

# FRAUDE CONSTITUCIONAL

## CONSTITUTIONAL FRAUD

*Eduardo Andrades Rivssas\**

RESUMEN: El artículo analiza el concepto de fraude constitucional, desde sus orígenes, en el constitucionalismo clásico del siglo XIX, hasta su aplicación en el Estado de Chile. Se estudian los primeros casos bajo la vigencia de la Constitución de 1833, con especial atención en la ley de tolerancia o libertad de cultos de 1865 y la república parlamentaria, luego, los sucesos de fraude bajo la Carta de 1925, el Congreso Termal, las leyes de reforma agraria y nacionalización de la gran minería del cobre, para pasar breve revista al actual cambio constitucional chileno desde 2019 en adelante.

PALABRAS CLAVE: Fraude constitucional, república parlamentaria, rermal, reforma agraria, nueva Constitución.

ABSTRACT: The article analyzes the concept of constitutional fraud, from its origins, in the classic constitutionalism of the 19th century, to its application in the State of Chile. The first cases are studied under the validity of the Constitution of 1833, with special attention to the law of tolerance or freedom of religion of 1865 and the parliamentary republic, then the events of fraud under the Constitution of 1925, the Thermal Congress, the agrarian reform laws and nationalization of great copper mining, to briefly review the current Chilean constitutional change from 2019 onwards.

KEYWORDS: Constitutional Fraud, Parliamentary Republic, Thermal Congress, Agrarian Reform, New Constitution.

---

\* Doctor en Historia del Derecho, Magíster en Derecho, Magíster en Humanidades con mención en Historia Clásica. Profesor titular de Historia del Derecho y Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad del Desarrollo. Correo electrónico: eandrade@udd.cl

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los postulados más caros al constitucionalismo clásico fue el considerar que el guardián de la Carta Fundamental era el Parlamento, integrado por los representantes del pueblo. Era la encarnación de lo que se llamó la “soberanía parlamentaria”. En virtud de tal concepción, tocaba a los miembros del cuerpo legislativo custodiar el respeto de las normas que integraban la Constitución, pero la realidad superó con mucho a la ingenua imagen de soberanía parlamentaria.

En efecto, fueron los parlamentarios, en las más diversas latitudes, quienes con mayor intensidad violentaron sus propias constituciones, mediante el expediente de dictar leyes abiertamente inconstitucionales, que muchas veces llegaron al fraude, o sea, a establecer un sistema normativo totalmente incompatible con el marco constitucional, debido a que no existía ningún mecanismo para impugnarlos ni menos para hacer efectiva la responsabilidad de los parlamentarios autores de este tipo de leyes inconstitucionales.

La tradición político-jurídica estadounidense, iniciada con el famoso caso *Marbury versus Madison* de 1803, puso freno a los desbordes legislativos en Estados Unidos de América, pero en el resto del mundo occidental, tanto en Europa como en América hubo que esperar a la llegada del siglo xx para encontrar una solución. Tradicionalmente se apunta al texto de la Constitución austriaca del 1 de octubre de 1920<sup>1</sup> y a la checoslovaca de 29 de febrero del mismo año. Ellas son las primeras en aplicar el llamado modelo Kelseniano o europeo, que confía a un tribunal especial, un órgano técnico-político el control constitucional y la defensa del orden fundado en el mismo texto constitucional frente a los intentos de desbordarlo o de defraudarlo.

Pues la tentación de romper las reglas constitucionales no quedó en el olvido. Tal vez el caso más arquetípico fue el de Alemania y la Constitución dictada en la ciudad de Weimar, para fundar su primera república. En efecto, un año antes de Austria y Checoslovaquia, la llamada Constitución de Weimar de 1919, dio forma a un orden político republicano en un país que siguió llamándose *Reich* (imperio)<sup>2</sup>. Pero no se contempló un medio de control constitucional. De hecho, en Alemania el tribunal constitucional federal o tribunal de Karlsruhe data recién de 1951, a seis años del término de la Segunda Guerra Mundial, que destruyó completamente a Alemania.

Es cierto que la república alemana nunca gozó de prestigio entre su población, debido a que fue una consecuencia indeseada de la derrota ger-

---

<sup>1</sup> Véase [www.ibericonnect.blog/2020/10/100-anos-del-tribunal-constitucional-austriaco-kelsen-vive/](http://www.ibericonnect.blog/2020/10/100-anos-del-tribunal-constitucional-austriaco-kelsen-vive/) [fecha de consulta: 21 de septiembre de 2021].

<sup>2</sup> Constitución del Imperio alemán, aprobada el 11 de agosto de 1919.

mana en la Gran Guerra, pero su fin fue un perfecto ejemplo de lo que llamamos fraude constitucional, un cambio que desfondó completamente sus instituciones y reemplazó esencialmente el orden político de 1919 en clave republicana, por un sistema dictatorial controlado por el nazismo.

