

Audiencia Pública

Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral

## El Sistema Político Institucional Constituciones de 1833, 1925 y 1980

Rodrigo Obrador Castro<sup>1</sup>

Karem Orrego Olmedo<sup>2</sup>

En primer lugar quisiéramos valorar la oportunidad de exponer en audiencia pública ante esta Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral.

Las reflexiones que queremos compartir con ustedes, corresponden a ciertos aspectos relevantes de una investigación que hemos desarrollado y que se ha expresado en la reciente publicación del libro **“Constituciones Chilenas de 1833,1925 y 1980 Historia, Instituciones y Debate Constitucional”**<sup>3</sup>. El texto se orienta a describir, analizar y comparar algunas instituciones en la historia constitucional chilena, particularmente en las Constituciones Políticas señaladas, comparando textos originales con versiones intermedias y finales a fin de identificar la coherencia de las mismas.

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad de Chile, Magister en Ciencia Política de la Universidad de Chile y Magister en Gestión Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Jefe del Departamento de Servicios Legislativos y Documentales de la Biblioteca del Congreso Nacional y Director de la Revista Chilena de Derecho Parlamentario.

<sup>2</sup> Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso PUCV, Magister en Derecho Público de la PUCV y Magister en Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid. Jefa de la Sección de Historia Legislativa y Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional y Editora de su Boletín Legislativo de Mujer y Género.

<sup>3</sup> “Constituciones Chilenas de 1833,1925 y 1980 Historia, Instituciones y Debate Constitucional”, Rodrigo Obrador, Karem Orrego y Pablo Rubio, RIL Editores, 2021.

El examen comparado de las Constituciones chilenas se circunscribió, a instituciones políticas de especial incidencia en la representación política y en la actividad legislativa. Esto por cuanto un Estado Unitario o Federal estará asociado a una sola legislación nacional o una federal y otra estatal respectivamente y que cada una de estas posibilidades guarda mayor o menor consistencia con una fórmula unicameral o bicameral del Parlamento. Por su parte, el régimen de gobierno será determinante a la hora de identificar el rol de los órganos legisladores y el sistema electoral, al traducir los votos ciudadanos en escaños, manifestará la composición de aquellos y por lo tanto el equilibrio de las fuerzas políticas. Luego, el conjunto de reglas constitucionales, que establecen el procedimiento de formación de la ley, otorgan el marco de posibilidades de generación normativa y finalmente es de enorme relevancia el órgano al que la propia Constitución faculta para vigilar, precisamente, la supremacía constitucional.

Así, la configuración de cada una de ellas tiene una evidente incidencia en el origen, procedimiento y límite de contenidos de la legislación que conforma el ordenamiento jurídico vigente.

### **¿Por qué es importante revisar nuestra historia constitucional?**

El desafío de elaborar una nueva constitución implica lograr un acuerdo bajo ciertas condiciones de diálogo donde debe prevalecer la argumentación racional y pública que atienda los retos presentes con una proyección hacia el futuro, pero sin desconocer los diversos procesos previos de reflexión y transformación constitucional.

En este contexto se ha instalado la idea de que el diseño de la Nueva Constitución debe responder a una "hoja en blanco", evidenciando de modo metafórico el requerimiento de un momento fundacional revestido de la más amplia libertad y legitimidad. No obstante lo señalado, el debate constitucional debe, además de considerar elementos relativos a los derechos humanos, particularmente los consignados en los tratados Internacionales suscritos por Chile y aquellos que

responden a nuestra tradición republicana, tener en cuenta una revisión sincrónica de la regulación institucional actual pero al mismo tiempo un examen diacrónico del funcionamiento institucional en la historia de Chile.

Una situación muy distinta a nuestro actual proceso constituyente es posible observar retrospectivamente a partir de la historia fidedigna del establecimiento de los textos normativos, pudiendo apreciarse aspectos comunes a las tres constituciones analizadas, particularmente la modalidad adoptada en su elaboración, que fue la denominada Comisión Constituyente, también conocida como "Comisión de Expertos". Estas instancias estaban integradas por personas designadas para este trabajo, normalmente alineadas con el gobierno de turno impulsor de la tarea y en la cual naturalmente se generaba un rol preponderante de ciertos actores. En este sentido, se comprende el papel de Mariano Egaña y Manuel José Gandarillas en 1833, el del Presidente Arturo Alessandri y de su ministro José Maza en la Carta de 1925, junto al de Jaime Guzmán en 1980 al mismo tiempo que era asesor de Augusto Pinochet.

