidos individuos del Municipio sus propios empleados y los que con él tengan negocios pendientes, pudiendo sólo excusarse del cargo los mayores de 60 años, los que residen fija y



permanente a más de 50 kilómetros del lugar en que funciona la Municipalidad, el párroco ó vice-párroco, el médico ó farmacéutico del lugar, los que ejercen un cargo público incompatible con las funciones de Municipal, los que han servido el mismo cargo en tres períodos consecutivos, y los que tengan una enfermedad crónica que impida el correcto desempeño del cargo; que los Municipios elegirán sus Alcaldes y señalarán el orden de precedencia de sus Regidores; y, por último, que los mismos podrán elegir por voto acumulativo un consejo de tres ó cinco miembros para las poblaciones que excedan de 500 habitantes, y quienes estarán encargados de velar por el mejoramiento de la localidad en armonía con las resoluciones municipales y reglamentos respectivos. (Arts. 7.º hasta el 13 de la ley recordada).

Tal es la reciente organización de los cuerpos municipales, que en sustancia difiere poco ó nada de la que anteriormente les atribuían las leyes precedentes, que á causa de su esterilidad han bajado al sepulcro en medio de universal regocijo.

En efecto, la constitución de las Comunas dista todavía considerablemente de hallarse en consonancia con los principios elementales que rigen la materia; y este defecto capital sólo en parte puede imputarse á los modernos legisladores, á causa de las barreras constitucionales que acaso han detenido su espíritu reformista.

Intentaremos probar el cargo.

Y para hacernos comprender mejor, comenzaremos insinuando las bases cardinales en que debe reposar la organización de los Municipios, bien entendido que nuestras ideas contemplan el aspecto constitucional y legal de la materia.

Estas bases son las siguientes: 1.ª, que debe arrebatare a la administración ejecutiva la facultad de crear Municipios; 2.ª, que estos se dividan en *urbanos* y *rurales*, existiendo los primeros por mandato de la ley en todas las cabeceras de departamentos, y los segundos en los puntos en que la Asamblea Provincial lo determine, sin perjuicio de que aquellos deleguen el todo ó parte de sus atribuciones en una junta de tres ó cinco vecinos para las poblaciones que excedan de 500 habitantes; 3.ª, que no debe exigirse ciudadanía activa, ni residencia por más de dos años en los que aspiran á ser individuos de la Comuna y que esta función sea absolutamente incompatible con la legislativa, ejecutiva, judicial y eclesiástica; y 4.ª que la justicia ordinaria conozca en todos los reclamos sobre nulidad de las elecciones municipales, sea que ella afecte á uno ó á todo su personal, y cualesquiera que sean las causas que la produzcan, entendiéndose que si la nulidad abraza á la mayoría de los miembros de la Municipalidad, en-



trará en funciones la pretérita hasta que la nulidad se deseche ó se haga nueva elección.

En nuestro concepto, muy obvios son los razonamientos que militan en pro de estas reformas.

La división de los Municipios en *urbanos y rurales*, hállese aconsejada por las lecciones de la experiencia y principios fundamentales que gobiernan la institución comunal, ya que en una y otra parte del territorio hay que servir los mismos intereses sociales, siempre imposterables por el carácter de suprema urgencia que invisten. Así al menos lo han comprendido los Estados Unidos y la Inglaterra, en donde existe la *parroquia* para el servicio de los campos y el *Bourg* para el servicio de las ciudades. (2)

[2] Hé aquí las disposiciones inglesas sobre esta materia, según la recopilación, ya tantas veces citada, de M. Laferrière.

DE LA PARROQUIA

«Art. 192. La dirección de la administración pertenece á todos los contribuyentes (*rate-payers*) grabados con los impuestos de la parroquia, reunidos en Asamblea parroquial (*vestry*), bajo la presidencia del elegido para este puesto.

«Art. 193. El *vestry* delibera sobre asuntos comunes, vota los impuestos parroquiales, regla y vigila su empleo y nombra los agentes parroquiales.

«Art. 194. Estos agentes son:

«1.º Los mayordomos de iglesias (*churchwardens*), encargados de la construcción y reparación de las iglesias, y generalmente de todo lo que concierne á lo temporal de esta. Representan la parroquia, como persona moral, en los contratos é instancias judiciales.

Proveen á los gastos de su servicio con el producto de las sillas de la iglesia (*pew-rents*) y, en caso de no ser este suficiente, con un impuesto de iglesia (*church rate*) votado á indicación de los mismos *churchwardens* por el *vestry*, sin que pueda exceder de un che-lín por cada libra de renta gravable.

«2.º El Comité de inhumación (*Curial board*) encargado de la administración de los cementerios y de las inhumaciones.

«3.º Los inspectores de caminos (*surveyors of the highways*). Están encargados de levantar un impuesto de caminos (*high way-rate*) dentro del máximo fijado por la ley. El producto de este impuesto es solo aplicable á la construcción y mantenimiento de los caminos parroquiales, y no de aquellos (*turnpike roads*), por cuyo uso se paga un derecho especial.

«4.º Los inspectores de alumbrado (*lighting surveyors*) encargados de levantar el impuesto de alumbrado (*lighting rate*).

«5.º Los inspectores de los pobres.

«6.º Los Condestables. (Los encargados de la policía local)

«La administración de los hospicios y establecimientos de beneficencia está bajo la dirección superior de la Caja de los pobres (*poor law board*).

DEL BOURG [Municipio de grandes ciudades.]

«Art. 195. El *Bourg* es una localidad regida por instituciones independientes de las del



Y conviene tener presente, que los Municipios *rurales* son mucho más imperiosos que los *urbanos*; porque mientras en estos la reunión de familias, trae por sí sola el orden, ornato y comodidad de las poblaciones, en aquellos, á causa de estar muy desparramados los vecinos, no hay elemento alguno de cohesión, la menor corriente purificadora, siendo por ende la presa obligada del bandolerismo y de esas epidemias mortíferas que de época en época nos visitan.

La absoluta incompatibilidad que pedimos entre la función municipal y la legislativa, ejecutiva, judicial y eclesiástica, tal como se nota en la ley belga de 30 de Marzo de 1836 que organiza el servicio comunal, hállese determinada por la propia naturaleza de aquella función, por la moralidad y las conveniencias públicas.

¿Cómo confundir en una sola mano, por ejemplo, la función legislativa y la comunal, cuando ésta es una carga pesada, que obliga á sus servidores á residir permanentemente en la localidad y cuyo buen desempeño demanda muchas horas de trabajo? ¿Cómo pretender lo

condado. Algunos tienen el privilegio de ser representados en la Cámara de los comunes.

«Art. 186. En los *bourg*, la autoridad es ejercida por el Consejo Municipal, el Alcalde y los *aldermen*.

«Art. 187. El Consejo Municipal (*town council*) es elegido por tres años por los vecinos (*burgesses*) que residen fijamente en la ciudad desde tres años, y pagan el impuesto á favor de los pobres. Se renueva por terceras partes.

«Para ser miembro del Consejo Municipal es necesario ser vecino, y poseer además un capital de 1,000 libras ó pagar el impuesto de los pobres por una renta de treinta libras á lo menos, ó bien poseer un capital de 500 libras.

«Art. 188. Los *aldermen* son elegidos por seis años por el Consejo Municipal y renovados por mitad cada tres.

«Art. 189. El Alcalde [*mayor*] es elegido cada tres años, de entre los *aldermen* por estos mismos Consejeros y los municipales. Es de derecho el juez de paz del *bourg*.

«201. El *Sheriff* del *bourg* es elegido cada año por el Consejo Municipal.

«202. Los principales servicios administrativos de los *bourg* son los siguientes:

«1.º La administración de las propiedades comunales.—Pertenece al Consejo Municipal que para ello tiene autoridad absoluta, excepto en los casos graves, en que necesita la autorización del Parlamento.

