

EL PAPEL DEL CONGRESO NACIONAL EN EL GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR

JULIO LAVIN VALDES
Universidad Católica de Valparaíso

I. INTRODUCCION

Una de las principales dificultades que enfrentará siempre el Derecho Constitucional y, concretamente, una Constitución Política, será la de lograr en una sociedad dada, un orden tal que permita, por una parte, que los órganos del poder estén dotados de los instrumentos que hagan eficiente su cometido y, por otra, que puedan relacionarse entre ellos con la necesaria armonía para que sus decisiones tengan la virtud de ser adecuadas y oportunas, todo lo cual redundará en un buen gobierno. Pero, además de lo anterior, la constitución debe procurar establecer los pertinentes mecanismos de solución de los conflictos y controversias, para que en el evento de producirse las situaciones de crisis, el sistema sea capaz de auto-defenderse evitando así su quiebre.

No puede desconocerse, en todo caso, que la tarea es difícil puesto que el Derecho Constitucional está llamado a desenvolverse en el campo de la política y sabemos que a su respecto cualquier resguardo, puede en definitiva, resultar insuficiente. Hauriou nos sugiere tres razones para explicar esto; una, es el hecho de la violencia que es un fenómeno inherente a las relaciones políticas; otra, la circunstancia de tener la vida política una espontaneidad y poder de evolución considerables y la tercera, el que los preceptos del Derecho Constitucional están dirigidos a *actores jurídicos* particularmente poderosos, que no siempre obedecen las reglas establecidas¹.

Nuestra historia constitucional no ha estado ajena a esta realidad ya que las dos constituciones anteriores a la actual experimentaron

¹ HAURIUO, André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Barcelona, Ediciones Ariel, 1971, pág. 23.

la circunstancia de haber resultado ineficaces en su autodefensa, producida que fue la situación de crisis.

Es así como la Constitución de 1833, transcurridos casi sesenta años de vigencia debió dar paso a la Revolución de 1891 cuando provocado el conflicto entre el Presidente de la República y el Congreso en el cual comprometieron todos sus poderes y contrapesos, no se encontró la salida constitucional esperada. Posteriormente quedó ésta definitivamente superada, cuando los excesos del régimen pseudo-parlamentarista instaurado al término de la señalada revolución y la pérdida del sentido de la realidad de los parlamentarios de la época que descuidaron su principal función, dieron paso a la renuncia del Presidente tras la presión de las Fuerzas Armadas y de regreso aquél al poder, la sustitución de la Constitución por una nueva.

Por su parte, la Constitución de 1925, durante los últimos años de vigencia se vio enfrentada a la situación de crisis, cuando uno de los órganos de poder, el Presidente de la República, apoyado o presionado por las fuerzas políticas que con él gobernaban no se condujo por el camino de la legalidad, a pesar de haberse utilizado por los otros órganos estatales todos los instrumentos y mecanismos autorizados por la constitución para exigírselo. Tal situación sumada a los resultados económicos, políticos y sociales de la gestión condujeron al quiebre de la misma y a la intervención de las Fuerzas Armadas.

Es a propósito de esta última situación de crisis, a que fue expuesto nuestro régimen constitucional, que queremos hacer algunas reflexiones, no para quedarnos en las circunstancias particulares que la provocaron ni tampoco para explicar sus causas, sino con el objeto de observar a aquel órgano político, el Congreso Nacional, que integrado por representantes del cuerpo electoral estaba llamado a decidir sobre asuntos de interés de la colectividad y, si las circunstancias así lo exigían, a fiscalizar el proceso de toma de decisiones con el objeto de que éste se realizara dentro del marco de la legalidad y con una finalidad de bien común.

En efecto, el Congreso Nacional, según veremos, era precisamente el órgano llamado a desempeñar un rol activo y decisivo frente al proceso de transformaciones que constituía el programa de gobierno de la Unidad Popular. A este respecto destacaremos como se fue viviendo el proceso en su interior, para lo cual citaremos a

los propios parlamentarios en sus intervenciones, a razón de uno o dos por cada una de las tres grandes corrientes que estaban representadas en el Congreso y que eran, por lo demás, las mismas en las que estaba dividido el país.

Para conducir estas reflexiones hemos seleccionado cuatro muestras que en una apretada síntesis nos permitirán obtener interesantes conclusiones sobre el comportamiento de los parlamentarios en el ejercicio de las funciones electoral, legislativa, constituyente, judicial y fiscalizadora. Estas muestras coinciden con hitos importantes del período y son las siguientes: 1) El acceso de la Unidad Popular al Poder (en este momento el Congreso ejerció las funciones electoral y constituyente simultáneamente. 2) El ejercicio del gobierno durante los dos primeros años (a propósito de lo cual se utilizó la función judicial en cuanto se refiere a la acusación constitucional en contra de un ministro de Estado y la función constituyente respecto del proyecto de reforma sobre las áreas de la economía. 3) El cuestionamiento final a cargo de la Cámara de Diputados a través del acuerdo que, en uso de la facultad fiscalizadora de los actos de gobierno, adoptara el 22 de agosto de 1973.