En 1933 el *Reichstag*, el parlamento de la república alemana, por amplia mayoría, tomó la decisión de transferir sus poderes a Adolfo Hitler<sup>3</sup>. La incipiente democracia alemana, parafraseando a una popular saga filmica de nuestros días, moría en medio de un atronador aplauso, para ser reemplazada por una dictadura que llevaría al país a su completa destrucción.

Es por ello que conviene revisar la historia del fenómeno del fraude constitucional en Chile, para dilucidar si se trata de una circunstancia política reciente o tiene, al igual que en Alemania, viejos antecedentes entre nosotros.

## II. EL FRAUDE CONSTITUCIONAL EN EL SIGLO XIX

En Chile, la larga vigencia de la Constitución de 1833 no impidió que la norma fundamental fuera vulnerada en forma consuetudinaria por sucesivos congresos que irresponsablemente aprobaron leyes abiertamente inconstitucionales, desde la ley, mal llamada de “libertad de cultos” de 1865, hasta la experiencia de fraude constitucional más colosal de nuestra historia política, la imposición por la fuerza de las armas, de un pseudo régimen parlamentarista oligárquico y centralizado sobre un texto constitucional que fue concebido como presidencialista.

Pasemos breve revista a los ejemplos indicados:

1. En el gobierno del presidente José Joaquín Pérez Mascayano (1861-1871) se promovió una reforma constitucional y legislativa que buscaba regular las necesidades religiosas y educativas de familias de inmigrantes europeos protestantes o no católicos que habían hecho de Chile su patria. Pero, frente a la dificultad para cumplir con los requisitos establecidos por la Carta Fundamental para su modificación, se optó por el sencillo expediente de dictar una ley “interpretativa” que se alejaba totalmente de los propósitos que se tuvieron en mente cuando se dictó la Constitución de 1833, en tiempos donde la casi totalidad de la población era católica<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Hasta su definitiva derogación por la denominada “Ley de Plenos Poderes” [Ermächtigungsgesetz], aprobada el 24 de abril de 1933.

<sup>4</sup> Véase art. 5.º de la Constitución de 1833. El texto de la Constitución Política de la República de Chile de 25 de mayo de 1833, declaraba en su capítulo III De la religión, art. 5.º:

La ley, dictada el 27 de julio de 1865, pretendía (y logró) resolver el problema religioso planteado por los inmigrantes, mayoritariamente alemanes, que demandaban que el Estado diera una respuesta frente al ejercicio de su religión y la educación religiosa de sus hijos. El gobierno optó por este expediente inconstitucional, pues no quería avanzar en la derogación del art. 5.º de la Constitución, estableciendo la libertad de culto. El país no estaba maduro para tal medida todavía:

El texto de la ley interpretativa fue el siguiente:

“Artículo primero: Se declara que por el artículo 5º (4º) de la Constitución se permite a los que no profesan la religión Católica, Apostólica, Romana, el culto que practiquen dentro del recinto de edificios de propiedad particular.

Art. 2º. Es permitido a los disidentes fundar y sostener escuelas privadas para la enseñanza de sus propios hijos en las doctrinas de sus religiones.

Esta ley fue un típico ejemplo de la práctica nacional de modificar las instituciones mediante el fraude constitucional. El tenor del art. 5.º era clarísimo y no dejaba espacio para una “interpretación” tan alejada de la voluntad de los constituyentes de 1833. Tal ley no habría resistido el análisis por parte de un tribunal constitucional moderno. El Chile de Diego Portales y Egaña era católico en una abrumadora mayoría y jamás se pensó en permitir otros cultos. No obstante, en 1865 las condiciones eran muy diversas debido a la mencionada inmigración europea en el sur. En virtud de esta ley se aprobó *de facto* una especie de libertad de cultos en Chile y, asimismo, se fundaron los famosos liceos alemanes, que dieron educación a los hijos de los inmigrantes y del resto de la población chilena del sur.

Pero lo correcto habría sido modificar la Carta con el objetivo de incorporar las normas indicadas sobre tolerancia religiosa, antes que adulterarla mediante el expediente impropio de una ley interpretativa.

2. La brillante sociedad que había surgido tras la victoria de los ejércitos parlamentaristas sobre el régimen del presidente José Manuel Balmaceda, se desarrollaba con éxito en medio de los elegantes salones de los magnates santiaguinos y el oropel de los grandes

---

“La religión de la República de Chile es la Católica, Apostólica, Romana; con exclusión del culto público de cualquiera otra”.

bailes de gala y por el otro, el país comenzaba a experimentar las consecuencias sociales de un régimen de gobierno que carecía de toda sintonía con los apremiantes contratos socioeconómicos, propios de una sociedad que basaba su desarrollo en la riqueza minera, que proveía una sola fuente: El salitre. Y en el fondo de la cuestión radicaba el problema de vital importancia: Cómo hacer funcionar a un sistema parlamentario dentro de una constitución presidencialista.