«2.º La Policía.—Está confiada por el Consejo Municipal á un comité especial (*watch committee*) presidido por el Alcalde.

«3.º Las Finanzas.—El presupuesto del *bourg* es votado por el Comité de las finanzas del Consejo Municipal, y las cuentas están sometidas á su aprobación después de haber sido examinadas por los dos auditores del *bourg*.

«4.º La Justicia.—Es administrada por dos Cortes que funcionan por breve plazo, por cortes de policía, ó bien por cortes especiales de sesiones trimestrales presididas por el *recorder*.

«5.º Las prisiones.

«6.º Los asilos de enajenados.

«7.º Los pesos y medidas.

«8.º La salubridad.»

mismo entre la función municipal y la judicial ó eclesiástica, que convierte en sacerdotes á sus intérpretes y cuya completa serenidad de espíritu debe ser la base de sus actos?

Si algún día se aspira á fundar honradamente la República, menester es que al establecimiento de los diversos poderes públicos, corresponda también el impedir que el ejercicio de sus funciones se acumule en una sola mano. Sólo así habrá esperanza de acierto en la labor pública; sólo así tendremos ciudadanos que hagan una religión de sus deberes cívicos.

La aspiración de que los reclamos de nulidad de las elecciones municipales sean del resorte de la justicia ordinaria, no entraña menos lógica y conveniencia que las anteriores.

Según los arts. 113, 114 y 115 de la Ley de Elecciones, fecha 9 de Enero de 1884, aquellos reclamos de nulidad deben instaurarse ante el juez de turno en lo civil del departamento respectivo, quien recibirá las informaciones, ó contra-informaciones que se presenten, y remitirá los autos para su fallo al tribunal competente. Este tribunal lo forman tres miembros del Consejo de Estado, elegidos por él, sirviéndole de fiscal el de la Corte Suprema.

Apesar de lo ya dicho en el Capítulo VII sobre los vicios de que adolece en su constitución y atribuciones aquel cuerpo, no escasean todavía muchas otras razones para condenar la disposición legal que lo ha convertido en el único juez de las elecciones municipales.

Según más adelante tendremos oportunidad de verlo, la reciente ley de Municipalidades está lejos de considerar á estos cuerpos como instituciones sociales, destinadas únicamente á conservar el orden y propender al ornato y salubridad de las poblaciones; porque, al perpetuar en manos del agente del Presidente de la República el derecho de presidirlos y el de vetar ó ejecutar una gran parte de sus acuerdos, ha creído que son cuerpos políticos, que pueden y deben recibir del Poder Ejecutivo el impulso y la dirección.

Despréndese del genuino sentido de estos preceptos que á la autoridad central asiste un marcado interés para terciar en la elección de los Consejos Comnales; porque un personal adverso á la política dominante, haría en ellos insostenible la presencia del agente de esa política.

Pasa entonces con los Municipios lo que acontece con las dos ramas del Congreso: llamadas á fiscalizar la conducta del Ejecutivo, éste lucha con espíritu liviano en los comicios populares hasta conseguir que sus adeptos lleguen en mayoría á una y otra Cámara.

Siendo por desgracia cierta aquella afirmación ¿qué suerte correrán,



ahora, los juicios de nulidad en que nos ocupamos si han de ser fallados, no por un tribunal de derecho, sino por un cuerpo administrativo, cuyos miembros, según ya lo hemos probado latamente, no tienen en esos actos otro norte y guía que la voluntad del Jefe del Estado? ¿Qué justicia puede esperarse de ese tribunal, cuando hay un interés político de por medio, que es el único de valía para los gobernantes, en un país en que la opinión pública es impotente para contener ó castigar?

Pensar en la justicia política, mientras ella haya de ser dispensada por los funcionarios de la administración ejecutiva, es una quimera, muy propia de esos espíritus candorosos que, por ignorar nuestra propia historia ó no haber sido jamás víctimas de los excesos del absolutismo, mantienen todavía intacto sobre sus ojos el velo que oculta las miserias humanas. Y todo esto, sin hacer mérito de la violación flagrante de los principios científicos que importa aquello de dar facultades judiciales á cuerpos administrativos, acaso desconocedores del derecho y con un personal espuesto á continuos cambios, como todos los de su género.

Desde que las elecciones populares deben verificarse con arreglo á los procedimientos señalados por la ley, desde que los Tribunales de Justicia son instituidos para conocer en todas las contenciones que se susciten entre los individuos del cuerpo social, á fin de esclarecer el derecho de cada uno; jamás por jamás podremos desentendernos de que sólo á ellos corresponde el conocimiento de los reclamos de nulidad en las elecciones municipales, ya que éstas son verdaderas contiendas entre los vecinos acerca de quiénes son sus designados para el gobierno local.

Además, sin el menor interés en el triunfo ó derrota de los partidos políticos que se disputan el triunfo en las urnas, los magistrados judiciales son los únicos competentes para fallar sobre los vicios é irregularidades de esas manifestaciones autonómicas de los pueblos, dejando por ende á todos tranquilos acerca de la justicia de tales veredictos.

Y para nosotros, aquí se encuentra el punto más grave de todos los que atañen á la constitución del Poder Comunal; porque convencidos uno y otro combatiente de que las prescripciones de la *lei electoral* han de ser acatadas en última instancia y de que sus infractores serán penados como lo merecen, el pueblo entero cobra mayor aliento para luchar en los comicios y afrontar de lleno las celadas del gobernante y mala fe privada, no siendo entonces extraordinario que el éxito corone los nobles esfuerzos del patriotismo y la virtud.

Luchas populares nacidas y realizadas al calor de estos sentimientos, son fecundas para la vida nacional; porque el cumplimiento de los de-



beres cívicos fortifica el espíritu del ciudadano, preparándolo, haciéndolo en consecuencia digno de más altas funciones en el gobierno del país.

Un pueblo que no siente estímulo en el cumplimiento de sus leyes, que nota que ellas son el ludibrio de los magistrados de la Nación, no está llamado á grandes destinos; al contrario, cava la tumba en que muy luego ha de ir á perderse para siempre.

Tales son las bases en que nosotros quisiéramos que descansara la organización de los Municipios, bases que encuentran su origen en esos eternos principios de la justicia, en el ejemplo de naciones más cultas y en esa dolorosa experiencia de setenta años de aparente soberanía, durante los cuales la institución en estudio no ha sido más que uno de esos tantos resortes del Poder Ejecutivo, jamás la fiel intérprete de los intereses que la ley la llama á servir.

VII

DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y CONVENIENCIA DE QUE SEA EJERCIDA POR TANTOS REPRESENTANTES DEL MUNICIPIO CUANTOS SON LOS ÓRDENES DE INTERESES QUE TIENE Á SU CARGO.

La ley de 12 de Setiembre de 1887 no fué en esta parte más feliz que al constituir el Poder Comunal.

Embarazado su espíritu reformista, menos por las trabas constitucionales que por un temor exagerado al ensanche de la libertad municipal, aquellos legisladores han afianzado una vez más el orden preexistente; pues, las innovaciones introducidas no imprimirán una fisonomía diversa á la que hoy presentan los Municipios de la República.

Por la ley de 8 de Noviembre de 1854, el representante del Presidente de la República en estos cuerpos era el único ejecutor de sus resoluciones. Por la presente ley, la administración local encuéntrase dividida entre este funcionario y el Alcalde; pero el reparto ha sido tan poco equitativo, áptase tanto de los principios científicos y de las conveniencias públicas del momento, que bien puede sostenerse



que el poder político central en este caso, como siempre, háse llevado la parte del león.

Hé aquí, ahora, los preceptos legales que hacen al objeto:

«Art. 28. Es de la competencia del primer Alcalde, y en su defecto de los que deban reemplazarlo, la administración de los siguientes servicios municipales:

- «1.º El alumbrado público;
- «2.º La pavimentación de las calles y plazas;
- «3.º El aseo y ornato de las ciudades;
- «4.º Los mercados, abastos y mataderos; y
- «5.º Las diversiones públicas».