Un análisis como el sugerido, con la objetividad que va brindando el paso de los años, creemos que es útil también para reflexionar sobre el desenvolvimiento futuro de nuestro actual texto constitucional, puesto que las soluciones que ofrece tendrán que ser lo suficientemente adecuadas para que cuando se produzcan las situaciones de crisis pueda salvarlas y evitar su ineficacia.

II. EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES ELECTORAL, LEGISLATIVA, CONSTITUYENTE, JUDICIAL Y FISCALIZADORA DEL CONGRESO NACIONAL EN EL GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR

2.1. ACCESO DE LA UNIDAD POPULAR AL PODER

Analizaremos a continuación y en primer lugar el papel asumido por el Congreso en relación con la elección de Presidente de la República entre los candidatos señores Allende y Alessandri, ninguno de los cuales había obtenido mayoría absoluta el 4 de septiembre de 1970. Junto a ello, la aprobación del proyecto de reforma constitucional llamado *Estatuto de Garantías Democráticas*, correspon-

diendo todo esto al ejercicio simultáneo de las funciones electoral y constituyente por parte de los parlamentarios.

La Democracia Cristiana que constituía el partido político de mayor fuerza en el Congreso Nacional, cuyo candidato había logrado, sin embargo, el tercer lugar en la elección referida, reconoció el triunfo del Senador Allende, pero condicionó su apoyo en la elección del Congreso a la aprobación de la señalada reforma constitucional. Fundando esta actitud manifestaba el Senador Sr. Aylwin que la ascensión al poder del Sr. Allende que había logrado la primera mayoría, representaba indudablemente, por la composición de las fuerzas que lo apoyaban, por la ideología de alguna de ellas y por los métodos políticos que las caracterizaban, algunos riesgos serios para la continuidad del proceso democrático y las libertades públicas en Chile y, agregaba, en lo pertinente que:

La Democracia Cristiana optó, democráticamente, por plantear al candidato que había obtenido la primera mayoría, Senador Allende, la necesidad de garantizar públicamente al país la continuidad del sistema democrático chileno, y desvanecer, de manera real y efectiva, los temores que sobre las libertades públicas embargaban el corazón de muchos miles o millones de chilenos, diciéndole que, si otorgaba tales garantías —reitero— de manera real y efectiva, institucionalizadas mediante una reforma constitucional, podría contar con el apoyo demócratacristiano para elegirlo Presidente de la República en el Congreso Pleno².

En cuanto a los aspectos que necesitaban ser garantizados manifestaba don Benjamian Prado, presidente del mismo partido, ante el Senado:

Nos interesa la mantención del pluralismo político y de las garantías constitucionales. Nos interesa la plena vigencia del estado de derecho. Nos interesa que las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros sigan siendo una garantía de nuestra convivencia democrática. Nos interesa que la educación permanezca independiente de toda orientación ideológica oficial y que se respete la autono-

² SENADO, Legislatura Extraordinaria, Sesión 6a., 22 de octubre 1970., pág. 570.

*mía en las universidades. Nos interesa la existencia libre de las organizaciones sindicales y sociales*³.

Qué ocurre con los otros dos sectores políticos frente a la elección presidencial y a la aprobación de este estatuto de garantías democráticas:

Los sectores de la llamada derecha tradicional enfrentaron la campaña presidencial manifestando permanentemente que una división de los sectores democráticos tradicionales significaba un error, puesto que se beneficiaba el candidato socialista y ello importaba el riesgo de comprometer al país en una experiencia marxista y, como resultado históricamente comprobable, podría llegar a ser irreversible.

En la Cámara de Diputados señala el Sr. Maturana por el Partido Nacional que la garantía que pretende ser el proyecto de reforma *es insuficiente, es precaria y es ineficaz*. Según él, lo anterior se explica:

*porque no se exigen quórum especiales que garanticen la permanencia de las normas que establece; porque puede que éste no llegue nunca a concretarse como reforma a la Constitución; porque nada se dice respecto de la independencia de los poderes del Estado y, en especial, del Poder Judicial; y porque todas las normas contenidas en el proyecto existen en países de la órbita soviética; sin embargo, esos pueblos viven en condiciones de libertad individual extraordinariamente difíciles y dolorosas*⁴.

Finalmente el sector de la llamada izquierda chilena, integrado por los partidos de la Unidad Popular, sostuvo la necesidad de aprobar el proyecto de reforma. En efecto, el propio candidato don Salvador Allende en una carta respuesta al Presidente de la Democracia Cristiana manifestaba:

Concuerdo con ustedes en la necesidad de garantizar la plena subsistencia de un régimen de convivencia democrática y de libertades públicas. El país entero conoce la

³ *Ibid.*, pág. 573.

⁴ CAMARA DE DIPUTADOS, Legislatura Extraordinaria, Sesión 6a., 15 octubre 1970, pág. 417.