### **¿Cuál fue la configuración de las instituciones políticas en las tres cartas estudiadas?**

En primer lugar, durante la vigencia de la Constitución de 1833, es posible observar una Forma de Estado que correspondió al Unitarismo. De hecho se señalaba que "La República de Chile es una e indivisible", uniendo esta misma idea con la forma de gobierno. Durante el debate, el integrante de la convención Meneses<sup>4</sup> señaló que *"consideraba lo uno e indivisible, tanto respecto de la forma de Gobierno como del territorio, porque la una i el otro son inseparables, cuando se trata de establecer la primera; que el artículo no tiene únicamente las miras de designar la forma de Gobierno que adopta la República, sino precaver para lo sucesivo, no tanto la federación, cuanto, lo que sería peor que ella, dos o más*

---

<sup>4</sup> Abogado, fue diputado y senador hasta 1849. Su reseña biográfica en: [https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_parlamentarias/wiki/Juan\\_Francisco\\_Meneses\\_Echanes](https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/wiki/Juan_Francisco_Meneses_Echanes)

*Gobiernos independientes dentro del mismo territorio, i que precisamente por esto se puso el adjetivo e indivisible”.*

El Régimen de Gobierno durante este periodo obedece al Presidencialismo. Al respecto Alberto Edwards<sup>5</sup> se refería a este punto indicando que los constituyentes de 1833 *“no disfrazaron su pensamiento”* y que *“toda su obra gira alrededor de la autoridad presidencial”* y agrega: *“el poder absoluto que ejercieran antes los Presidentes coloniales en nombre del soberano legítimo que era el rey de España, lo ejercerían ahora los Presidentes de la República, delegatarios también, en teoría, del nuevo soberano que era el pueblo. Nada iba a cambiar, Chile seguiría gobernándose en la forma a que estaba acostumbrado”*

Por su parte el Sistema Electoral para la elección de los Senadores y Diputados evolucionó, hacia el voto directo, cosa que no ocurrió respecto del Presidente de la República, que se mantuvo electo en base a la designación de electores.

A su turno, durante la vigencia de este Código Político, la estructura del parlamento se corresponde con la fórmula Bicameral.

En cuanto al Marco Normativo del Proceso de Formación de la Ley, se consagraron materias de ley, que no variaron en lo sustancial desde su texto original al final, rigió la regla de dominio legal mínimo como norma de clausura, las materias de iniciativa exclusiva eran muy limitadas, referidas en particular a la declaración de guerra. Por otra parte, no existía la figura de los decretos con fuerza de ley, tampoco se consideró un régimen de urgencias. Respecto de la facultad de veto, la evolución se dio en cuanto a que en su origen se consagró como un sistema fuerte en favor del Presidente y en su versión final se estableció la figura de la insistencia del Parlamento. En lo que concierne a los quórum agravados para la aprobación de ciertos tipos de leyes, solo se consideraban para el caso de las reformas constitucionales, no existiendo otra categoría de norma agravada.

---

<sup>5</sup> Alberto Edwards Vives, *Organización política de Chile*, 3ª edición, Editorial del Pacífico S.A., 1972, págs. 128 y 129.

Finalmente, durante la vigencia de la Carta de 1833 no existía el Tribunal Constitucional, pero sí una institución que en alguna medida se le asemejaba en cuanto a sus funciones, cual es la Comisión Conservadora, órgano que tenía la labor velar por la supremacía constitucional y la particularidad de estar integrado por senadores electos por el propio Congreso.

Luego, la Constitución de 1925 estableció una Forma de Estado que corresponde al Unitarismo, señalando que "el Estado de Chile es unitario. Su gobierno es republicano y democrático representativo". Sobre este punto Eliodoro Yáñez<sup>6</sup> discrepó del uso de la palabra "Estado", por la ambigüedad de la misma, fundando esto en que lo unitario no es el Estado sino que el régimen, es el gobierno en este caso el que concentra todo el poder de acuerdo a la Constitución y las leyes. Tampoco estaba de acuerdo en el uso del término "democrático". Este debía reemplazarse por "popular y representativo", "porque diciendo popular-se dice, en realidad, democrático-, pues el Gobierno democrático tiene por base la soberanía del pueblo; y es representativo el Gobierno de Chile porque se ejerce por medio de representantes".

En cuanto al Régimen de Gobierno se consagra un sistema Presidencial fuerte. Sin perjuicio de ello, el Ministro Maza<sup>7</sup>, contrarrestando los argumentos parlamentarios que criticaban el modelo excesivamente presidencialista señalaba:, que "*S.E. ha dicho repetidas veces, que no debemos inclinarnos hacia el sistema presidencial clásico ni hacia el régimen parlamentario puro, sino implantar un sistema propio para este país*".

El Sistema Electoral para la elección del Presidente de la Republica, los Senadores y los Diputados basado en el voto directo, el Parlamento se organizó bicameralmente.