«Art. 29. Como encargado de los servicios municipales que se expresan en el artículo anterior, corresponde al primer Alcalde:

«1.º La promulgación de las ordenanzas y acuerdos municipales que establecen reglas de general aplicación relativas á ellos. La promulgación se hará en los periódicos de la localidad, y si no los hubiere, por bandos.

«2.º La representación de la Municipalidad para la administración de las propiedades municipales relacionadas con los expresados servicios, y la ejecución inmediata de los actos que su conservación y buena administración exijan.

«3.º La vigilancia sobre el manejo de los empleados encargados de los negocios de su incumbencia y la inspección sobre los establecimientos dependientes de la Municipalidad relativos á los mismos.

«4.º La dirección é inspección de los trabajos municipales referentes á sus atribuciones, en la forma y condiciones acordadas por la Corporación.

«5.º Suspender por mala conducta ó abandono de sus deberes á los empleados de su dependencia, concederles licencia hasta por quince días, con arreglo á la ley, y nombrarles reemplazantes en caso de impedimento temporal, dando cuenta á la Municipalidad en su primera sesión ordinaria ó extraordinaria para que resuelva.

«6.º Expedir decretos de pago en conformidad al presupuesto y á los acuerdos municipales para los servicios que le están encomendados.

«7.º Presentar á la Municipalidad en las sesiones ordinarias de marzo una memoria sobre el estado de la administración comunal que le está confiada, y los trabajos realizados y emprendidos en el año último».

«Art. 34. Corresponden al Gobernador ó Subdelegado todos los actos de administración de los ramos ó servicios municipales que no



han sido confiados al Alcalde en los cinco primeros números del art. 28 y la ejecución de las respectivas ordenanzas y acuerdos municipales.

«Art. 35. Son atribuciones del Gobernador, ó Subdelegado en su caso:

«1.º Dirigir la policía de seguridad y nombrar y destituir á los jefes con aprobación del Presidente de la República, y á los subalternos á propuesta de los respectivos jefes;

«2.º La visita periódica ó extraordinaria de la caja municipal y la inspección de la contabilidad;

«3.º Formar el presupuesto anual de la Municipalidad, dividido en dos secciones, en conformidad al art. 72, promulgarlo una vez aprobado, y presentar la cuenta de inversión en la misma forma;

«4.º Dictar providencias de carácter accidental para atender á la seguridad del vecindario, mantener expeditas las vías públicas, prevenir epidemias, incendios ó inundaciones, y reparar sus estragos, dando cuenta á la Municipalidad en su primera sesión ordinaria ó extraordinaria.

El Gobernador, ó Subdelegado en su caso, puede penar con multa que no pase de veinticinco pesos, las resoluciones que dicte en virtud de esta atribución;

«5.º Girar á cargo de la tesorería municipal, sin sujeción á presupuesto, para atender á los estragos de una calamidad pública.

Si la Municipalidad no aprueba los gastos, el Gobernador ó Subdelegado debe integrar los fondos dentro de cinco días.

«6.º Las indicadas en los siete números del art. 29 de esta ley, respecto de los servicios y ramos municipales que le están encomendados.»

Y el art. 36 agrega todavía, dictado en obediencia á lo que dispone el art. 130 de la Constitución:

«Art. 36. Ningún acuerdo ó resolución de la Municipalidad, que no sea observancia de las reglas establecidas, podrá llevarse á efecto sin ponerse en noticia del Gobernador ó Subdelegado en su caso, quien podrá suspender su ejecución si encontrase que ella perjudica el orden público.

Esta facultad se ejercerá en el término de tres días, y si la Municipalidad insistiere por mayoría en la resolución observada, se remitirán los antecedentes al Consejo de Estado para que resuelva.»

Conocidos estos preceptos conviene averiguar en primer término á quién corresponde científicamente la administración local á fin de indagar su mérito intrínseco. ¿Puede ella, sin olvido de los principios



y de las conveniencias públicas, ser dividida entre el agente del poder político y los representantes de la localidad? En caso de no ser ello posible ¿toda la suma de la administración comunal deberá ejercerla únicamente el alcalde? ¿Qué ventajas positivas habrá en que ella sea repartida en tantos miembros del Municipio cuantos son los órdenes de servicio en que lógicamente se divida?

Hé aquí los puntos que es menester estudiar, si queremos hacer de la Comuna un verdadero centro de actividad, escuela para más altas funciones de la vida pública.

Ateniéndonos á la propia naturaleza del poder político y á los fines que persigue el Municipio, los principios científicos no vacilan en condenar hasta la menor invasión de aquél en los dominios de éste. Y nosotros nos consideramos exentos de comprobar esta tesis; ya que las observaciones hechas en el Capítulo anterior, sobre el lógico desenvolvimiento de la idea *semecrática* y las no menos explícitas del presente, en lo tocante al carácter propio del Estado y de los Municipios, dejan, á nuestro entender, como irrecusable la doctrina de que uno y otro son autónomos é independientes entre sí, desde que no hay ni puede haber la menor relación posible entre sus respectivos deberes y atributos.

De ello despréndese con igual fuerza, que el reparto de la administración local entre los representantes de una y otra entidad, es también antojadizo, sin base alguna científica y acaso tampoco en las actuales condiciones del país.

En verdad, los que á costa de tantos sacrificios han consentido al fin en aquel reparto, mantiénnense todavía en las trincheras de donde hacen fuego contra la autonomía comunal, alegando que éstas, libres del tutelaje del Estado, y, entregadas á su inexperiencia y á ese espíritu mal entendido de *provincialismo* que reina en el país, carecerían de una dirección inteligente, serían rémoras para el progreso local, cuando menos constante amenaza para la paz interna.

Cuando semejantes argumentos se formulan, menester es que se les autorice con la observación experimental; pues, de no ser así, ellos son caprichosos, propios para espantar á los tímidos, inadecuados para terciar en una discusión seria y tranquila.

¿De cuándo acá los agentes del Jefe Supremo en las provincias y departamentos de la República hállanse mejor preparados para interpretar los deseos y servir los intereses de éstos, que los naturales representantes del Municipio? ¿Acaso siquiera puede ello suponerse, si se piensa un instante en los fines que uno y otro persiguen? ¿Qué conocimiento especial de la localidad puede hallarse en los agentes po-



líticos, cuando llegan como *llovidos* á las provincias ó departamentos, muy conocidos del Jefe Supremo que les da la investidura, ignorados de los que van á ser sus subalternos, y por ende ignorantes del orden de necesidades á que deben consagrar una parte de su actividad?

Lo que no puede discutirse, es que los Municipios, bajo tan odiosa dependencia, según hechos que son del dominio del país entero, hoy por hoy presentan el cuadro de la más absoluta esterilidad, del olvido y abandono más imperdonables de las necesidades en que fundan su existencia.

Urge entonces deshacerse de un sistema que así desvirtúa el objeto capital de las Comunas, que tan negra mancha ha echado sobre las instituciones que nos rigen.

Sin embargo, cuando en esto se piensa, cuando esto se quiere, sobrevienen los temores á los partidarios del antiguo régimen; y recuerdan que reformas de esta especie deben hallarse incorporadas en las costumbres antes que en la letra de los Códigos Políticos.

Demasiado sabemos que tal observación pesa mucho, muchísimo en las innovaciones sociales; nada, absolutamente nada en las políticas.

¿Cómo, por ejemplo, un Estado, al echar por primera vez sus bases constitutivas, sería admisible que estableciese para su gobierno poderes semi autonómicos, so pretexto de que acaba de salir de una larga esclavitud? ¿No es verdad que sólo pensarlo importa un absurdo?