Así los vencedores de Concón y Placilla impusieron una interpretación de hecho de la Constitución de 1833 con el objetivo de hacer funcionar dentro de su institucionalidad, el régimen parlamentario que tanto ansiaban.

No se llevaron adelante reformas sustanciales a la Constitución para hacer realidad el nuevo régimen. Las reformas constitucionales aprobadas en la época fueron evidentemente adjetivas o secundarias. Los círculos políticos solo se limitaron a actuar como si se estuviera en presencia de un régimen parlamentario, pese a las tremendas contradicciones que presentaba el régimen con el sistema constitucional imperante.

El sistema parlamentario funcionó, entonces, con una serie de defectos esenciales que desnaturalizaron su funcionamiento, tales como la inexistencia de un Primer Ministro y la falta de la facultad de disolución de las Cámaras políticas por parte del Presidente de la República.

Se anuló la autoridad presidencial, buscándose la neutralidad política de los Presidentes de la República (salvo en cierta medida Pedro Montt y el último mandatario parlamentarista, Arturo Alessandri). No obstante lo cual, la fuerza de las cosas algunas veces lograba expresarse a través del sentir profundo del pueblo: las elecciones presidenciales, a pesar del anodino papel reservado a los mandatarios de la época, siguieron siendo las más importantes en el interés público.

Pero las formas parlamentarias de gobierno adoptadas dentro de una carta presidencialista no podían sino resultar en un completo fracaso. Curiosamente los parlamentaristas no deseaban ver tal cosa. Su conciencia del fraude constitucional que perpetraban era nula.

Lo anterior fue derivando muy pronto en un sistema de irresponsabilidad parlamentaria. No existiendo el mecanismo de clausura de los debates, se produjo la obstrucción parlamentaria y la esterilización de la función legislativa. Las frecuentes censuras de los gabinetes –facultad ejercida además por ambas ramas del

Congreso– y la consiguiente rotativa ministerial, con sus secuelas de desmoralización e ineficiencia disminuirán considerablemente la obra realizadora de los gobiernos.

Si formulamos un paralelo entre las características del régimen parlamentario clásico, como se practicaba en la época en Inglaterra y el modelo chileno, podemos concluir que las dimensiones del fraude constitucional eran desmedidas:

- a) En un sistema parlamentario clásico, existe un ejecutivo bicéfalo, pues encontramos un Jefe de Estado a quien corresponden las funciones de representación del Estado y un Jefe de Gobierno, que encabeza el gobierno y administra el Estado, (este Jefe de Gobierno llamado Primer Ministro, Jefe de Gabinete o Canciller es quien detenta el poder político). En Chile, sin embargo, solo existía el Presidente de la República, que conforme a lo dispuesto por la Constitución administraba el Estado y era el Jefe Supremo de la Nación. De lo dicho surge una primera imperfección, pues siendo el ejecutivo unipersonal y concentrándose toda la autoridad en el Presidente, si este no la ejercía de acuerdo con la interpretación parlamentaria, el gobierno se mantenía a la deriva.
- b) En un sistema parlamentario clásico, junto al Jefe de Estado existe un jefe de gobierno, primer ministro o canciller, que es el líder de la mayoría parlamentaria y cabeza del gobierno, somete a su autoridad al resto de los ministros, que deben coordinar su acción según sus instrucciones o programa político. En Chile no existía el cargo de Primer Ministro y solo hacía sus veces el ministro del Interior. Sin embargo, pese a encabezar el gabinete, su autoridad no era mayor que la de los demás ministros, con lo cual el gobierno en vez de contar con una cabeza o dirección tenía varias, y una nula coordinación entre las mismas, con lo cual la posibilidad de un orden coherente en las políticas de gobierno era imposible. En el fondo, cada Ministro respondía solo ante su propio partido, sin que diera explicaciones ante nadie más. Sin embargo, se mantenía la ilusión de “Jefe de Gobierno”, en efecto, se estableció que el ministro del Interior se presentara ante las Cámaras con el objetivo de pedir una “votación de investidura” a fin de poder iniciar las tareas del gabinete. En esta comparecencia, el Ministro debía de comunicar el nombre de los demás ministros y su “programa de acción”.
- c) En un sistema parlamentario clásico, las decisiones del gobierno son colectivas y la responsabilidad de los ministros es solidaria,

pues todos intervienen en las decisiones. En Chile no existía dicha solidaridad y cuando se pretendía hacer efectiva la responsabilidad solidaria los ministros excusaban la suya indicando que la misma correspondía al Presidente de la República.