---

<sup>6</sup> Fue diputado y senador desde fines del siglo XIX. Además, Presidente del Senado. Su reseña biográfica en: [https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_parlamentarias/wiki/Eliodoro\\_Y%C3%A1%C3%B1ez\\_Ponce\\_de\\_Le%C3%B3n](https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/wiki/Eliodoro_Y%C3%A1%C3%B1ez_Ponce_de_Le%C3%B3n)

<sup>7</sup> José Maza. Abogado y fue presidente del Partido Liberal, diputado, senador y ministro en varias carteras de la administración alessandrista. Por ello, su relevancia en los debates de la Constitución de 1925 parece haber sido clave. Tuvo influencia política hasta la década de 1950. Su reseña biográfica en: [https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_parlamentarias/wiki/Jos%C3%A9\\_Maza\\_Fern%C3%A1ndez](https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/wiki/Jos%C3%A9_Maza_Fern%C3%A1ndez)

En cuanto al Marco Normativo Constitucional del Proceso de Formación de la Ley, se consideraron una serie de materias de ley que no variaron sustantivamente en el tiempo y como norma de clausura el dominio legal mínimo. Al alero de la reforma de 1970 surge la figura de los decretos con fuerza de ley así como la iniciativa exclusiva en materia de gasto público. Aparece el régimen de urgencias, que se perfeccionó el año 1970, mientras que el veto presidencial se ve limitado a partir de la Ley 17.284 la cual, respecto del veto aditivo del Presidente, contempla que este no podía contener materias ajenas al proyecto, vicio habitual de la época. Respecto de la exigencia de quórum de aprobación agravados, solo se consideraban en relación a las reformas constitucionales, por no existir otra categoría de normas agravada.

Por último, respecto del Tribunal Constitucional, este surgió bajo la Constitución de 1925 a partir de la reforma del 1970.

Finalmente, durante la vigencia de la Constitución de 1980 se consagró un Estado Unitario. Interesante resulta lo expresado por Jaime Guzmán<sup>8</sup> sobre el punto, al señalar que *"no creo que entre el Estado unitario y el federal exista un Estado intermedio, con descentralización funcional y territorial; pero, de alguna manera lo que se pretende es una versión, una modalidad o explicación del Estado unitario que se aproxima más a lo que generalmente se quiere obtener a través del federalismo, sin necesidad de consagrar dicho régimen"*<sup>9</sup>.

Se propone un Régimen de Gobierno Presidencial. A este respecto Gustavo Lorca<sup>10</sup> hizo un interesante planteamiento, referente a que este debate sobre el sistema presidencial era una oportunidad para establecer un sistema similar al francés, que no es ni presidencial ni parlamentario y que por tanto, permite al parlamento efectuar un control real sobre la actuación del gobierno. Señalaba que debía establecerse, *"un sistema que puede definirse como presidencial; con*

---

<sup>8</sup> Guzmán fue fundador de la Unión Demócrata Independiente (UDI), y en su calidad de senador, fue asesinado en 1991, a comienzos de la nueva democracia.. Su reseña biográfica en: [https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_parlamentarias/wiki/Jaime\\_Guzm%C3%A1n\\_Err%C3%A1zuriz](https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/wiki/Jaime_Guzm%C3%A1n_Err%C3%A1zuriz)

<sup>9</sup> Actas Oficiales de la Comisión Ortúzar. Sesión N° 40 celebrada del 14 de Mayo de 1974. Historia de la Constitución Política de la República de Chile, Artículo 3. Biblioteca del Congreso Nacional, pág. 32. Texto disponible en: <http://bcn.cl/2lmk2> (Noviembre, 2020).

<sup>10</sup> Diputado del Partido Nacional entre 1965 y 1973. Ex Alcalde de Viña del Mar. Su reseña biográfica en: [https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_parlamentarias/wiki/Gustavo\\_Lorca\\_Rojas](https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/wiki/Gustavo_Lorca_Rojas)

*controles, o como se quiera, que permita erradicar los vicios que se produjeron en el país y que lo condujeron al proceso de marxistización y de despotismo absoluto.” Sobre este último punto respondía Ovalle que “el fracaso del gobierno anterior no puede significar la negación del régimen presidencial como el sistema de gobierno más adecuado para Chile”.*

A su vez se consagra un Sistema Electoral de elección directa respecto del Presidente de la República, los Senadores y los Diputados, además de un Parlamento bicameral.

Respecto al Marco Normativo Constitucional del Proceso de Formación de la Ley, las materias de ley consagradas en su versión original no han variado, la norma de clausura que se contempla es el dominio legal máximo, la figura de los decretos con fuerza de ley se robustece autorizando al Presidente a dictar los refundidos cuando sea necesario para una mejor ejecución de las leyes, mientras que la iniciativa de ley se ha mantenido en el Presidente de la República, senadores y diputados. La iniciativa exclusiva se ha ido acrecentando en el tiempo a partir de una serie de reformas constitucionales, el régimen de urgencias se ha mantenido como en su texto original, el veto presidencial consagró la figura de la Comisión Mixta destinada a resolver las controversias a propósito del veto, y asimismo, se dictaminaron una serie de tipos de normas agravadas que requieren de quorum mayoritarios y supra mayoritarios, además de las reformas constitucionales existentes en todas las constituciones anteriores.