Igual cosa pasa con los Municipios: como el Estado, deben organizarse y gobernarse con entera independencia, ya que las fuerzas sociales que dan vida á uno y otros obedecen á las mismas leyes de conservación.

Aún en la hipótesis, de que no se encuentre en muchos Municipios de la República el número suficiente de individuos probos é ilustrados para tomar su representación, tampoco será lícito desviarnos de los principios; porque la práctica de las virtudes cívicas, que siempre trae consigo mayor conciencia en el cumplimiento de los deberes que la patria impone, no tarda en formar buenos ciudadanos que muy luego se convierten en excelentes ediles.

Afrontemos la empresa de dejar al Estado en su lugar y á los Municipios en la completa posesión de sus derechos: hagámoslo todo con arreglo á una legislación que fije con exactitud las incumbencias de los diversos representantes de la Comuna y su correspondiente responsabilidad civil y criminal; y entonces ni remotamente podrá abrigarse el temor de que los varios agentes de los poderes públicos comprometan su nombre y el de la patria.

Reivindicada para las Comunas su independiente administración,



conveniente será orientarnos sobre si ella debe ser ejercida por uno sólo de sus representantes ó por muchos á la vez.

Plantear este problema es resolverlo; desde que nosotros no necesitamos ocurrir á las concepciones abstractas para orientarnos sobre los verdaderos principios del gobierno local, á causa del modelo práctico que nos ofrecen las diversas unidades de la Confederación Americana y el éxito asombroso alcanzado á su sombra.

Nuestro intento debe únicamente dirigirse á armonizarlo con los hábitos y condiciones peculiares de Chile, ya que todo país tiene su propia fisonomía y cierto orden especial de intereses que siempre será cuerdo consultar.

Dando por sentada la división de las Comunas en *urbanas* y *rurales*, según los hechos y circunstancias de que hicimos mérito en el párrafo anterior, desde luego su administración no puede ser completamente idéntica, tanto porque los elementos de que disponen las primeras son de más valía que los de las segundas, cuanto por la diferencia sustancial que existe entre las necesidades que unas y otras están llamadas á interpretar.

Instituidas las Comunas *rurales*, previo acuerdo de las Asambleas de provincia, parece lógico que éstas ejerzan cierta supervigilancia sobre aquéllas, ya en la recaudación ó inversión del impuesto local, ya en el estricto cumplimiento de las medidas ó resoluciones que el mismo Consejo Comunal adopte; puesto que, si en las grandes ó pequeñas ciudades hay mil medios para que la opinión evite, corrija ó castigue las irregularidades, en los campos aquélla no existe en absoluto.

Los fallos de la justicia, condenando tales infracciones, serán siempre muy eficaces; pero también es verdad que ellos suelen ser tardíos y no del todo reparadores, valiendo en consecuencia mucho más evitar los males que castigarlos.

Esa supervigilancia podría ejercerse dando á uno ó más miembros de la Asamblea Provincial, elegidos por ella, el derecho de suspender transitoriamente los acuerdos ó resoluciones de la Comuna *rural*, con la obligación de someter inmediatamente el negocio al conocimiento de dicha Asamblea y siempre que aquéllos sean requeridos con tal objeto por un número considerable de vecinos de la localidad.

Inspirándonos en estas mismas consideraciones, dejaríamos al Municipio *urbano* sin otro superior jerárquico que la ley, sin más fuente de inspiración que la conciencia de sus propios deberes y derechos, sin más censores que los que sus actos hallaren en la opinión pública ilustrada.

Aceptada la dependencia de la una y la absoluta libertad de la otra,



todos sus órdenes de servicios, rigurosamente clasificados por la ley, serían administrados por otros tantos representantes de la Comuna *urbana ó rural*, libres entre sí, á tal punto que les esté absolutamente vedado inmiscuirse en los actos que no son de su resorte.

Habría, por ejemplo, comisionados ó representantes municipales para el alumbrado de las ciudades, el ornato y aseo de las calles, diversiones públicas, escuelas primarias, casas de corrección, establecimientos de beneficencia, cementerios, policía de salubridad, mantener el orden en los caminos y vías fluviales, recaudación é inversión del impuesto local, contabilidad de los haberes del Municipio, conservación, enajenación ó arriendo de los bienes muebles é inmuebles de éstos, etc., etc.

Todos estos representantes municipales, en el número que la ley señalare, formarían el Consejo de la Comuna *urbana ó rural*. Estos celebrarían sesiones periódicas con el objeto de dictar ordenanzas ó tomar resoluciones de un carácter especial, incumbiendo la promulgación y cumplimiento de las unas y de las otras al correspondiente individuo del Consejo, según sea el orden de servicios que ellas consulten.

En una palabra: los diversos miembros del Municipio serían los ejecutores de las atribuciones de éstos y de los acuerdos ó resoluciones que el buen servicio les aconsejare dictar.

Contra este sistema, propiamente hablando, no puede oponerse la objeción de falta de unidad en el gobierno local, que tan imperiosa es en el Ejecutivo de la Nación; porque mientras en éste todas sus atenciones van encaminadas á un solo objeto: hacer nacer el imperio del derecho para resguardar la vida y propiedad del individuo, en aquella, todas sus órdenes de servicio pueden marchar correctamente sin recibir un impulso uniforme, desde que no hay entre ellos el menor punto de contacto, desde que todos satisfacen necesidades que corren de su propia cuenta y riesgo.

La administración local, así dividida, ofrece más garantías de acierto, tanto porque es mayor el número de inteligencias á ella consagradas, cuanto porque la gratuidad de la función municipal, si es llevadera con un solo ramo, sería intolerable cuando toda la suma de la administración recayera en manos de un solo individuo.

Y aquí llega su turno, aunque se crea que vamos á retroceder en nuestro raciocinio, al último argumento que se aduce contra la administración independiente de la Comuna y acaso el que tiene más apariencias de lógica y justicia.

Hemos dicho en el comienzo de este párrafo, que al distribuir la ley



de 12 de Setiembre de 1887, la administración comunal dejó al Ejecutivo la parte del león.

En verdad, correspondiendo al agente del Presidente de la República la organización y comando de las fuerzas de policía, en buenos términos, le hizo dueño del Municipio y de la localidad, habilitándolo por ende para auxiliar maravillosamente al Ejecutivo en la consecución de sus planes políticos y haciéndolo verdadero juez en la lucha de los partidos.

Al hablar en el Capítulo V de esta Obra de las *Atribuciones del Poder Ejecutivo*, tuvimos oportunidad, inspirándonos en la experiencia norte americana, de condenar el mal uso que nuestros gobiernos han siempre hecho de la fuerza de línea permanente, obligándola á terciar en las contiendas de los partidos, cuando los intereses de su política así lo determinan.

¿Qué dice, ahora, nuestra propia historia respecto al uso que, en casos análogos, han hecho los representantes del Ejecutivo de las fuerzas de policía local? ¿No es verdad que si pálidamente quisiéramos bosquejar ese cuadro, el rubor subiría al rostro del patriota? No es cierto que los delitos contra la libertad política, cometidos bajo la égida de esos *elementos de orden*, han colmado ya la medida de los más pacientes y señalado indefectiblemente la hora de una reacción?

La policía local es costeadada por el vecindario para asegurarle el orden y la tranquilidad; y bien facil es que sean penados duramente los encargados de su administración y comando si la desvían de sus deberes naturales.

El ejército permanente es costeadado por la nación entera, con el objeto de resguardar las fronteras del país y conservar la paz interna.

Estos son los antecedentes y las órbitas de acción de cada una de esas fuerzas.

¿Qué peligro hay ahora en que ambos cumplan su cometido?

Nosotros ni en lejanos horizontes siquiera los divisamos; desde que en Inglaterra y Estados Unidos de América, países que jamás presentan el escándalo de las disenciones intestinas, las fuerzas de policía local están á cargo de sus respectivos Municipios.

