

Institute for the New Chile

AIN-39

La subversión institucional
en Chile: 1970-1973.

Waldo Fortín C.

Wijnhaven 25.
2e verdieping.
3011 WH Rotterdam.
Phone: 010-122114.
The Netherlands.

WALDO FORTIN C., abogado, fue Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Chile y Fiscal de la Corporación del Cobre de Chile. Actualmente participa en tareas de investigación en la Universidad Erasmo de Rotterdam y en el Transnational Institute de Amsterdam. Es investigador asociado del Instituto para el Nuevo Chile.

LA SUBVERSION INSTITUCIONAL EN CHILE (1970-1973)

La tesis que se sustenta en este trabajo es que durante el período presidencial del Dr. Salvador Allende en Chile, sectores opuestos a su gestión desarrollaron un intento sistemático para distorsionar el régimen de gobierno, con el objeto de impedir o dificultar en grado considerable, los cambios sociales que la Unidad Popular propiciaba. A nuestro juicio, este intento -como tal- fracasó, en la medida en que la estructura constitucional permitió al Presidente de la República utilizar mecanismos jurídicos para contrarrestar, con un mínimo grado de efectividad, esta forma de subversión institucional. Sin embargo, la actividades subversivas que no pudieron alcanzar el fin inmediato por ellas buscado (cambio del régimen de gobierno) provocaron una inmovilidad de la estructura institucional estatal con la consecuente tensión social por ella generada, que contribuyó de manera decisiva a crear las condiciones necesarias para el golpe militar de Septiembre de 1973. En definitiva, este intento complementó y aseguró la eficacia de las actividades subversivas que llamaremos extrainstitucionales, en contraste con las anteriores, cuyo propósito era poner fin a la experiencia de cambio social que encabezaba el Dr. Allende, incluso al precio de destruir todo el sistema democrático.

En el curso de los comentarios que siguen, será imprescindible hacer referencia a normas constitucionales vigentes en Chile hasta el 11 de Septiembre de 1973 y describir algunos de los conflictos relativos a su interpretación. El riesgo de entrar en este terreno de por sí árido, se hace inevitable dada la naturaleza del tema.

Es un hecho conocido que el régimen de gobierno existente en Chile, tenía el carácter de presidencial con un ejecutivo vigorizado. El propósito de la Constitución de 1925 fue el de robustecer la figura del Presidente de la República, entregándole facultades que sobrepasaban las establecidas en el modelo clásico de la Constitución de los Estados Unidos. Las reformas constitucionales de 1943 y 1970 acentuaron esta situación. No es extraño entonces que, en nuestra opinión, durante los últimos cuarenta años de vida institucional en Chile, el Presidente de la República fue el eje de las decisiones políticas y que, aún cuando ningún gobierno contó con una mayoría estable en ambas ramas del Congreso, el Presidente /.

tuvo la posibilidad de imponer, en sus líneas esenciales, su programa de gobierno. Sin embargo es necesario tener presente que la interdependencia entre los órganos del Estado, particularmente Presidente de la República y Congreso, generó una larga tradición de compromiso y negociación, estableciendo un límite histórico al desacuerdo, el que no podía ser sobrepasado a riesgo de poner en peligro el sistema mismo.