- d) En un sistema parlamentario clásico, existe un medio de técnica legislativa, para ordenar los debates y poner término a las intervenciones de los parlamentarios a fin de votar las diversas iniciativas y dar curso progresivo a su tramitación: La clausura del debate por simple mayoría. En Chile no existía tal mecanismo para poner término a las discusiones y, por ello, valiéndose de las mil y una posibilidades de intervención que les brindaban los reglamentos internos, los parlamentarios daban curso a lo que se llamaría la “obstrucción parlamentaria” es decir, el uso inmoderado y permanente del derecho a intervenir con el fin de eternizar los debates e impedir la votación de un proyecto, aunque quienes así procedieren fueren una ínfima minoría. Se dieron casos de proyectos demorados indefinidamente por parlamentarios que hablaban veinticuatro horas seguidas. Es lo que también se denominó la “sesión permanente”, una de las prácticas que más desprestigio acarreó a los políticos de la época ante la opinión pública, era aquella convocada para despachar un proyecto de ley obstruido por un grupo de diputados. Duraba indefinidamente, obligando al grupo a una verdadera maratón oratoria: nunca abandonar el uso de la palabra, impidiendo así que se votara el proyecto<sup>5</sup>.

“Algunos diputados duermen, dando ruidosos ronquidos. Otros llaman sin cesar a los oficiales de la sala, pidiéndoles whisky con soda, jerez con Apollinares, coñac con Panimávida.

Las interrupciones se cambian a cada instante entre los que se conservan despiertos. Algunos ríen a carcajadas por cualquier motivo. De repente llegan tres diputados a la sala, haciendo curvas y equis con lamentable dificultad.

Un joven diputado monttino, medio se incorpora y con voz indecisa exclama: ‘Vaya a cantarle a su abuela...

Otros apuran sus vasos y se injurian con incomprensible crudeza, pero reconociéndose dispuestos a no molestarse. ‘No hay que enojarse, compadre...’.

---

<sup>5</sup> Crónica: “Desprestigio parlamentario: Una sesión ‘permanente’ de la Cámara”, en *El Ferrocarril*, fragmentos. 1907.

Nadie oye a nadie. A intervalos salen unos en dirección del comedor, y en la sala de sesiones se sienten los estampidos de los corchos de las botellas de champagne. Parece, por momentos, que hubiera fuego graneado.

Las salas, llenas de humo que despiden los cigarros puros. El ambiente, impregnado de vapores alcohólicos. Los diputados, en orden disperso. Aquel tiene los pies sobre la mesa. Ese otro, ronca estrepitosamente. Más que una sesión permanente, una merienda de negros<sup>6</sup>.

Como puede apreciarse, la práctica de la obstrucción distaba de respetar el *fair play* político de que tanto se preciaba la república de los caballeros. E impedía por añadidura cualquier proyecto de ley que despertara una mínima oposición, por mayores que fueran sus beneficios sociales.

- e) En un sistema parlamentario clásico, existe solo una cámara política (como la Cámara de los Comunes en Gran Bretaña), mientras que en Chile, ambas Cámaras tenían funciones políticas, pues tanto el Senado como la Cámara de Diputados, ejercían funciones políticas y de fiscalización de los gobiernos. Con lo dicho y si agregamos a la ecuación el precario sistema de alianzas parlamentarias, en la inmensa mayoría de los casos lo que sucedía era que mientras que el gabinete contaba con la efímera confianza de una de las Cámaras, estaba en minoría en la otra y, por ello, su vida o duración era igualmente breve.
- f) En un sistema parlamentario clásico, existen los mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad política del gabinete, ellos son el voto de censura y la moción de confianza. El primero de ellos permite a la mayoría parlamentaria derribar al gabinete por discrepar de su política, para lo cual se pone a votación la continuación o cese de los ministros. El segundo tiene similar propósito, pero funciona al solicitar el gobierno un voto de apoyo político de la mayoría parlamentaria, la que si lo desea, puede expresar su disconformidad con la conducción del gobierno negándose a ello y, por tanto, se fuerza la renuncia del Ministerio. En Chile, en cambio, no existía ninguno de estos mecanismos, por lo que las mayorías políticas recurrían a un mecanismo enteramente diverso para lograr la renuncia de los ministerios: iniciaban un proceso de acusación constitucional, o juicio político, mecanismo constitucional destinado a exigir

---

<sup>6</sup> VIAL (2003), p. 73.

la responsabilidad penal de los ministros por actos delictivos cometidos en el ejercicio de su cargo. Puede apreciarse que la práctica parlamentaria era completamente contraria al espíritu de la Constitución, pues ella nunca había reconocido la facultad de las Cámaras para derribar a los ministerios. Por ello se usaba de una institución completamente ajena a la censura para lograr el mismo resultado práctico. Con lo que solo se acrecentaba el desprestigio del sistema.