*posición que invariablemente he mantenido en defensa de de los principios democráticos*⁵.

Agrega más adelante que

la libertad de conciencia, de palabra, de prensa, y de reunión, la inviolabilidad del domicilio y los derechos de sindicalización y organización regirán efectivamente sin las cortapisas con que las limitan actualmente las clases dominantes.

*El pluralismo político e ideológico es consustancial con el carácter mismo de la Unidad Popular y con nuestro reiterado propósito de que se haga efectivo en todos los ámbitos de la vida nacional. Hemos sostenido que todas las transformaciones políticas, económicas y sociales se harán a partir del orden jurídico actual y con respeto a un Estado de Derecho*⁶.

Es interesante recordar que los representantes de los partidos de la Unidad Popular nunca miraron a este estatuto como una negociación en cuanto a su programa de gobierno, aunque sí como condición que debían superar para acceder al poder. Por ello creemos conveniente citar las palabras del Presidente Allende manifestadas en la entrevista que le concediera el periodista Regis Debray en marzo de 1971, a propósito de la pregunta sobre si era imprescindible negociar este estatuto de garantías.

Responde el Presidente:

Sí, por eso lo hicimos. Sigo convencido que fue correcto producir ese Estatuto de Garantías, pero es conveniente aclarar que no es justo usar la palabra negociación, por cuanto nosotros no cedimos una línea de nuestro programa de gobierno. Un sector del Partido Demócrata Cristiano, con uno de sus líderes a la cabeza, Radomiro Tomic... llegó a la conclusión que si ese Partido no entregaba los votos de Senadores y Diputados para producir una mayoría que reconociera nuestro triunfo, Chile iría a la

⁵ CAMARA DE DIPUTADOS, Legislatura Extraordinaria, Sesión 6a. 15 octubre 1970, pág. 422.

⁶ Ibid. pág. 422.

guerra civil. Ese sector propuso, entonces, que se reconociera la victoria de la Unidad Popular a cambio de un "Estatuto de Garantías". Por un lado dijeron que nosotros teñidos por la ideología de la clase revolucionaria provocamos terror pero al mismo tiempo agregaron que no podían ser responsables de la guerra civil. Así salió el "Estatuto". Léelo y compáralo con nuestro programa de gobierno para llegar a la conclusión que no cambiamos ni una coma del programa. En ese momento lo importante era tomar el gobierno⁷.

Los antecedentes expuestos nos demuestran cómo se conducen políticamente los órganos del poder cuando se ven enfrentados a una decisión de trascendencia. En este caso los integrantes del Congreso Nacional condicionan el ejercicio de la función electoral, porque las circunstancias así lo exigen, al uso de otra función como es la constituyente, no como una finalidad técnica puramente, sino con una clara finalidad política conducente a producir un resultado previamente determinado.

Este resultado querido significaba para unos, asegurarse el acceso al poder y para los otros, satisfacer el doble propósito de respetar la preferencia que arrojaba el acto eleccionario de la ciudadanía y de establecer ciertos resguardos frente al riesgo que importaba la llegada al gobierno de fuerzas políticas cuya concepción ideológica podía atentar en contra de la continuidad del sistema democrático.

2.2. PRIMER Y SEGUNDO AÑO DE LA UNIDAD POPULAR

Una segunda muestra ha sido seleccionada en cuanto implica una suerte de juzgamiento político a la gestión gubernamental, por parte del Congreso.

Se trata de la interposición de una acusación constitucional en contra del Ministro del Interior, don José Tohá, en la que se advierte que el ejercicio de esta función judicial se realiza con una finalidad que sobrepasa lo puramente jurídico penal, atendidas las causales invocadas, para entrar en el campo de lo político.

Transcurrido el primer año de gobierno de la Unidad Popular a juicio de un sector mayoritario de los parlamentarios, se habría

⁷ Revista Punto Final, Stgo., 10 marzo 1971, Documentos. Pág. 58.

incurrido en una serie de hechos que significaban una trasgresión de las libertades esenciales y del ordenamiento jurídico constitucional. Recogiendo esta preocupación la Democracia Cristiana patrocinó esta acusación que será la primera de muchas otras que tendrán éxito.

Fundando la posición de este partido político, el diputado Sr. Aylwin señala que cualquiera que sea la magnitud de los avances económicos, las transformaciones sociales o las dificultades justifican ninguna restricción a las libertades esenciales, situación que ha estado ocurriendo según los ejemplos que destaca. En lo que nos interesa, expresa este parlamentario que:

los ejemplos citados recientemente sirven para orientarnos sobre lo que esta acusación constitucional realmente es. Puesto que se trata del comienzo de un juicio con caracteres jurisdiccionales, se fundamenta ella en la infracción de preceptos legales y constitucionales. Pero, además, y puesto que es un juicio político y tiene una motivación de este tipo, se apoya la acusación también en una razón de este carácter, que incide tanto en la defensa de valores esenciales como en la crítica a una determinada forma de conducción de la cosa pública que divide espiritualmente a la nación y dificulta su propia tarea revolucionaria⁸.