Quando el Presidente Allende asumió el gobierno en Noviembre de 1970, este predominio presidencial, institucionalmente establecido y socialmente aceptado, fue visto como una amenaza de gravedad por parte de los sectores políticos y sociales opuestos a su programa de gobierno. El hecho de que la Unidad Popular propuso un ambicioso programa de cambios sociales que tenía como objetivo final el reemplazo del sistema capitalista, sumado a las atribuciones que poseía el Presidente que, sin ser por sí solas suficientes para ejecutar este programa en su integridad, lo habilitaban para avanzar de manera importante en ese sentido, provocaron una audaz reacción de parte de los sectores mencionados. Ellos comienzan a utilizar hasta el máximo de sus posibilidades, todas las facultades que el sistema institucional les permite controlar, para que este predominio presidencial no se traduzca en la realización efectiva de las reformas propuestas por Allende. El sistema gubernamental y, más aún, todo el sistema institucional, comienza a ser modificado de hecho. Los órganos del Estado en su práctica diaria empiezan a interpretar las normas que configuran el sistema de gobierno de tal manera de quitar atribuciones al Presidente de la República y convertirlo en una figura carente de poder político. La controversia más importante en este campo se produce entre Presidente y Congreso. Este último intenta trasladar el centro de las decisiones políticas a su esfera de competencias y, de este modo, crear una suerte de parlamentarismo que impida al Dr. Allende la ejecución de su programa de gobierno. En este punto, no haré referencia a las formas de obstrucción empleadas por el Congreso ya que, si bien ellas pueden ser criticadas desde el punto de vista de su intencionalidad, respondían al ejercicio de facultades constitucionales y no representaban una extralimitación abierta de sus competencias. Lo que interesa destacar son las actuaciones del Congreso que implicaron el desconocimiento de normas constitucionales y el intento de distorsión del sistema de gobierno.

En el Congreso Nacional, las fuerzas /.

sumadas de la oposición al gobierno de Allende formaban una clara mayoría sobre los representantes de la Unidad Popular. La rígida disciplina partidaria existente dentro del sistema de partidos en Chile, hacía que esta mayoría fuera fácilmente adscrita al proyecto de distorsión del régimen de gobierno, a pesar de discrepancias individuales que se producían en su seno. De este modo, los diversos arbitrios anticonstitucionales con que se llevó a la práctica este proceso, se aplicaron de manera consistente y eficaz. El primero de ellos fue el intento de ejercer un control político sobre el Presidente, de acuerdo a prácticas e instituciones propias de un gobierno parlamentario, pero que no tienen cabida dentro del régimen presidencial. Específicamente se trató de hacer efectiva la responsabilidad política de los Ministros de Estado, de tal modo de hacer depender su permanencia en sus respectivos cargos, no de la confianza del Presidente de la República, como lo establecía específicamente la Constitución(1), sino de la aceptación de la mayoría del Congreso. Para lograr este propósito se desnaturalizó la institución llamada acusación constitucional -en gran medida equivalente al "impeachment" anglosajón- cuya función es perseguir la responsabilidad jurídica de altos funcionarios por los delitos y abusos que cometan en el ejercicio de sus cargos(2). La primera acusación que contó con el respaldo suficiente para ser aprobada, fue dirigida en contra del Ministro del Interior, José Tóhá en Diciembre de 1972(3). Este hecho puso en tensión todo el sistema de relaciones entre el Presidente y el Congreso. Del texto acusatorio resultaba indudable que lo que se perseguía era el enjuiciamiento de la política del gobierno y no la persecución de responsabilidades personales por actos delictivos o abusivos. Enfrentado a esta situación, el Presidente resolvió agotar las respuestas jurídicas para preservar la identidad del sistema presidencial. De acuerdo al procedimiento de la acusación constitucional, la Cámara de Diputados debía pronunciarse sobre la admisibilidad de ella y el Senado actuaba como jurado para declarar la culpabilidad del acusado. En el caso que se comenta, la Cámara declaró la admisibilidad en una votación que expresó, sin excepciones, la disciplina de los partidos respecto de sus direcciones políticas. Mientras se encontraba pendiente el pronunciamiento del Senado, el Dr. Allende designó a Tóhá como Ministro de Defensa. El Congreso acusó al Presidente de haber infringido la Constitución y presentó un recurso ante el Tribunal Constitucional para que declarara a Tóhá inhabilitado para ejercer el cargo de Ministro de Estado, en cualquier cartera. /.