Bien comprendemos que todas estas verdades están al alcance del menos perpicaz; pero los partidarios del absolutismo no ignoran tampoco que su advenimiento, repartiendo el poder en tantas manos hasta hacerlo impotente para el mal, arrebataría al despotismo los medios de imperar en todas las capas sociales y de que por el ámbito de la República resuenen los ecos de su voluntad omnipotente.



VIII

DEL IMPUESTO LOCAL.

¿Este impuesto deberá ser votado y reglamentado por cada Comuna en particular? ¿No habrá más conveniencia, dadas la condición peculiar del país é índole de sus habitantes, que él sea materia del Poder Legislativo?

Tales son los dos únicos temperamentos que sobre este punto pueden adoptarse, y los únicos ensayados con feliz éxito en la Unión Americana.

Aquí, en sus pequeños Municipios, los *asesores* establecen el impuesto y los *colectores* lo recaudan (3); en los condados, los jueces de paz (4) ordenan el presupuesto; pero la legislatura del Estado vota los fondos necesarios.

Si sobre esta materia sólo hubiéramos de tomar en cuenta los principios científicos y la observación experimental de otros países, sin duda alguna que debiéramos reconocer en los Municipios el más perfecto derecho para establecer los impuestos locales, recaudarlos é invertirlos como le diera gana; porque las contribuciones son para los fines que ellos persiguen, lo que los alimentos al cuerpo humano: medios indispensables de vivir; y porque ello, en propiedad, importa una de esas tantas manifestaciones de su soberanía, por las que con calor hemos abogado ya.

Sin embargo, al legislar para nuestro país, la lógica y las conveniencias públicas nos estrechan para dar en parte de mano á esos principios y á aquella observación; porque un cabal estudio del carácter chileno, irascible sólo cuando le tocan la bolsa, nos probará los peligros é inconvenientes que habría para la suerte de los Municipios si en sus

[3] Unos y otros son individuos del Consejo Municipal.

[4] Estos funcionarios son nombrados por el Gobernador del Estado, y forman en el condado la *Corte de Sesiones*, que conoce en las causas que se inician contra los miembros del Consejo Municipal ó del condado por los delitos que cometan en el ejercicio de estos cargos.



solas manos dejáramos el derecho de establecer los impuestos locales.

Habituado á vivir la vida del Estado; poco pródigo de su dinero, á causa de la pesada labor que siempre le impone su adquisición; acostumbrado á ver únicamente en los grandes poderes de la República la fuente de sus derechos y obligaciones; escaso de simpatía é interés por la Comuna, ya que ella no le brinda ni los esplendores, ni las comodidades de las grandes ciudades; siempre pendiente de hacer fortuna para trasladar á éstas sus lares, el habitante de Chile, salvo excepciones poco numerosas, allanaríase de mal grado á pagar el impuesto local en las proporciones que ordenare el Consejo del Municipio, y acaso formularía protestas ó iniciaría instancias para evadir en todo ó parte sus consecuencias.

Además, si en cada Comuna reconocemos el derecho de votar el impuesto, quiere decir que estamos de acuerdo en el hecho de que en todas ellas, es decir, en la mayoría del vecindario, hay los elementos de riqueza suficientes para que por sí mismas satisfagan sus necesidades locales; pues en caso contrario, ó los dineros fiscales salvarían las penurias de algunos Municipios, ó las riquezas de algunos individuos determinados serían gravadas en condiciones onerosas é injustas, ya que los vecinos pobres nada podrían llevar á las arcas del Municipio.

Y ¿no es cierto, si partimos del régimen tributario que nos gobierna, que aquel hecho sólo se observa en dos ó tres grandes ciudades de la República? ¿Cometeríamos entonces la injusticia de hacer pagar como diez al habitante del territorio A para la satisfacción de las necesidades locales y sólo como dos al del territorio B?

La mayor ó menor exigencia del bienestar local, según su mayor ó menor importancia, no puede invocarse contra lo que acabamos de sostener; porque en todas partes el orden de las poblaciones, su salubridad, compostura de sus caminos, etc., imponen por lo común el desembolso de cuantiosas sumas.

Por ahora, preséntanse al menos estos graves obstáculos para hacer á los Municipios árbitros del impuesto, sin que desconozcamos que ellos podrán ser removidos con el tiempo y acaso para dar entrada á ese bien entendido espíritu de localidad, que tanto ha contribuido al ensanche del Poder Comunal en Estados Unidos y á la prosperidad y ventura de esta gran nación.

No obstante esto, y aunque hagamos al Poder Legislativo el único regulador de los impuestos locales, el problema que nos ocupa no queda resuelto del todo.

¿Procedería el Congreso, determinando una cuota fija para cada Municipio, según sus haberes ó necesidades? ¿O sería más ventajoso



que dejase á las Comunas algunas de aquellas contribuciones que hoy tienen el carácter de fiscales?

Indudablemente parece que este segundo temperamento es el más hacedero; porque hay bases fijas de que partir, en cuanto al producido probable de las diversas rentas que percibe la Nación.

Hoy, las Comunas tienen á su favor lo que en nuestro tecnicismo constitucional se denominan *contribuciones municipales*, es decir, la de alumbrado y sereno, la establecida para el mantenimiento de la policía rural, la de carruajes, la de diversiones públicas, la de abastos, mercados y tendales, etc., y otras varias que sólo se cobran en determinados Municipios. Y según ya está insinuado, todas ellas, eliminando á Valparaíso, no bastan á satisfacer las necesidades de los diversos Municipios de la República.

Deteniéndonos ahora, en aquellos impuestos fiscales, que por su origen y cuantía son propios de las Comunas y bastantes para el lleno de sus deberes, parece lógico que son las llamadas de *profesiones, industrias y privilegios exclusivos*, las que debemos consagrar al sostenimiento de los Municipios.

Las primeras representan el nivel intelectual de la localidad, las últimas su grado de riqueza material; cosas ambas que nacen de los elementos de vitalidad que cada Comuna encierra.

Fijados así los recursos de éstas ó invertidos conforme á una reglamentación que contemplara hasta los más nimios detalles, ya que en la administración de los fondos públicos ello es siempre justificable, creemos que los ediles tendrían á su alcance todos los elementos para atender al cumplimiento de sus deberes y para echar algún día las bases de esa prosperidad local, que es el primer paso de la riqueza nacional, la primera escuela del ciudadano, el primer palenque en que se nutren los espíritus que han de ser honra y gloria de la patria.

IX

NECESIDAD DE FIJAR EN LA LEY LA RESPONSABILIDAD CIVIL Y CRIMINAL DE LOS ADMINISTRADORES DE LAS COMUNAS Y DEL VECINDARIO Y DE SEÑALAR TRIBUNALES ESPECIALES ENCARGADOS DE SU JUZGAMIENTO.

De nada servirán las nuevas bases que hemos atribuido al Poder Comunal, si la regularidad de su marcha, corrección de sus medidas



y exacto cumplimiento de los deberes que al vecindario impone, no quedan así mismo sentados sobre bases de seguridad y confianza, de modo que jamás haya fundamento para abrigar el menor peligro.

Los hombres, sea que invistamos un carácter público, sea como simples ciudadanos, aunque siempre nos impulsa la ley del deber para labrarnos la estimación de nuestros semejantes y nuestro propio engrandecimiento, en muchas ocasiones nos dejamos gobernar por la pereza ó malos hábitos de una educación defectuosa, ó arrastrar por las pasiones que ponen en nuestra mano la tea de las discordias en vez de la oliva de la paz. Nacidos para trabajar por el bien, obligados á cooperar en la labor común; las miserias humanas pueden alcanzarnos de lleno hasta convertirnos en estorbos ó instrumentos del mal.

¿Cómo, ahora, evitar estos peligros, mucho más graves cuando se trata de funcionarios temporales que deben al pueblo su mandato y de obligaciones que en ningún caso es posible postergar?