- g) En un sistema parlamentario clásico, el Jefe de Estado a propuesta del Jefe de Gobierno o Primer Ministro, puede decretar la disolución de la Cámara política, con el objetivo de que sea la ciudadanía la que resuelva un conflicto entre el gabinete y la mayoría parlamentaria de la Cámara política. Es el gran contrapeso a la censura o denegación de la confianza, pues mientras que la mayoría parlamentaria puede usar de estos instrumentos, el gobierno, que se enfrenta a ella puede hacer uso de la disolución con el objetivo que los parlamentarios piensen con mayor seriedad en las consecuencias de su actuación y no voten precipitada o irreflexivamente. Este mecanismo, esencial de todo sistema parlamentario no existía en Chile, por lo cual las mayorías políticas en la Cámara y en el Senado actuaban sin ningún freno y con total irresponsabilidad, en la certeza de que nada podía hacer el gobierno en su contra.
- h) En un sistema parlamentario clásico, existen dos o tres partidos políticos como máximo. A ello contribuye en Gran Bretaña, la existencia de un sistema electoral mayoritario, que “premia” a las principales corrientes de opinión política, en desmedro de las más pequeñas. En caso de existir multipartidismo, los partidos se agrupan en dos alianzas o combinaciones muy definidas y estables. Y siempre con un alto nivel de disciplina partidaria, donde se sanciona todo tipo de conducta independiente o autónoma por parte de los parlamentarios, mediante los llamados “látigos”, líderes parlamentarios que se encargan de obligar a los demás congresistas a obedecer los mandatos de la directiva del partido. Ello hace posible la formación de mayorías parlamentarias sólidas y bien constituidas que dan su sustento al gobierno, sin que exista la posibilidad de que el gobierno caiga o quede en minoría por fallar su apoyo partidista en la Cámara política. En Chile, por el contrario, existían al menos seis partidos distintos y, aunque formalmente se agrupaban en dos grandes combinaciones políticas, en la práctica se comportaban sin

ningún orden establecido. Las alianzas no duraban más que lo que los líderes políticos de la época se demoraban en ponerles término por motivos todo menos que políticos: enemistades personales, rivalidades sociales, etc. Y como consecuencia de ello, se producían las más increíbles modificaciones en las mayorías parlamentarias, las cuales muchas veces no duraban más de un par de días o, incluso, horas.

- i) En un sistema parlamentario clásico y en Chile existe compatibilidad entre los cargos de ministro de Estado y parlamentario, expresión esta de la colaboración o separación flexible entre Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, y al no existir ningún contrapeso, el único aspecto en que el régimen chileno mantenía alguna semejanza con su modelo clásico o británico, se generó una gigantesca rotativa ministerial, cuyos principales aspectos veremos enseguida.

El panorama que hemos esbozado en este paralelo, ha motivado que varios autores procedentes del ámbito del derecho político califiquen a nuestro parlamentarismo a la chilena no como un régimen parlamentario, sino como un GOBIERNO DE ASAMBLEA. Y, en verdad, las similitudes con este último régimen son evidentes: la falta de conducción del gobierno, la impotencia de sus titulares, la completa irresponsabilidad del cuerpo político legislativo y las pasiones malsanas de los partidos se asemejan demasiado a aquel régimen que, tras los días tumultuosos del comienzo de la Revolución francesa, dieron paso al terror de la Convención Nacional.

Ya hemos indicado que el régimen triunfante tras la guerra civil no introdujo cambios significativos al sistema constitucional. Nos corresponde ahora estudiar la razón de tal actitud. Los parlamentaristas sostenían con énfasis una heterodoxa, pero avasalladora, interpretación de hecho de la Carta de 1833. Contrariando todos sus evidentes antecedentes presidenciales y la historia de los gobiernos del periodo portaliano y liberal llegarían a indicar que la Carta había consagrado siempre un régimen parlamentario de gobierno, el que había sido desnaturalizado por los Presidentes, que habían usurpado las potestades que correspondían al Parlamento.

Sobre esta actitud, nos dice Sergio Carrasco Delgado:

“Resulta paradójico, aunque explicable, que la Constitución de 1833 rija, después de 1891, con un alcance tan diferente de sus orígenes, incluso considerando sus modificaciones. No obstante, la interpretación de hecho dada por la revolución triunfante en 1891, y ya formulada con

anterioridad, se dirigió claramente en un sentido absolutamente distinto del propósito original”<sup>7</sup>.

En el mismo sentido Fernando Campos indica:

“Los vencedores de la revolución del 91 no hicieron lo que los pelucones después de Lircay, que ‘cosecharon el fruto de su siembre al estructurar a Chile, en la Constitución del 33, de acuerdo con sus doctrinas políticas’. Los vencedores de Concón y La Placilla no irán a realizar en la letra de la ley, el pensamiento que los inspira.

Las reformas introducidas a partir de 1891 en nuestra Constitución son de carácter secundario y no conducen hacia las bases en que debe cimentarse un gobierno parlamentario”<sup>8</sup>.

Asimismo, Heise González nos recuerda:

“La burguesía triunfante en 1891 se limitó a continuar con las prácticas parlamentarias anteriores a la revolución. Nadie pensó en establecer la clausura de los debates, ni la facultad presidencial de disolver la Cámara Baja, ni la reglamentación de las interpelaciones, que son elementos esenciales del gobierno de gabinete. Por eso se habla de un régimen parlamentario imperfecto...