El Tribunal en una sentencia pronunciada con el voto favorable de cuatro de sus miembros y una opinión disidente, declaró que lo obrado por el Presidente se ajustaba a la Constitución y, de este modo, ratificó las facultades del Presidente para designar a los Ministros de Estado y mantenerlos en sus cargos mientras contaran con su confianza(4). Aún cuando en el caso de Tohá, el propósito del Congreso no pudo ser alcanzado en su integridad, gracias a la intervención del Tribunal Constitucional, se abrió con él una interminable cadena de acusaciones que, si bien es cierto no lograban sino la finalidad limitada de separar a esos funcionarios del cargo específico que desempeñaban, tenía por efecto el creciente deterioro del sistema de convivencia política y del régimen democrático. Este clima se fue acentuando al punto de que en la primera mitad de 1973, los partidos de oposición discutían la posibilidad de acusar a la totalidad de los Ministros de Estado.

El Congreso, también, intentó restringir las atribuciones que como colegislador correspondían al Presidente y, en la tramitación de diversos proyectos de ley, desconoció el alcance de las facultades de éste para vetar y, asimismo, la iniciativa exclusiva que le correspondía en la discusión de ciertos proyectos de ley de carácter económico. Nuevamente, la intervención del Tribunal Constitucional, reclamada esta vez por el Presidente, impidió que se disminuyeran las potestades presidenciales(5).

El tercer orden de conflictos que analizaremos constituyó, a nuestro juicio, el más grave de los desbordes institucionales y el que, por lo tanto, acarreó mayores consecuencias. En Octubre de 1971, dos Senadores de la oposición presentaron un proyecto de reforma constitucional para regular lo que se llamó "Áreas de la economía". El propósito de esta reforma era reducir y, en ciertos casos, eliminar los poderes que el Presidente de la República había utilizado para crear el sector de propiedad social de la economía, particularmente en el sector industrial. Además, en las disposiciones transitorias que contemplaba el proyecto, se procedía a eliminar el área de propiedad pública ya formada. Frente a la aprobación por parte del Congreso de esta iniciativa, el Presidente de la República aceptó algunas de sus disposiciones y vetó otras. En esta etapa de tramitación del proyecto se produjo un desacuerdo institucional que se prolongaría hasta el golpe de Estado de 1973 y sería uno de los factores que ayudarían a precipitarlo. La mayoría del Congreso desarrolló una teoría, a cues-

-tro juicio abiertamente inconstitucional, que pretendía privar al Presidente, en la práctica, de sus atribuciones como Órgano del Poder Constituyente. Según esta teoría, la voluntad del Congreso podía imponerse sobre el veto del Presidente sin necesidad de alcanzar una mayoría calificada, como había sido el sistema imperante hasta ese momento. La justificación de esta tesis se encontraba en una reforma al procedimiento de modificación de la Constitución que se habría producido, de manera no expresa, a través de la introducción del plebiscito que se incorporó por la reforma constitucional de 1970. Según la opinión de esta mayoría del Congreso los únicos caminos para que el veto del Presidente prevaleciera, era que fuera aprobado por el Congreso o que, un plebiscito aprobara sus observaciones. En todo otro caso la decisión del Congreso se imponía(6).

Largo sería enumerar las razones de texto y de interpretación sistemática de todo el régimen constitucional que probaban —a nuestro juicio— la falacia de esta tesis. La gravedad de ella consistía en que su aceptación implicaba que el Congreso se transformaba, en las condiciones históricas concretas de Chile en 1973, en el Poder Constituyente, ya que la voluntad de la mayoría de sus miembros pasaba a ser obligatoria para el Presidente, a menos que recurriera en cada oportunidad al plebiscito. Como, por otra parte, la mayoría del Congreso entendía que cualquier materia podía ser regulada a través de una reforma constitucional, la calidad de co-legislador privilegiado que el régimen chileno asignaba al Presidente de la República, desaparecía.