«¿Cómo se puede entonces, dice el señor Lastarria, hablando de la *administración comunal* en Norte-América, hacer obedecer á los condados y á sus administradores, á los municipios y á sus funcionarios, cuando no se conforman á las leyes que les prescriben y definen sus obligaciones? Encargando á los tribunales el juzgarlos y castigarlos. En Francia se confía aquel cuidado al jefe de jerarquía superior que puede destituir al subalterno; pero este es un arbitrio que no puede aceptarse en el sistema de funcionarios electivos. El pueblo que introduce la elección en los rodajes secundarios de su gobierno es forzado á hacer un gran uso de las penas judiciales, como medio de administración. No se pueden tener administradores electivos dejándolos independientes de la justicia. Un funcionario electivo que no está sometido al Poder Judicial se escapa tarde ó temprano de toda fiscalización. Entre el poder central y los cuerpos administrativos elegidos, sólo pueden servir de intermediarios los tribunales, que son los únicos que pueden obligar al funcionario á la obediencia sin violar el derecho del elector. La extensión del poder judicial en el mundo político debe ser correlativa á la extensión del poder electivo.» (5).

Y las consecuencias de hacer prácticas estas ideas, es decir, que el vecindario se vea en todos casos obligado á cumplir las ordenanzas y acuerdos municipales y que el funcionario jamás se aparte de la senda que la ley le traza, son bien notorias y positivas, si se observa lo que pasa en los países de origen británico, los únicos, según está dicho, en que se ha tenido la sensatez, al constituir las Comunas, de armonizar la libertad con la responsabilidad.

[5] *Lecciones de Política Positiva*, pág. 446.

Indaguemos, ahora, si la ley chilena de 12 de Setiembre de 1887, acertó ó nó á inspirarse en aquellos precedentes.

Haciendo una verdadera violencia al espíritu que domina en toda nuestra legislación política y administrativa, dicha ley ha fijado en los términos siguientes la responsabilidad civil y criminal de los representantes del Municipio.

"Art. 82. Toda persona agraviada por una resolución ilegal de la Municipalidad, tendrá acción civil para ser indemnizada por los que la acordaron.

Igual acción compete contra el Gobernador, Subdelegado y Alcalde, por sus actos y decretos ilegales.

La Corte de Apelaciones declarará previamente si es ó nó admisible la demanda instaurada contra el Gobernador."

"Art. 83. Esta indemnización procede por los decretos y resoluciones legales, siempre que pueda fijarse que se obró sin tomar principalmente en consideración el bien de la comunidad."

"Art. 84. En la misma forma podrá hacerse valer la responsabilidad resultante de omisiones graves en el cumplimiento de los deberes que imponen las leyes."

"Art. 85. Las acciones precedentes podrán instaurarse por el Ministerio público ó por los ciudadanos, siempre que el daño sea general."

"Art. 86. Los municipales son responsables de los gastos ilegales que acordasen, y el Gobernador, ó Subdelegado, y Alcalde, de los que decretaren.

Esta acción se hará valer en las formas y por las personas determinadas en los artículos anteriores."

"Art. 87. La responsabilidad criminal se hará efectiva en la forma prescrita por las leyes."

"Art. 88. Estas acciones prescribirán en un año contado desde el día en que tuviere lugar el acto ó omisión que se imputaren.

Esto no obsta al fallo de las cuentas municipales y á su cumplimiento en conformidad á la ley."

En cuanto al segundo aspecto de esta cuestión, el castigo de las faltas en que incurra el vecindario por inejecución de las ordenanzas y acuerdo municipales, hé aquí lo que dispone el art. 98 de la misma ley:

"Art. 98. Los Regidores desempeñarán por turno mensual las funciones de jueces de policía local, debiendo conocer breve y sumariamente y en única instancia de las infracciones penadas por las ordenanzas y acuerdos municipales, sin perjuicio del derecho que puede ha-



cerse valer ante la justicia ordinaria para la devolución de las multas.

El juez letrado, ó el que le subroga con arreglo á la ley, tramitará estos recursos breve y sumariamente, y su resolución causará ejecutoria."

Contemplemos por separado la responsabilidad del funcionario y del vecino, ya que una y otra son tan diferentes por los males que pueden acarrear, ya que los tribunales que en ellas deben conocer no pueden ser los mismos, á causa del diverso carácter que una y otra revisten.

Y de las disposiciones primeramente copiadas eliminaremos las referentes al Gobernador, á virtud de las consideraciones filosóficas en este Capítulo apuntadas, que niegan al agente político hasta la menor participación en el gobierno de los intereses de las Comunas; y las que miran al establecimiento de la responsabilidad criminal de los miembros de éstas, ya que, según los principios universales de legislación, jamás habrá fundamento plausible para arrebatar á los tribunales comunes la represión de los crímenes ó delitos, sean públicos ó privados.

Queda únicamente por averiguar los términos de la responsabilidad civil y qué tribunales deban en ella conocer.

Dividida, según nuestra doctrina, la administración de los Municipios en tantos representantes suyos cuantos sean sus órdenes ó ramos de servicios, la responsabilidad debe alcanzar á cada uno en especial, ya para que no sean negligentes en el cumplimiento de sus deberes, ya para que indemnicen al vecindario ó al mismo Municipio de los males pecuniarios que les hayan irrogado por omisión ó mala inteligencia de sus facultades,

Con este arbitrio, los representantes de la Comuna sentiríanse en todas ocasiones aguijoneados por los impulsos del deber y por el positivo temor que siempre trae todo proceso.

De esta responsabilidad, particular para cada representante del Municipio por sus propios actos, avanzaríamos á otra general, la del Consejo de la Comuna, también por las resoluciones ó acuerdos que adoptare con evidente daño de los intereses de uno ó más vecinos, salvo que con ello se consulte el bienestar local y la ley haya previsto el caso.

Cuando la resolución infringiere á todos perjuicios, habrá acción popular para deducirla; en caso contrario, sólo podrá hacerlo el vecino ó vecinos agraviados.

¿A qué juzgados ó tribunales corresponde, ahora, el conocimiento de aquellas irregularidades?



La ley de 12 de Setiembre de 1887 señala dos órdenes: los comunes, si se trata de indemnizar pecuniariamente al vecino ó vecinos perjudicados; la misma Municipalidad, y en subsidio el Consejo de Estado, si se reclama de ilegalidad en los actos ó resoluciones de aquélla.

Juzgamos tan aceptable el primer temperamento, como vicioso y estéril el segundo.

En el presente Capítulo y siempre que en esta Obra nos hemos encontrado á la vista de dificultades análogas, con calor hemos levantado la voz para hacer extensiva la acción de los tribunales comunes, adonde quiera que haya una ofensa que castigar, un mal que reparar, sin hacer distinciones, que serían odiosas, entre el carácter de las personas interesadas y naturaleza de la acción que se ventila.

Aplaudimos, pues, la determinación de la ley recordada, que hace intervenir á la justicia común en los males pecuniarios que el Consejo de la Comuna puede haber irrogado á uno ó más vecinos, por un errado concepto de sus atribuciones.

Y nuestro aplauso se detiene aquí.

¿Qué esperanza de retractación puede abrigarse, al pedir al Municipio que, por ilegales, reconsidere sus acuerdos? ¿Acaso la vanidad, la propia satisfacción de la conducta no son, por el reparto de la responsabilidad, mucho más imperiosas en un cuerpo deliberante?

El legislador sagaz debe prever las miserias humanas, si quiere que su obra le sobreviva.

La apelación al Consejo de Estado, préstase á cargos muy serios, acaso inoficiosos en este lugar, por la enérgica condenación que ese cuerpo nos ha merecido ya.