Nuestro parlamentarismo criollo incompleto pudo haber conducido a una dictadura irresponsable del Congreso, con una total anarquía. Sin embargo, el patriotismo y la cultura política de nuestros gobernantes y la madurez de nuestra clase dirigente sirvieron de norma reguladora para la solución de los problemas que plantearon las limitaciones de nuestro sistema parlamentario...”<sup>9</sup>.

Conviene consignar la opinión que, al respecto, adoptarían los propios protagonistas del periodo. Para dejar en claro la actitud del bando parlamentarista triunfador en 1891 podemos recurrir al testimonio de uno de los más destacados dirigentes políticos del periodo, Manuel Rivas Vicuña:

“No se buscan grandes reformas constitucionales. El movimiento (de 1891) ha tenido por objeto no reformar sino hacer cumplir la Consti-

<sup>7</sup> Véase CARRASCO (2002), p. 140.

<sup>8</sup> Véase CAMPOS (1997), p. 284.

<sup>9</sup> Cfr. HEISE (1989), pp. 91-92. Julio Heise, el gran defensor, y tal vez el único que desde la seriedad de la cátedra académica, ha tenido el régimen parlamentarista criollo, sostiene que las consecuencias de los graves defectos del sistema implantado en 1891 podrían haber sido peores de no contarse con una clase dirigente responsable. La afirmación resulta controvertible por la apuntada descripción que hemos hecho de las principales características y usos de la época.

tución. Ciertamente es que ella servía para sostener el régimen presidencial; ahora, sin cambiar su letra encarnará en su espíritu el régimen parlamentario”<sup>10</sup>.

Como puede apreciarse, los dirigentes políticos parlamentarios no tenían la menor intención de restringir el poder que habían conquistado tras tan dramáticos días. “La victoria da derechos”, había dicho Bismarck, y los parlamentaristas estaban dispuestos a usarlos sin restricción alguna. No iban a ser ellos, los triunfadores en Concón y Placilla los que abdicaran del verdadero monopolio del poder político que habían obtenido. Se trataba precisamente de eso, ejercer el poder absoluto sin contrapeso alguno y, a su manera, fueron sinceros al reconocerlo.

Es la actitud unánime de los políticos que, a partir de 1891, dirigirían los destinos de la nación. Curiosa miopía frente a las evidentes carencias de un sistema político que nunca fue diseñado para funcionar como parlamentario. No deja de ser paradójico si se tiene en cuenta que, durante el periodo, el país disfrutaría de tan abundantes recursos económicos<sup>11</sup>, que darían la ilusión de que Chile iniciaba el siglo XX entre los países a las puertas del pleno desarrollo. Tal vez una buena explicación del funcionamiento durante treinta y tres años de dicho régimen, se encuentra en tales recursos, que constituían el imprescindible lubricante para una maquinaria política que procuraba hacer funcionar un cubo parlamentario, impuesto por la fuerza, dentro de una pirámide presidencial sancionada legalmente en la Constitución.

### III. EL FRAUDE CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1925, DESDE EL CONGRESO “TERMAL” HASTA LOS RESQUICIOS CONSTITUCIONALES DE SALVADOR ALLENDE

La dictación, por el presidente Arturo Alessandri Palma, de la Constitución de 1925 no eliminó las tentaciones de los políticos de perpetrar fraudes a la nueva Carta. Las causas son múltiples, pero no podemos dejar de consignar una que está en el corazón de estas actitudes, la manifiesta y permanente

---

<sup>10</sup> Véase RIVAS (1964), p. 10.

<sup>11</sup> Debidos a la exportación del salitre que permitieron multiplicar por cinco los ingresos fiscales (que de quince millones de pesos anuales en 1879 pasaron a más de setenta y ocho millones en 1894) durante el periodo parlamentario.

hostilidad de los políticos chilenos al régimen presidencial. Planificaron una y otra vez las más prosaicas iniciativas que les permitieran recuperar algo del viejo monopolio del poder político de que habían disfrutado hasta 1924.

Cierto es que la nueva Constitución, merced a la iniciativa del presidente Arturo Alessandri consagró una nueva facultad de la Corte Suprema, la de declarar inaplicable por inconstitucionalidad a las leyes que contravinieren el régimen constitucional, pero esta disposición se aplicaba *ex post*, a las leyes ya dictadas, no impedía la discusión y aprobación de proyectos de leyes contrarias a la Constitución. La necesidad de contar con un órgano de control constitucional preventivo, buscada por casi todos los presidentes del periodo, no se concretó sino tardíamente a partir de 1970 con la creación del Tribunal Constitucional, que no pudo impedir los desbordes y fraudes constitucionales del último gobierno de la Carta de 1925, el de Salvador Allende.

Así, en 1930, durante los primeros años del nuevo régimen constitucional, cuando la Carta Fundamental regía solo formalmente, debido al apuntado rechazo político al régimen presidencial restaurado por Arturo Alessandri, los políticos dieron forma a uno de los más rocambolescos proyectos de intervención sobre el régimen político constitucional.