Los sectores representativos de la Unidad Popular manifestaron su rechazo a la acusación. Sostiene al efecto el Diputado Sr. Jaque que:

Esta acusación, deducida esencialmente con fines políticos, tiende a obstaculizar la marcha de este proceso revolucionario. Nosotros dijimos durante la campaña que no íbamos a esta elección para únicamente ganarla, que lo que deseábamos era cambiar precisamente el régimen y el sistema. De tal manera que no estamos en la hora de la conciliación, de la componenda, o de los "arreglines" a espaldas del pueblo, como ha sido tradicional en este país... Estamos en la hora del enfrentamiento... Por un lado, los que realmente están por los cambios revolucionarios en libertad, no en las palabras sino en los hechos,

⁸ CAMARA DE DIPUTADOS, Legislatura Extraordinaria, Sesión 6a., 6 enero de 1972, pág. 2754.

*y por otro lado, los que realmente están por el sistema capitalista con todos sus privilegios y con todos sus vicios. Por eso, porque esta acusación no se apoya en ningún precepto legal, ni ético, es por lo que los parlamentarios de estos bancos vamos a votar en contra*⁹.

Los sectores de la derecha concurren en favor de la acusación. Así se desprende de la intervención que realiza el Diputado Demócrata Radical, Sr. Señoret, ante el Senado formalizando la acusación. Señala en lo pertinente, que:

*es necesario decir que esta acusación constitucional importa una llamada de atención del Congreso Nacional, conforme al resorte constitucional, a los excesos del Gobierno, que, en su afán demagógico de pretender realizar el programa trazado por la Unidad Popular con celeridad inusitada, en innumerables oportunidades se ha desentendido del orden legal vigente, al que ha sobrepasado o interpretado antojadizamente, y en su afán de adquirir la plena hegemonía del Poder, desentendiéndose de la necesaria armonía con los otros Poderes del Estado, ha incurrido en abuso de autoridad, violación a la ley, a las personas y a las instituciones*¹⁰.

Todos sabemos el destino que tuvo la acusación efectivamente aprobada tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. El Presidente la misma noche en que se acordaba la suspensión en el cargo por la Cámara, decide nombrar a don José Tohá, Ministro de Defensa Nacional y reuniendo a los comandantes en jefe, expresa:

Señores Comandantes, la oposición está negando mi facultad constitucional de designar secretarios de estado y de mantenerlos mientras cuenten con mi confianza. El nuestro no es un régimen parlamentario y yo voy a hacer respetar el régimen legal. Esta tarde la Cámara de Diputados suspenderá a José Tohá como Ministro del Interior por razones exclusivamente políticas y no legales, pues Tohá

⁹ CAMARA DE DIPUTADOS, Legislatura Extraordinaria, Sesión 38, 6 enero de 1972, pág. 2851.

¹⁰ SENADO, Legislatura Extraordinaria, Sesión 50a. 19 enero de 1972, pág. 2681.

*no ha incurrido en ningún delito. Estamos ante un juicio político ilegal. Pero aunque yo no puedo interferir en lo que resuelve el Congreso, sí deseo impedir que éste interfiera en mis prerrogativas. Por esta razón, sin esperar a que el Senado resuelva la suerte de la acusación, yo me propongo mantener a Tohá en el gabinete. Mi intención es designarlo mañana mismo Ministro de Defensa Nacional. Como va a ser el superior inmediato de las Fuerzas Armadas, he querido comunicárselo a ustedes antes de hacerlo público*¹¹.

De este modo se da paso a lo que se llamó el enroque ministerial, el cual seguiría siendo utilizado por el Presidente cada vez que uno de sus Ministros, Intendentes o Gobernadores fue objeto de una acusación constitucional.

Conjuntamente con lo anterior, transcurrido el que fuera el primer año de gobierno de la Unidad Popular, fue temiéndose por el vertiginoso crecimiento que va experimentando el área social de la propiedad, sin que el Congreso haya participado en la discusión de proyectos de ley sobre la materia, es decir sin que haya ejercido la función legislativa constitucionalmente reservada para regular este tipo de situaciones jurídicas. En cambio ello se ha ido logrando por la vía de expropiación, de las intervenciones, de las requisiciones basadas en instrumentos jurídicos de dudosa legalidad o bien por la vía de la toma de las industrias, fundos o propiedades por parte de trabajadores o pobladores.

Frente a este temor, la Democracia Cristiana propicia una reforma de la Constitución Política, llamada de las áreas de la economía, la cual es suscrita por los Senadores Hamilton y Fuentealba. Fundando esta moción, ante el Senado, señala el primero de ellos que:

a nuestro juicio, constituye un deber elemental, dentro de un proceso democrático, que las grandes transformaciones que deben realizarse en la estructura social, política y económica del país se hagan cara al pueblo, con la debida participación de sus representantes, que no sólo es el Presidente, sino también los miembros del Congreso,

¹¹ GARCÉS, Juan E., *Allende y la Experiencia Chilena*, Barcelona, Seix-Barral, 1976, pág. 182.