¿En virtud de qué convertiríamos al Consejo de Estado en un tribunal de derecho? ¿Ignórase acaso que él es un cuerpo administrativo cuyos miembros pueden ser extraños á la ciencia del derecho? Además, ¿cuántos inconvenientes para Municipios alejados de la capital si se les obliga á venir á ésta para pedir reparación de males que no pesan mucho ó cuya intensidad el tiempo ha neutralizado?

En la Unión Americana se conoce, tomada de Inglaterra, la institución de los *justices de paz*. Cada tres años el Gobernador del Estado nombra para cada condado un número determinado de estos funcionarios, los que reunidos forman lo que se llama *Corte de Sesiones*. Además de sus funciones administrativas y otras judiciales, compétele á esta juzgar á los funcionarios municipales.

Tal temperamento, además de ser invasor de la autonomía comunal, lo conceptuamos incompatible con nuestro modo de ser político; por-



que bastaría esa pequeña intrusión del Ejecutivo en el gobierno local, para que todo éste marchara descaminado y sin prestigio.

Con todo, en el Estatuto Orgánico de la Confederación Americana, existe un antecedente, acaso de cierta aplicación en la presente circunstancia.

Aludimos al derecho de la Corte Suprema de la Unión para declarar si son ó no constitucionales las leyes del Parlamento.

¿Por qué no ensayar entre nosotros este sistema, en la modestísima esfera de saber si un Consejo Municipal se ha ó no divorciado con la ley al tomar tal resolución ó acuerdo?

Por el artículo 98 de la ley ya recordada, se dispone que los regidores servirán por turno las funciones de jueces de policía local, á fin de conocer breve y sumariamente y en única instancia en las infracciones penadas por las ordenanzas y acuerdos municipales.

Este temperamento es talvez más desgraciado que el anterior; porque no es razonable que se haga á los funcionarios municipales jueces en su propia causa, ya que no otra cosa importa el llamarlos á decidir sobre si se han ó nó cumplido sus propias órdenes.

Y esta observación todavía es más grave, si las diversas atribuciones del Municipio deben estar á cargo de otros tantos representantes comunales.

Ya hemos insinuado la institución americana de los jueces de paz, quienes ejercen también la atribución de juzgar al vecindario.

¿Por qué no adoptaríamos un sistema parecido, ya que la apelación á la justicia ordinaria, por infracciones excesivamente numerosas y muy fáciles de apreciar, ocasionarían al vecindario y al Municipio más inconvenientes que ventajas?

Las Cortes de Apelaciones, por mayoría de sufragios, nombrarían cada tres años y para todos los Municipios *urbanos y rurales* de su jurisdicción, cuatro vecinos que se denominarían *jueces de paz*. Uno de éstos, turnándose mes á mes con sus colegas, conocería en primera instancia en las faltas contra las ordenanzas ó acuerdos municipales, y los tres restantes, formando un verdadero tribunal, en segunda. La ley fijaría la responsabilidad de estos funcionarios, á fin de que en ningún caso fuesen negligentes ó hicieran mal uso de sus atribuciones.

Tales son las bases que, en nuestro concepto, servirían para hacer que las comunas jamás desmintiesen sus fines propios, para que sus subordinados no se aparten de sus deberes y para que las unas y los otros vivan tranquilos, ya que la ley está ahí para ampararlos ó castigarlos.

Y con esto daremos de mano al problema de la independencia



comunal, que tan errada solución recibiera de nuestros legisladores.

Y creemos que no nos alcanzará la censura por haber guardado silencio sobre el modo de sesionar de esos cuerpos, la administración, venta ó arriendo de sus propios y arbitrios, el nombramiento ó destitución de sus empleados, formación de su presupuesto, examen de cuentas, etc., etc.; porque mientras la primera es una cuestión reglamentaria y sin mayor importancia, para la acertada solución de las últimas, no hay ni puede haber otro criterio que el mismo que ha guiado nuestra pluma en todas las páginas de este Capítulo: siendo los Municipios cuerpos sociales, debiendo al pueblo su organización, la administración y gobierno de todo lo que con ellos se relaciona, ha de hallarse siempre fuera del alcance del poder político, á fin de que conserve su autonomía y de todo pueda hacérseles responsables.

FIN



INDICE

CAPÍTULO I

DE LA IGLESIA Y EL ESTADO

[Reseña histórica].

	Págs.
I.—Introducción.	3
II.—La sociedad civil y la sociedad religiosa. Primeros pasos de la religión cristiana y Edicto del gran Constantino, por el cual hace de ella la religión del Imperio.	7
III.—Concesión de Pepino el Breve á los Pontífices. Inmenso ascendiente que éstos adquieren en todo el orbe cristiano. Causas que producen la <i>reforma</i> religiosa del siglo XVI, y el ningún resultado práctico que ella trae para el problema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado.	11
IV.—Diferencia sustancial entre los tiempos medievales y modernos sobre la autoridad que ejercieron los Romanos Pontífices . . .	16
V.—Elecciones de obispos en los primeros siglos de la era cristiana; costumbres que dominaban en España á este respecto. Concesiones apostólicas y Concordato entre los reyes católicos sobre este mismo asunto.	17
VI.—Patronato Real de Indias.	23

CAPÍTULO II

DE LA IGLESIA Y EL ESTADO

I.—Examen de las disposiciones constitucionales y legales. Se enumeran taxativamente los preceptos constitucionales y legales en que reposa el consorcio entre la Iglesia y el Estado. . . .	25
--	----



II.—La confesión religiosa del Estado, consagrada en el art. 5.º de la Carta de 1833, es incompatible con la noción de aquél, y papel que juega la religión en la sociedad moderna.	29
III.—La religión no es en los tiempos actuales, lo que fué en las primeras edades del género humano. El principio de la unidad en la fe hácese cada día más quimérico.	33
IV.—Neutralidad del Estado en presencia de los cultos, aunque la verdad religiosa sea una sola.	39
V.—Se rechazan, como el art. 5.º, las otras disposiciones constitucionales, y se reservan para una consideración ulterior las disposiciones legales sobre los privilegios de la Iglesia. . . .	44
VI.—El derecho de patronato no arranca su origen de Concordato alguno con la Santa Sede, sino de la Constitución del Estado. .	45
VII.—El patronato no es un derecho inherente á la soberanía nacional, ni tampoco puede considerársele como una compensación de los favores que el Estado dispensa á la Iglesia.	47
VIII.—Las doctrinas de la Iglesia Católica, por invasoras que sean, tampoco justifican el derecho de patronato.	52
IX.—La actitud belicosa de la Iglesia Católica nace generalmente de la invasión que en sus dominios opera el Estado.	57
X.—El patronato no es ni puede ser un derecho perfecto.	59

CAPÍTULO III

DE LA IGLESIA Y EL ESTADO

[Solución].

I.—Materia y plan de este Capítulo.	61
II.—Trazando á grandes rasgos los antecedentes históricos y causas determinantes sobre la primera discusión parlamentaria de la idea separatista, se hace mérito de la interpretación que se dió en la práctica al art. 5.º, del movimiento secularizador de 1874 y sus consecuencias, de la misión apostólica de 1882 y de los antecedentes que dieron origen á las leyes de matrimonio y registro civil.	62
III.—Debate en el Congreso de Chile sobre el principio separatista. .	68
IV.—Se estudia la condición á que en el régimen de independencia quedarían sometidas las comuniones y corporaciones religiosas.	70
V.—Objeciones contra la idea de dar á las comuniones ó corpora-	



ciones religiosas existencia independiente del Estado, y á sus bienes las garantías del derecho común.	73
VI.—Opinión de Laboulaye sobre la materia de los dos últimos pá- rrafos.	76
VII.—Conclusión.	78