Fue el llamado Congreso Termal. Correspondían las elecciones de ambas Cámaras para el año 1930. Los dirigentes políticos, con completo desprecio por la opinión popular y por la Constitución, acordaron evitar las elecciones. Se valieron de un precepto de la ley de elecciones por el cual se establecía que, si no existían más candidatos que cargos a elegir, no se realizarían elecciones y se proclamaría como electos a los nominados. De tal forma los diversos partidos decidieron, a espaldas de la ciudadanía y del régimen democrático representativo consagrado en la Constitución, el número de representantes que cada uno de ellos debería tener en el Parlamento. Dicho acuerdo, que a muchos han querido atribuir al presidente Carlos Ibáñez, no fue iniciativa del Presidente, sino que exclusiva responsabilidad de los dirigentes políticos. Cuando decidieron solicitar la aprobación de don Carlos, este se encontraba haciendo uso de un feriado en el balneario de las Termas de Chillán. En dicho lugar dio su consentimiento a la fórmula dejando en claro que lo hacía con la finalidad de que el Congreso así designado no interfiriera con sus políticas. Felices con el acuerdo los políticos lograron su objetivo, pero el Congreso, bautizado "termal", por la opinión pública provocó el desprestigio más completo de los dirigentes partidarios que aparecían burlándose de la opinión ciudadana<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> La fórmula estuvo a punto de naufragar, debido al anuncio de un candidato independiente por Santiago, que habría provocado que se hiciera necesaria la elección, pero Carlos Ibáñez acudió en auxilio de los dirigentes políticos que desesperaban, y mandó fuera del país al precandidato. Era la forma usual en que don Carlos manejaba los problemas políticos.

Años más tarde, en el gobierno del presidente Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964), se dio inicio a una sucesión de tres grandes reformas constitucionales que debilitaron progresivamente el derecho de propiedad privada y constituyeron un gran fraude constitucional a los propósitos democrático constitucionales de la Carta de 1925.

- a) La Ley n.º 15295 de 8 de octubre de 1963: Esta ley hizo posible la primera reforma agraria el país. Este proceso tiene su origen en la influencia de la administración Kennedy respecto de los países de Hispanoamérica. A inicios del mandato del presidente John F. Kennedy, este lanzó un programa de asistencia a los países del hemisferio denominado “Alianza para el Progreso”. Tenía por objetivo elevar el nivel de vida de los países de Hispanoamérica fomentando el desarrollo del sector productivo. Tenía una idea muy particular sobre la realidad de Sudamérica y completamente falsa respecto de la realidad chilena, respecto de la cual sostenía que aún regían los mayorazgos. Tras el terremoto de 1960, el presidente Jorge Alessandri decidió viajar a Estados Unidos con el fin de explicar a John F. Kennedy la verdadera situación. De lo contrario Chile no contaría con los fondos del programa aludido, que eran vitales para reconstruir las provincias del sur del país.

El presidente estadounidense insistió en su fórmula para acabar con los latifundios, según él, fuente de la pobreza del agro, lo que era pura fantasía, siendo la agricultura chilena la más próspera y rentable de toda Hispanoamérica, junto con la de Uruguay.

Por lo tanto esta reforma responde a la necesidad de satisfacer estas condiciones exigidas por la administración de Estados Unidos<sup>13</sup>.

La ley dictada modificó el art. 10 n.º 10 de la Carta de 1925, sobre derecho de propiedad, permitiendo la expropiación de predios rústicos abandonados o manifiestamente mal explotados y por debajo del rendimiento de predios de características similares. La indemnización debería pagarse sobre el valor completo del bien raíz y en un plazo máximo de quince años, con un mínimo de un 10 % al contado y con intereses y reajustes.

Se podría reclamar ante tribunales especiales y de su resolución apelar ante la Corte de Apelaciones respectiva. Era una reforma muy técnica que perseguía explotar adecuadamente las tierras abandonadas protegiendo los legítimos derechos de los propietarios

<sup>13</sup> El eslogan de la época era: “La tierra para el que la trabaja”, es decir, había que transferir la tierra desde las manos de los propietarios originales a las de los campesinos.

expropiados. En la época los partidos de izquierda estimaron insuficiente y la llamaron la “reforma de macetero”.

- b) Pero no quedaron allí los esfuerzos por contravenir los propósitos de la Constitución. En el siguiente gobierno, de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), se consagró una reforma mucho más radical y perjudicial para los derechos de los perjudicados.

Por Ley n.º 19625 de 20 de enero de 1967 se aprobó una segunda reforma agraria. Se vuelve a reformar el art. 10 n.º 10 que establecía la “inviolabilidad de las propiedades sin distinción alguna” y se reemplaza por “el derecho de propiedad en sus diversas especies”. Hay aquí, desde luego, un cambio en la terminología que, de completa y categórica protección de la propiedad pasa a un simple derecho reglamentado por la Constitución.