El largo y apasionado debate público que siguió a este conflicto, tuvo como motivo central la afirmación de la mayoría del Congreso que la falta de aceptación por parte del Presidente de la tesis por ellos sustentada, significaba una abierta ruptura de la juridicidad y la demostración última de la ilegitimidad del gobierno. La alternativa que proponía al Presidente era convocar a un plebiscito y, cualquiera que fueran sus resultados, renunciar a sus facultades constitucionales, promulgar la reforma tal como la había aprobado el Congreso, con las mismas consecuencias, o insistir en sus posiciones con lo cual caía en la ilegalidad. Enfrentado a esta situación el Presidente intentó resolver el conflicto por la única vía jurídica al parecer abierta en este caso: el pronunciamiento del Tribunal Constitucional. La reacción del Congreso fue la de negar toda com- /.

petencia al Tribunal para pronunciarse sobre la controversia y afirmar que cualquiera sentencia que emitiera sería nula y nadie estaría obligado a acatarla y cumplirla. De este modo, la mayoría del Congreso cerraba de antemano la posibilidad de toda solución jurídica del conflicto.

En definitiva, el Tribunal Constitucional se declaró incompetente para resolver el caso, sin perjuicio de dejar establecido en el fallo, su enérgico rechazo ante la actitud de rebeldía anticipada del Congreso(7). La determinación del Tribunal tenía como consecuencia dejar en claro que, en su opinión, no existía dentro del sistema constitucional ningún órgano facultado para resolver obligatoriamente esta grave discrepancia entre el Congreso y el Presidente de la República. Esto tiene importancia destacarlo por cuanto, posteriormente, otro órgano del Estado, la Contraloría General de la República, se arrogó la categoría de tribunal de conflictos constitucionales y entró a pronunciarse sobre el diferendo de manera ilegal.

Esta nueva acción encaminada a distorsionar el sistema de gobierno en Chile, culminó y tuvo su fase de mayor acritud, pocos meses antes de que se produjera el asalto a toda la institucionalidad democrática. Si bien es cierto que estas maniobras tampoco alcanzaron el objetivo perseguido de imponer una nueva forma de distribución de poder entre los órganos estatales, el grado de conflictividad y la agudización de la inamovilidad institucional que generaron, fueron factores agregados a las condiciones para desencadenar el golpe de Estado. En el acta levantada por la Cámara de Diputados pocos días antes de que éste ocurriera y que, desde el punto de vista político, representa el visto bueno de la coalición de oposición para la sedición militar, este hecho se destaca como elemento fundamental de prueba de la ilegalidad del gobierno del Dr. Allende(8).

Fuera de la actuación de la mayoría del Congreso es necesario destacar, aunque someramente, los intentos de otros dos órganos estatales para atribuirse funciones que ni la Constitución ni la ley les reconocían y, por esta vía, distorsionar el sistema de gobierno: el Poder Judicial y la Contraloría General de la República.

El Poder Judicial desde muy temprano mostró una actitud de innegable antipatía frente al gobierno de la Unidad Popular, que se tradujo durante los años de su mandato, en una sistemática cam- /.

-paña para erosionar su legitimidad, y en el empleo de fraudes a la ley para entorpecer o impedir sus decisiones. La manifestación más clara de extralimitación de funciones del Poder Judicial se encuentra en la permanente invasión de las facultades privativas de la administración por medio de sentencias judiciales que privaban de efecto a resoluciones emanadas del órgano ejecutivo. En la mayor parte de los casos estas sentencias recaían en disputas en torno a requisiciones de industrias decretadas de conformidad a las leyes por la autoridad administrativa. No es el momento de discutir la conveniencia o inconveniencia de las medidas de requisición, sino tan sólo destacar que el Poder Judicial, contraviniendo disposiciones perentorias de la Constitución, se autoasignó la facultad de revocar las medidas decretadas por la administración en el campo económico. Esta actitud adoptada con la clara intención de cercenar las facultades del Presidente de la República en esta área de vital importancia para el país, agregaba un elemento más de particular conflictividad en las relaciones interorgánicas dentro del sistema, pues el Presidente de la República no podía aceptar el desconocimiento de sus potestades por parte de un órgano que actuaba al margen de toda competencia legal(9). No está demás recordar que este extraordinario celo desplegado por los Tribunales de justicia, en especial la Corte Suprema, en la defensa de la propiedad industrial, corría a parejas con la lenidad en la investigación y castigo del terrorismo, que atentaba contra las bases mismas del sistema democrático.