CAPÍTULO IV

DEL PODER LEGISLATIVO

I.—Materia de este capítulo.	81
II.—Falta de autonomía del Congreso Nacional.	82
III.—Límites propios de la participación del Ejecutivo en la confec- ción de las leyes.	84
IV.—El Poder Legislativo debe ser lo más autónomo posible, á fin de que llene cumplidamente la acción fiscalizadora que le compete sobre los otros poderes.	88
V.—Teoría de la unidad de la representación nacional.	94
VI.—Aplicación á Chile de la teoría precedente.	106
VII.—Necesidad de implantar en absoluto el principio de las incom- patibilidades parlamentarias.	111
VIII.—Ventajas é inconvenientes que resultan de remunerar las fun- ciones legislativas.	116

CAPÍTULO V

DEL PODER EJECUTIVO

I.—Escallos con que se tropieza en la organización del Poder Eje- cutivo	119
II.—Idea de la constitución del Ejecutivo en Chile, según la Carta de 1833	122
III.—Necesidad de hacer justiciable al Presidente de la República mientras ejerce sus funciones y por todos los actos de su go- bierno	124
IV.—Ventajas de dar al Senado facultad de revisar los nombra- mientos de Secretarios del despacho, Ministros diplomáticos y Agentes consulares en el extranjero.	128
V.—Debe reconocerse en el Código Político el derecho de fiscali- zación del Congreso sobre el Ejecutivo.	134



	Página
VI.—El puesto de Secretario del despacho debe ser incompatible con la función legislativa.. . . . ;	141
VII.—Necesidad de un Vice-Presidente de la República.	143
VIII.—Atribuciones del Ejecutivo.. . . .	145

CAPITULO VI

DE LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL

I.—Refutación de una teoría errónea de Beresseau y materia de este capítulo.	155
II.—Funcionarios inmunes y responsables, según la Constitución de 1833.. . . . ,	157
III.—Sistemas de otros países para hacer efectiva la responsabilidad ministerial...	159
IV.—Procedimiento en igual caso de la Constitución de 1833. . . .	160
V.—Una Constitución debe limitarse á garantizar la responsabilidad ministerial, dejando á la ley los medios de hacerla efectiva. .	163
VI.—Una autoridad administrativa no es apta para conocer en las acusaciones que se deduzcan contra los agentes del Poder Ejecutivo...	164
VII.—Se manifiesta que si en Inglaterra es conveniente que el Parlamento conozca en las acusaciones contra los Ministros de Estado, en Chile este sistema es por ahora inaceptable. . . .	166
VIII.—Ventajas que resultan, dada nuestra organización política, de entregar al Poder Judicial el conocimiento de las acusaciones que emanan de los actos ministeriales.. . . .	173
IX.—Resumen de este Capítulo.	176

CAPITULO VII

DEL CONSEJO DE ESTADO

I.—Puntos de estudio que abraza este Capítulo.	177
II.—Primeras nociones de Derecho Público.	179
III.—Constituciones francesas de 14 de Setiembre de 1791 y de 23 de Octubre de 1795.	181
IV.—Constitución francesa de 13 de Diciembre de 1799 y primeras disposiciones sobre un Consejo de Estado.	183
V.—Senado-Consulto de 18 de Mayo de 1804 que estableció en Francia el gobierno imperial...	185



VI.—El Consejo de Estado ante las Constituciones francesas de 4 de Noviembre de 1848 y 14 de Enero de 1852.. . . .	186
VII.—Las ideas de los enciclopedistas franceses se hacen extensivas á las otras secciones del continente europeo y en todas ellas se sancionan Constituciones más ó menos regulares.. . . .	189
VIII.—El Consejo de Estado ante las Constituciones de Wurtemberg, Países Bajos, Portugal, Brasil, Dinamarca é Inglaterra... .	190
IX.—El Consejo de Estado es incompatible con las nociones más elementales de la política.. . . .	193
X.—Argumentos prácticos con que se pretende sostener el Consejo de Estado y su refutación.. . . .	195
XI.—Examen crítico de los arts. 102 y 103 de la Constitución de 1833.. . . .	197
XII.—Examen crítico del art. 104 de la Constitución de 1833.. . .	199
XIII.—Examen crítico del art. 105 de la Constitución de 1833.. . .	210
XIV.—Examen crítico de los arts. 106 y 107 de la Constitución de 1833.. . . .	213
XV.—El Consejo de Estado juzgado por sus propios actos.. . . .	214

CAPITULO VIII

DEL PODER JUDICIAL

I.—Introducción.. . . .	221
II.—Teoría de la soberanía nacional y de los tres poderes... . .	223
III.—Después de hacer mérito del modo como se organizan en la Carta Política de la República los tres poderes, se demuestra que el Judicial, más bien que los otros dos, debe tener su origen en el pueblo, á causa de ser mayor su importancia.. .	225
IV.—Se estudia el art. 108 de la Constitución y se prueba practicamente que en Chile no existe la menor independencia para el Poder Judicial...	228
V.—Comentario de los arts. 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución de 1833.. . . .	232
VI.—Se demuestra que en Chile, á causa de sus pésimos hábitos políticos y sociales, no ha llegado aún la hora de declararse electiva la magistratura judicial.. . . .	238
VII.—Resena histórica sobre el Poder Judicial en Francia.. . . .	243
VIII.—Disposiciones orgánicas sobre el Poder Judicial en los Estados Unidos de Norte-América, Estado de Nueva York, Bélgica y Holanda, y comparación con las que sobre este mismo asunto	



	Págs.
existen en Chile.	247
IX.—Se manifiesta la necesidad de una Corte de Casación, se arbitra el procedimiento para establecerla y se señala una de sus atribuciones principales.	251
X.—Se impugna el procedimiento que atribuye al Ejecutivo la facultad de nombrar los miembros de los tribunales y jueces de primera instancia, y se arbitra el que á este efecto debe introducirse en la Carta de 1833.	254
XI.—La inamovilidad judicial, apesar de su mérito intrínseco, no debe alcanzar á los individuos de la Corte de Casación.	261
XII.—Conclusión.	264

CAPITULO IX

DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN INTERIOR

I.—Se deja constancia de un grave error en que incurrieron los constituyentes de 1833 y se insinúa la materia de este Capítulo.	265
II.—Idea del Gobierno y Administración Interior del Estado, según el Código de 1833.	268
III.—Olvido del tecnicismo constitucional que padecieron los constituyentes de 1833 al bautizar el Gobierno de la República.	270
IV.—Reseña histórica del sistema de la fuerza y del sistema liberal y causas á que uno y otro deben su existencia.	272
V.—Lógico desenvolvimiento de la idea semecrática.	276
VI.—La federación es á la vez un problema del dominio de la filosofía política y de las condiciones peculiares á cada pueblo.	278
VII.—Causas morales, sociales y políticas que condenan el régimen centralizador de la Carta de 1833, y fundamentos probables de su larga vida.	280
VIII.—La federación es un régimen de gobierno incompatible con las condiciones peculiares de Chile.	284

CAPITULO X

DEL PODER MUNICIPAL

I.—Introducción	291
II.—Idea de los verdaderos límites del Estado y propia naturaleza	



	Págs.
de los Municipios	293
III.—Refutación de los argumentos en que se apoyan los gobiernos de privilegio para negar á los Municipios una Constitución independiente del Estado	295
IV.—El Estado, por medio de una ley especial, debe reglar uniformemente los deberes y atribuciones de todos los Municipios . .	300
V.—Examen crítico de los preceptos de la Constitución de 1833, referente á la organización y atribuciones de los cuerpos Municipales	303
VI.—De la organización de los Municipios, según la ley de 12 de Setiembre de 1887 y vacíos é incorrecciones que se notan á este respecto	311
VII.—De la administración local y conveniencia de que sea ejercida por tantos representantes del Municipio cuantos son los órdenes de intereses que tiene á su cargo	325
VIII.—Del impuesto local	325
IX.—Necesidad de fijar en la ley la responsabilidad civil y criminal de los administradores de las Comunas y vecindario, y señalar tribunales especiales encargados de su juzgamiento . . .	327