*quienes hemos sido elegidos en votación popular, libre y secreta. Tampoco puede olvidarse que el actual Primer Mandatario fue elegido Presidente de Chile, legal y legítimamente, con nuestros votos y por este Parlamento*¹².

Agrega el Senador, Sr. Fuentealba que:

*descartada por el sectarismo la posibilidad de colaborar mediante entendimientos sobre cuestiones específicas en las cuales existen coincidencias, la Democracia Cristiana debe volcar todos sus esfuerzos en impedir la violación de los compromisos contraídos por el Presidente de la República y en evitar que furtivamente se vaya montando en el país todo el aparato de un régimen que puede devenir en totalitarismo, mientras dentro de Chile y fuera de él se escuchan voces solemnes de devoción democrática, cada vez con menos sustento en la realidad*¹³.

Las corrientes de la Unidad Popular expresan a través del Senador comunista, Sr. Valente que:

*a nuestro juicio la iniciativa de los Honorables señores Hamilton y Fuentealba constituye un desesperado salvavidas para defender a los monopolios. Es un intento de obstaculizar la formación del área social como lo está planeando el Gobierno en su proyecto de ley, pues se sabe que cualquier trámite constitucional o legal puede ser distorsionado por el Congreso en cuanto al planteamiento del Ejecutivo, por la mayoría reaccionaria que se advierte en el Parlamento, y que en muchas oportunidades ha variado fundamentalmente el criterio gubernamental en planes económicos*¹⁴.

Agrega el Senador Radical, Sr. Baltra que:

reiteramos nuestra convicción en cuanto a la necesidad y convivencia de precisar el ámbito del área social, pues

¹² SENADO, Legislatura Extraordinaria, Sesión 14, 29 de octubre de 1971, pág. 569.

¹³ SENADO, Legislatura Extraordinaria, Sesión 18, 2 noviembre de 1971, pág. 660.

¹⁴ SENADO, Legislatura Extraordinaria, Sesión 15, 30 de octubre de 1971, pág. 597.

*así se resuelve un problema real y concreto. Pero no podemos convenir en que se intente cercenar facultades al Ejecutivo limitando constitucionalmente el alcance de las disposiciones contenidas en el proyecto que pende de la consideración de la Cámara de Diputados. No se contribuye a la solución de los problemas creando nuevas dificultades que pueden inclusive aumentar la incertidumbre, sino esclareciendo las fronteras del área de propiedad sin que las normas o disposiciones legales que se dicten entorpecen la acción propia del Gobierno*¹⁵.

Por los sectores de derecha, concurren por la reforma señalando en la voz del Senador del Partido Nacional, señor Ochagavía que:

*la reforma que estamos votando probablemente no habría tenido la trascendencia que hoy reviste si no hubiese surgido la necesidad imperativa de poner término inmediato a los abusos, despojos y atropellos de que han sido víctimas los hombres de trabajo, indiscriminados por un Gobierno que no ha ocultado su propósito de apoderarse de todas las actividades nacionales tras el afán de controlar la independencia y libertad política de los ciudadanos. El país debe tener presente que el Congreso, al aprobar esta reforma constitucional, está cumpliendo con la obligación de resguardar el derecho de los chilenos a la libertad de trabajo, y el de los trabajadores a incorporarse a un régimen de participación y propiedad, a fin de que, resguardada su independencia y estabilidad funcionaria, no esté expuesto a menoscabo el ejercicio pleno de su libertad política; y para que se obligue al Estado, por último, a volcar sus posibilidades económicas a nuevos ámbitos de acción que aseguren creación y no apropiación de riquezas, de modo que se aumente el bienestar común*¹⁶.

El proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso fue observado por el Presidente Allende, observaciones que fueron

¹⁵ SENADO, Legislatura Extraordinaria, Sesión 20, 2 de noviembre de 1971, pág. 691.

¹⁶ SENADO, Legislatura Extraordinaria, Sesión del Congreso Pleno, 19 de febrero de 1972, pág. 13.

desechadas por el Congreso con las mayorías exigidas por la Constitución. Sin embargo, el Presidente, haciendo una interpretación del texto constitucional, concluyó que la mayoría lograda no era la suficiente y remitió el proyecto al Tribunal Constitucional para que resolviera. Este no tenía competencia en materia de proyectos de reforma constitucional, por lo que se declaró incompetente. Luego el Presidente promulgó la reforma en aquella parte que él no había observado, lo que fue representado por la Contraloría General de la República, atendido lo cual, nunca se dictó la reforma a pesar de que el Presidente estaba obligado a hacerlo.