Finalmente, el Tribunal Constitucional, desde su configuración original a la vigente ha experimentado cambios en lo referente a su conformación y atribuciones, siendo relevante la reforma de la Ley N° 20.050 que establece que en su nombramiento tendrán un rol los tres poderes del Estado y le entrega facultad de declarar la inaplicabilidad.

## **Algunas reflexiones sobre el funcionamiento del sistema político institucional bajo la vigencia de estas tres Constituciones.**

Haciendo un somero análisis de los debates en cada Carta revisada, se puede observar que los temas que se discuten, sus argumentos y contrargumentos, son cíclicos, repetitivos en el tiempo, y en muchos casos, temas de vigente discusión.

Al respecto solo dos ejemplos. En primer término el régimen de gobierno, tópico que evolucionó en la Constitución de 1833, de un sistema presidencial a una régimen con características de parlamentario y que fue ampliamente debatido en la Constitución de 1925, donde se hablaba de la necesidad de limitar el presidencialismo extremo, de crear una fórmula propia, acorde a las necesidades del país, siendo posteriormente esta forma de gobierno exacerbada con la Constitución de 1980. Recientemente, se ha expresado con mayor intensidad entre académicos y el mundo político el explorar el modelo Semipresidencial el que podría ofrecer, según se definan los otros elementos que conforman la institucionalidad política, interesantes ventajas.

Situación similar ocurre con el Tribunal Constitucional, figura objeto de cuestionamientos desde su creación el año 70 hasta la fecha. En tal sentido el análisis desde la metodología de la interpretación histórica cobra relevancia puesto que permite observar dichas discusiones, en la perspectiva actual y aprovechar esa experiencia para nutrir un consistente debate que contribuya a generar mejores y más acordes instituciones, a las necesidades del Chile de hoy.

Por otra parte, resulta de interés una síntesis panorámica de ciertas persistencias y en ocasiones inconsistencias en la configuración institucional en el periodo en estudio.



El vínculo institucional más coherente desde un punto de vista teórico se presenta entre el Estado Unitario y el Unicameralismo, por una parte, y el Estado Federal y el bicameralismo, por otra. No obstante, en el panorama histórico cubierto por la vigencia de las constituciones examinadas se presenta de un modo inalterable la coexistencia de la configuración de un Estado Unitario y una fórmula de diseño parlamentario correspondiente al bicameralismo. Esto se ha justificado en dotar a cada cámara de funciones diversas, pero sin resolver plenamente las condiciones analizadas, relativas a asimetría e incongruencia. En el actual escenario una segunda Cámara podría encontrar un nuevo sentido, por ejemplo, en una representación reforzada de los territorios y de los pueblos originarios.

En cuanto al marco normativo y particularmente el componente de la iniciativa de ley, se constata una tendencia persistente, no sólo de un presidencialismo fuerte sino también de una expresión democrática representativa poco permeable a la incorporación de figuras propias de una democracia, más participativa. Así, no es posible observar en nuestra historia constitucional la adopción decidida de, por ejemplo, la iniciativa popular de ley ni el referéndum o el plebiscito.

En lo que incumbe al sistema electoral, se observan ciertas continuidades en el periodo que va desde 1833 a nuestros días. Resulta significativo, un cierto descuido al momento de consagrar los sucesivos sistemas electorales o más precisamente las sucesivas versiones del sistema electoral, de la realidad y evolución de los partidos políticos chilenos. En algunas ocasiones se da una lógica inversa, es decir, se ha buscado incidir en el sistema de partidos a partir de la definición de los elementos del sistema electoral (el ejemplo más claro es el establecimiento de un sistema binominal para la elección de parlamentarios durante un largo tiempo de vigencia de la Constitución de 1980), pero lo que finalmente ha predominado es una falta de sintonía entre el sistema electoral y el sistema de partidos. Destacando en nuestro sistema de partidos una constante muy fuerte de multipartidismo con grados diversos de polarización.

Para terminar cabe considerar que en nuestra historia republicana las instituciones políticas consagradas constitucionalmente adolecen muchas veces de la ausencia de un examen del impacto o consecuencias de estas intervenciones en el conjunto del sistema generándose en ocasiones efectos no previstos. Así, al revisar los antecedentes que en cada Cata Fundamental han dado lugar a las normas que han regido el devenir constitucional chileno, se puede observar una falta de perspectiva de conjunto al momento de analizar y decidir sobre la configuración, atribuciones y composición de las instituciones del sistema político, lo que es importante considerar en esta oportunidad histórica de elaboración de una Nueva Carta Fundamental.