Los permanentes conflictos que se originaron por este tipo de actuaciones entre el Presidente de la República y el Poder Judicial, alcanzaron su máxima expresión en las comunicaciones públicas que la Corte Suprema dirigió al Presidente Allende, sumándose a las calificaciones con que la oposición política buscaba negar la legitimidad a la autoridad del gobierno(10).

El Contralor General de la República también extralimitó el sentido y alcance legal de sus funciones, a objeto de restar efectividad a las actuaciones del Presidente de la República y desnaturalizar el régimen gubernamental. En los casos de requisición e intervención de industrias y predios agrícolas, la Contraloría rechazó en numerosas oportunidades los decretos que las ordenaban, sobre la base de objetar la necesidad de las medidas adoptadas. Con ello transformó el control /.

formal de legalidad en un juicio de valoración política sobre las medidas que la administración resolvía adoptar. Al obrar de este modo, el Contralor en funciones alteró drásticamente la doctrina que invariablemente la Contraloría había sustentado hasta 1970. Frente al rechazo por parte de la Contraloría de uno de estos decretos, el Presidente estaba facultado para hacer primar su criterio mediante el recurso al llamado "decreto de insistencia" que la propia ley orgánica de la Contraloría establecía. Este consistía en un decreto firmado por todos los Ministros de Estado que ordenaba al Contralor dar curso a aquél que se había rechazado. No obstante que este era un mecanismo legal que todos los gobiernos habían usado con anterioridad, cada decreto de insistencia se presentaba, a través de una eficaz campaña de propaganda, como prueba del desprecio del sistema legal por parte del Presidente.

Fuera de muchas otras situaciones que pudieran mencionarse, aparte de la ya indicada, la Contraloría desempeñó un papel importante en los intentos para distorsionar el régimen de gobierno a través de la reforma constitucional de las tres áreas de la economía. Como se ha manifestado anteriormente, cuando el Tribunal Constitucional, afirmó su incompetencia para resolver el conflicto planteado, la materia quedó sin posibilidad de resolución jurídica por parte de un tercer órgano que pudiera imponer una decisión obligatoria para el Presidente y el Congreso. En estas circunstancias, el Presidente Allende resolvió promulgar como reforma constitucional aquellos artículos en que había existido acuerdo entre su opinión y la del Congreso y eliminar las disposiciones vetadas por él y no insistidas por el Congreso, por entender que ellas no habían terminado su tramitación constitucional. Un decreto promulgatorio fue enviado en estos términos a la Contraloría(11). El Contralor rechazó este decreto y, en una actitud insólita se erigió en Tribunal de conflictos constitucionales, declarando que la interpretación dada por el Congreso al procedimiento de reforma constitucional era la ajustada a la Constitución. No fue obstáculo para el Contralor en funciones para hacer esta declaración, el hecho de que en un caso de similares características hubiera sostenido una tesis absolutamente contraria, consultado como Contralor subrogante por el Presidente de la época, Eduardo Frei, en 1967.

La decisión del Contralor no produjo, como era obvio, obligación jurídica alguna para el Presidente, pero lo en-

frentó a la situación de aceptar la tesis del Congreso, ordenar por un decreto de insistencia que la reforma constitucional fuera promulgada en los términos contenidos en el primer decreto, o dejar la reforma sin promulgar. El Presidente optó por esta última solución en tanto esperaba la posibilidad de alguna solución política a la crisis general que afectaba al país. Dentro de la grave coyuntura de conflicto que atravesaba Chile, esta decisión ilegal de la Contraloría sirvió para aumentar las tensiones del sistema y entregar nuevos argumentos a la campaña sostenida por la oposición a Allende sobre la ilegitimidad de su gobierno.