De lo visto precedentemente es posible deducir que durante los dos primeros años de gobierno la intención de la Unidad Popular de imponer su programa de transformaciones se encuentra con una franca resistencia del Congreso Nacional, cuyos parlamentarios en su mayoría se han sumado a la oposición política. Esta resistencia se expresa, esta vez, utilizando las funciones judicial (juicio político) y constituyente, pero igualmente con una clara finalidad política cual es la de presionar al gobierno para que encauce su actividad por la vía constitucional y legal.

2.3. EL CUESTIONAMIENTO FINAL

Esta última muestra se refiere al empleo que realiza el Congreso Nacional de una función radicada constitucionalmente en una de sus ramas, la Cámara de Diputados, que sí tiene una dimensión propiamente política. Se trata de la fiscalización de los actos de gobierno, que se materializa en la adopción de acuerdos u observaciones con la mayoría de los diputados presentes.

Esta atribución corresponde a aquellos equilibrios propios de un régimen democrático, tendientes a contrapesar a los órganos del poder. No obstante, aclara el texto constitucional, que su ejercicio no puede comprometer la responsabilidad política de los ministros, en el sentido de poder ser éstos censurados. Ello, porque el nuestro es un sistema presidencial de gobierno en el que tal institución no cabe y además porque asumida la experiencia de los derribamientos de gabinete, vivida al amparo de la Constitución de 1833, se hizo necesario que la Constitución de 1925 lo estableciera expresamente.

Al tiempo en que se decide por los diputados democratacristianos presentar la moción de acuerdo en uso de esta facultad, nuestro país había sido y era testigo de una cadena de sucesos que

habían alterado gravemente la convivencia nacional caracterizada en esos momentos por una fuerte polarización política.

Se sustenta este acuerdo de 22 de agosto de 1973, en circunstancia de haberse ido perdiendo las condiciones que determinan la existencia de un estado de derecho, agravado por el hecho de no haberse respetado los derechos especialmente contenidos en el *Estatuto de Garantías Democráticas* lo que significaba además, la violación de un compromiso político que había sido condición de acceso al poder de la Unidad Popular.

Lo anterior se desprende en forma clara de las palabras del Diputado Sr. Orrego quien funda la moción por el Partido Demócrata Cristiano señalando:

*Desde hace casi tres años los Diputados democratacristianos hemos venido reiterando que el actual Gobierno progresivamente ha conculcado el Estatuto de Garantías Constitucionales que aprobara la Unidad Popular en este mismo Congreso y que permitiera el acceso al poder del señor Allende*¹⁷.

Agrega más adelante que:

*el Congreso no puede seguir silenciando la grave situación por la que atraviesa Chile y tiene que hacer un enjuiciamiento global de ella, porque la situación de ilegalidad pasa por atropellos reiterados a las facultades de la Contraloría General de la República, por atropellos reiterados a los Derechos ciudadanos, a los medios de comunicación de los chilenos, y hasta en algunos casos, a la libertad de las personas, como hemos tenido aquí demostración cada vez que hemos acusado a un Intendente*¹⁸.

Indica más adelante que:

Por esta razón es necesario que se restablezca con toda claridad el imperio de la Constitución y de la ley y, en este caso, es obligación de los señores Ministros militares que han asumido tan altas funciones en representación

¹⁷ Diario La Nación, reproducción de la Sesión Ordinaria Nº 33 de la Cámara de Diputados, 22 agosto de 1973, Biblioteca del Congreso Nacional.

¹⁸ *Ibid.*

*de instituciones que son patrimonio de toda la patria, que ellos también asuman su responsabilidad para restablecer el orden constitucional y legal*¹⁹.

Por los sectores de la Unidad Popular y en representación del Partido Comunista, el Diputado Sr. Inzunza expresa que:

*en este proyecto se comete la inconstitucionalidad, que tiene un significado político extremadamente grave, de dirigir este proyecto de acuerdo no como la Constitución lo establece al Presidente de la República, sino también, a un determinado número de Ministros, específicamente aquellos que en Gabinete de Seguridad Nacional tienen el honor de usar uniforme. Esto significa una violación abierta del texto constitucional y de su espíritu puesto que de algún modo, implica interferir en el derecho constitucional del Presidente de la República para nombrar él a sus Ministros, sin el parecer de la mayoría parlamentaria*²⁰.

En representación del Partido Socialista participa el Diputado Sr. Barberis manifestando que los Diputados de la oposición no pueden suponer que el proyecto de acuerdo significa una fuerza moral para restaurar la legalidad. Más bien se trata justamente, dice:

*de otorgarles a los militares facciosos, que han logrado reclutar para sus oscuros propósitos un pretexto aparentemente legal. Si este Congreso aunque sea a través de un simple proyecto de acuerdo levanta la sombra de ilegitimidad del gobierno evidentemente los oficiales ya no se sentirán facciosos, sino que constitucionales, es decir, los militares facciosos le piden una ayudita al brazo civil de la sedición, el cual está dispuesto a otorgársela a través de este proyecto de acuerdo*²¹.

Por el sector de la derecha interviene el diputado por el Partido Nacional, Sr. Pérez de Arce señalando que el Poder Ejecutivo ha dejado de encuadrarse en la Constitución y en las leyes y que su partido estima que:

¹⁹ Diario La Nación, reproducción de la Sesión Ordinaria N° 33 de la Cámara de Diputados, 22 agosto de 1973, Biblioteca del Congreso Nacional.

²⁰ Ibid.

*esto ha dado lugar a la ilegitimidad del ejercicio del actual Gobierno del mandato del ciudadano Salvador Allende a quien los chilenos –hemos sostenido públicamente– no pueden ya continuar obedeciendo como Presidente de la República y tenemos razones para hacer esta afirmación*²².

Agrega más adelante en su intervención que:

*nosotros hoy concretamente queremos acusar al señor Allende de haber invadido dictatorial y arbitrariamente las principales atribuciones no sólo del poder legislativo sino también del poder judicial*²³.

Termina indicando que no quiere extenderse

*en el mayor y más grave de los abusos: no haber promulgado lisa y llanamente las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso Nacional, actuación del señor Allende que viene a rubricar la situación de ajuricidad que vive el país*²⁴.

Finalmente, el Diputado de la misma colectividad, Sr. Amello expresa que:

*hay otra situación que el país ha presenciado con alarma en estos días que consiste en los esfuerzos del gobierno marxista por comprometer en la gestión de Gobierno a las Fuerzas Armadas, incorporar a éstas al Gobierno equivale a comprometerlas en el fracaso, en la destrucción y en el desquiciamiento de nuestra patria, en hacerlas compartir las ilegalidades que este Gobierno ha venido cometiendo deliberada y sistemáticamente que lo han conducido a colocarse en la más abierta inconstitucionalidad y a transformarse en un gobierno ilegítimo por el ejercicio arbitrario del Poder*²⁵.

El acuerdo propiamente tal, en su parte considerativa señala que

²² Diario La Nación, Reproducción de la Sesión Ordinaria N° 32 de la Cámara de Diputados, 22 agosto 1973, Biblioteca del Congreso Nacional.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

en el empeño puesto por el Gobierno para conquistar el poder total con el fin de instaurar un sistema totalitario, ha incurrido en violaciones sistemáticas que han significado el desconocimiento y atropello de las atribuciones de los otros poderes, la infracción habitual de las garantías que la constitución asegura a todas las personas y el permitir la creación de poderes paralelos para reemplazar a los poderes legítimos. Denuncia que en la quiebra del estado de derecho tiene especial gravedad la formación y desarrollo de grupos armados que están destinados a enfrentarse a las Fuerzas Armadas y concluye que la presencia de Ministros militares en el Gobierno debe encaminarse a reestablecer las condiciones de pleno imperio de la Constitución y las leyes y garantizar la convivencia democrática.

En su parte resolutive, representa al Presidente de la República y a los Ministros de Estados miembros de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, el grave quebrantamiento del orden constitucional y legal de la República que entrañan los hechos reseñados; representa en razón de sus funciones, del juramento de fidelidad a la Constitución y a las leyes que han prestado y en el caso de los Ministros aludidos, la naturaleza de sus instituciones, les corresponde poner inmediato término a las situaciones de hecho referidas, a fin de encauzar la acción gubernativa por las vías de Derecho y asegurar las bases esenciales de convivencia democrática entre los chilenos. Finaliza señalando que si ello lo lograren, dichos ministros habrían prestado un valioso servicio a la República, mientras que en caso contrario comprometerían gravemente el carácter nacional y profesional de las Fuerzas Armadas y de Carabineros con abierta infracción al artículo 22 de la Constitución y grave deterioro de su prestigio institucional.

Este último hecho relacionado nos permite deducir cómo el Congreso Nacional, que había ejercitado sin resultado todas sus atribuciones con el fin de detener el avance de las transformaciones que estimaban la mayoría de sus integrantes, al margen de la legalidad, recurre a la utilización de la última de aquellas, la función fiscalizadora de los actos de gobierno, para realizar lo que constituyó un cuestionamiento global de la gestión de la Unidad Popular, acompañado de un claro llamado a enmendar rumbos no sólo al Presidente de la República, sino, especialmente a los Ministros de Estado militares, como única justificación, en este último caso, de su permanencia en el Gabinete.

III. CONCLUSIONES

El régimen democrático establecido por la Constitución Política de 1925, una de cuyas bases esenciales es el respeto al estado de derecho en el que se comprometieron todos quienes fueron llamados a gobernar, se vio expuesto a la situación de crisis durante el gobierno de la Unidad Popular.

Del mismo modo como ocurrió en las escasas oportunidades que exhibe nuestra historia en materia de crisis institucional, el conflicto se da entre aquellos órganos del poder, constitucionalmente establecidos para controlarse mutuamente como garantía de estabilidad política, como son el Presidente de la República y el Congreso Nacional. Esta vez, sin embargo, el gran protagonista es el proyecto político de la Unidad Popular, que significaba la realización de profundas transformaciones en lo económico, en lo político y en lo social, dirigido por fuerzas políticas ideológicamente comprometidas con el marxismo.