Como conclusión de estos comentarios, se puede afirmar que durante el régimen de la Unidad Popular, la acción concertada de una parte del aparato del Estado -Congreso, Poder Judicial y Contraloría- intentó alterar el sistema de gobierno en Chile, con el objeto de quitarle su carácter presidencial. Esta finalidad no fue alcanzada en términos de modificar las relaciones de poder entre los diversos órganos que integraban dicho sistema, pero la inevitable extralimitación de competencia que produjo, provocó un estado de permanente conflicto que llevó al sistema a su inmovilidad y agotamiento. El rebasamiento del límite del desacuerdo a que se hacía referencia al comienzo -particularmente importante en las relaciones entre Presidente y Congreso, pero aplicable también a las demás relaciones inter-orgánicas- precipitó una crisis general del sistema que abrió las puertas a la intervención militar. Si bien es cierto que estas consecuencias pueden no haber sido deseadas por algunos de los que participaron en el proceso de distorsión o intento de distorsión del régimen gubernamental chileno, las trágicas secuelas que él tuvo, exigen una seria reflexión sobre el futuro de una institucionalidad democrática.

No basta con tener conciencia que la democracia no se puede forzar hasta el punto de desvirtuar su propio contenido, en tanto la ley se aplica y cumple sólo cuando conviene a las necesidades políticas. Es necesario además hacer un esfuerzo riguroso para concebir, crear y mantener los mecanismos formadores de consenso dentro de cualquier tipo de organización gubernamental que pretenda asegurar la convivencia democrática. De ello depende, en importante medida, que el respeto de la voluntad de las mayorías, junto con el reconocimiento ineludible de los derechos de las minorías pueda plasmarse en un orden institucional justo y duradero.

ROTTERDAM, Agosto de 1979.

NOTAS:-

- 1.- Cfr. artículo 71 atribución 5a. de la Constitución de Chile.
- 2.- La acusación constitucional está regulada en los artículos 39 atribución 1a. y 42 atribución 1a. de la Constitución.
- 3.- Sobre esta materia puede consultarse J.E.Garcés: Revolución, Congreso y Constitución. El caso Tohá, Santiago, Editorial Quimantú, 1972.
- 4.- La sentencia del Tribunal Constitucional aparece publicada en :Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1972, pág.83 y ss.. Primero cinco fallos del Tribunal Constitucional. Véase también el comentario que aparece en el libro del Prof. Dr.Enrique Silva Cimma: El Tribunal Constitucional de Chile(1970-1973)., Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1977, pag.96 y ss.
- 5.- Ver comentarios en E.Silva Cimma, Op.cit.pag.73 y ss.
- 6.- Esta tesis se encuentra contenida en la declaración emitida por los congresales de oposición publicada en el diario "El Mercurio" de Santiago el 3 de Marzo de 1972.
- 7.- Vid. Enrique Silva Cimma, Op.cit.pág.175 y ss.
- 8.- Esta declaración aparece reproducida en "Revista Chilena de Derecho", Facultad de Derecho, - Universidad Católica de Chile, Junio-Agosto de 1974, pág.253.
- 9.- Véase al respecto el juicio que emite el Prof.Silva Cimma, Op.cit, pags.171 y 172.
- 10.- Estas comunicaciones aparecen reproducidas en la Revista Chilena de Derecho, supra 8, pag.709.
- 11.- El Profesor Silva Cimma sostiene con sólidos fundamentos que no existía obligación constitucional de enviar el decreto promulgatorio a la Contraloría. Véase Op.cit.págs. 122, 123, 124, 201 y 202.

* * * * *