El dilema consistía en hacer posible esta compatibilidad entre el programa de gobierno y el respeto a la institucionalidad legal vigente. El Presidente de la República y la Unidad Popular entendieron que aquélla proporcionaba espacios susceptibles de ser aprovechados y, en tal virtud, se compromete a respetarla, pero es un hecho que, en definitiva, como lo prueban las muestras seleccionadas, la institucionalidad resulta insuficiente para contener el proceso de transformaciones, el cual termina siendo impuesto al margen de la misma.

Por otra parte, el Congreso Nacional que, utilizando su función electoral, le brinda su apoyo al candidato de la Unidad Popular para que acceda al gobierno, a medida que avanza el proceso, asume paulatinamente, a través de sus restantes funciones, la tarea de exigir el respeto del estado de derecho y el que se encauce la actividad gubernativa por las vías constitucionales y legales.

Cabe destacar que en este conflicto cada uno de los poderes del Estado recurre, en el uso de sus respectivas atribuciones, a interpretaciones de las disposiciones constitucionales que son absolutamente contradictorias, consiguiéndose de esta forma, que tales preceptos terminen siendo ineficaces.

Es posible deducir, que los integrantes del Gobierno y del Congreso Nacional hacen uso de sus atribuciones de control recíproco, apoyados más que en razones de procedencia puramente constitucional o legal, en la necesidad de obtener un determinado efecto

político, lo que se traduce en que, a su vez, el poder afectado, buscará interpretaciones que anulen tal efecto político, produciéndose así, la ineficacia del control interorgánico.

En relación con la primera muestra seleccionada, esto es, el acceso de la Unidad Popular al poder, se advierte en forma clara como los integrantes del Congreso Nacional, en este caso, quienes constituyen la fuerza política que decide la elección, condicionan políticamente tal decisión a la aprobación del Estatuto de Garantías Democráticas, reforma a la constitución que fortalecía, en definitiva, la vigencia de las condiciones esenciales del estado de derecho. Por su parte, las fuerzas políticas del candidato electo no vieron en ello dificultades al desarrollo de su programa y consintieron en la reforma propuesta como condición política de acceso al gobierno.

En lo que se refiere a la segunda muestra, es decir, a la acusación constitucional contra el Ministro del Interior, si bien se aducen como fundamentos de su procedencia la infracción a la constitución y a las leyes, no se oculta por los patrocinadores, que se trata de un cuestionamiento político al gobierno, el cual contrariamente a lo prometido comenzaba a soslayar la institucionalidad legal y, en muchos casos, a conducirse al margen de la misma. Interpretada esta acción el poder afectado busca evitar su efecto, para lo cual recurre a una interpretación de la Constitución que lo lleve a concluir que no hay impedimento para nombrar al Ministro acusado en otra cartera, desvirtuándose de este modo la eficacia del control.

Otro tanto ocurre a propósito de la reforma constitucional sobre las áreas de la Economía, en que el Presidente de la República, desconociendo el efecto claro de la reforma que había operado en relación con los proyectos de reforma constitucional en 1970, desatiende la obligación que adquiere, por la votación del Congreso, y no promulga el proyecto de reforma, lo que por cierto es interpretado como uno de los más graves atentados contra la Constitución. En este caso la intención política por parte de los parlamentarios, al utilizar el poder constituyente, era el delimitar el ámbito de la propiedad estatal y resguardar la garantía constitucional del derecho de propiedad, especialmente la propiedad privada, en tanto que por parte del Gobierno, políticamente la reforma importaba enterrar la libertad que había adquirido el Ejecutivo para materializar las transformaciones económicas, mediante las

expropiaciones, requisiciones, intervenciones y tomas, en gran medida al margen de la ley.

Finalmente, la cuarta muestra escogida, constituye, como lo señalan los propios parlamentarios patrocinadores del acuerdo de la Cámara de Diputados, un cuestionamiento global a la gestión gubernativa de la Unidad Popular. En este acuerdo, se concluye que las condiciones esenciales que garantizan el estado de derecho han sido sistemáticamente desconocidas por el gobierno en su afán por conquistar el poder total e instaurar un sistema totalitario. Nuevamente la finalidad es obviamente política, frenar el proceso que sobrepasa la institucionalidad y encausarlo. Para los partidarios del Gobierno es una maniobra inaceptable y peligrosa, puesto que siembra la duda de la ilegitimidad del gobierno y favorece la intervención militar.

En todo caso, lo que se desprende de este análisis es que el proyecto político de la Unidad Popular, contrariamente a lo esperado por sus realizadores, desde el momento en que importaba establecer un modelo de sociedad, que no se apartaba del socialismo marxista, se hizo incompatible con la institucionalidad legal establecida por la constitución, la cual, a pesar de los esfuerzos desplegados por integrantes de los diferentes órganos, se vio desbordada por el acontecer político y, en razón de ello, se hizo ineficaz en orden a ofrecer vías de solución de la crisis.