Se podría expropiar cualquier predio rústico, eliminándose las causales señaladas en la reforma anterior. Sin embargo, lo más importante fue que el rango de la garantía constitucional se rebajó al nivel de la ley, al disponer el constituyente, muy escasas referencias a los derechos del expropiado y encargarle su regulación a la ley. Debido a esto se produjeron abusos notables. El gobierno creó la Corporación de Reforma Agraria (Cora) para llevar adelante los procesos de expropiación. De acuerdo con lo señalado por la reforma y la Ley de Reforma Agraria<sup>14</sup> o “Ley Aylwin”<sup>15</sup> el monto de la indemnización sería fijada equitativamente considerando los intereses de la colectividad y de los expropiados. Sin embargo, pese a esta inocente redacción, en la práctica la constitución y la ley establecieron:

Se eliminaron las causales de expropiación de carácter objetivo, por lo que cualquier predio medianamente extenso quedó sujeto a eventuales actos de expropiación.

Que se pagaría un monto determinado por el avalúo vigente para los efectos de la contribución territorial más el valor de las mejoras no comprendidas en aquel. Se pagaba solo el avalúo fiscal. Y este era muy inferior al valor real o comercial de las propiedades expropiadas.

Se pagaría una parte de la indemnización al contado (la Ley Aylwin estableció un 5 %) al contado y el saldo en cuotas en un plazo no superior a treinta años en la forma que estime la ley.

La indemnización pagada en cuotas no generaría ni intereses ni reajustes. Ello era particularmente grave, pues en la época el

<sup>14</sup> Ley n.º 16640 de 28 de julio de 1967.

<sup>15</sup> Por el apellido del senador DC Patricio Aylwin que la redactó.

proceso inflacionario hacía que la moneda perdiera gran parte de su valor en muy poco tiempo. Al final de la década de 1930 el fisco terminaría pagando cifras por entero ridículas (por lo pequeñas) a los propietarios expropiados. En el fondo se condenaba a estos a una expropiación que era más bien una confiscación.

Del proceso de expropiación se podía apelar ante un tribunal especial, denominado “Comisión de hombres buenos”. Pero estos eran nombrados por la misma Cora.

Las aguas se reservaron por ley al dominio nacional y se declaran expropiables las que fueren de propiedad particular.

La reforma tuvo muchos efectos que podemos calificar de funestos y no buscados:

- 1) Paralizó a la agricultura. La producción agrícola nacional, tradicionalmente generosa y suficiente para mantener a la población y exportar grandes cantidades, quedó en estado de parálisis durante seis años. Como consecuencia, hacia fines del gobierno del presidente Salvador Allende Gossens Chile había pasado a ser un país importador de alimentos.
  - 2) Trastocó la economía nacional y la vida de los propietarios agrícolas.
  - 3) Destruyó la cultura y vida tradicional agraria. Sectores completos del agro, como los de los capataces, temporeros, pequeños artesanos fueron desplazados y eliminados de las faenas agrarias.
  - 4) No cumplió con su promesa, pues la Cora no traspasó las propiedades expropiadas o confiscadas a los campesinos. Estos<sup>16</sup> debieron empezar a pagar rentas de arriendo al ente estatal que se convirtió en el mayor latifundista del país<sup>17</sup>.
- c) Para terminar el proceso de fraude constitucional en materia de derecho de propiedad, en el gobierno del presidente Salvador Allende Gossens (1970-1973), en cuyo mandato se promovió y promulgó la ley de reforma constitucional n.º 17450 de 16 de julio de 1971 que aprobó la llamada Nacionalización de la Gran Minería de Cobre. Nuevamente se afecta el art. 10 n.º 10 de la Constitución. Esta

---

<sup>16</sup> Son denominados “parceleros de la Cora”.

<sup>17</sup> Otra paradoja del proceso, fue que los títulos de propiedad de las parcelas Cora, fueron adjudicados por obra del gobierno militar. Fue decisión del presidente Augusto Pinochet, finalizar el proceso de reforma agraria, y no dejarlo sin efecto. Muy pocas tierras fueron restituidas a sus anteriores dueños y en el caso de las que lo fueron se debió a sentencias judiciales dictadas varias décadas después de que se había producido el perjuicio, que dejaron sin efecto los actos de confiscación y saqueo que se habían cometido.

reforma fue aprobada en el Congreso Nacional con la abstención de la oposición, que no tuvo coraje para rechazarla<sup>18</sup>. La nacionalización afectó a la totalidad de las grandes minas de cobre del país, que fueron confiscadas *in solidum* y sin pagar indemnización.

Finalmente, en el mismo gobierno del presidente Salvador Allende se recurrió a la práctica de los “resquicios legales”<sup>19</sup>.

Esta práctica consistía en confiscar fábricas e industrias haciendo uso de antiguas disposiciones legales provenientes de la República Socialista, dictadas en tiempos de la llamada Segunda Anarquía, para intervenir las explotaciones productivas. Y se nombraban interventores políticos dependientes del gobierno. Así se promovían tomas y paros ilegales por parte de los sindicatos de las mismas industrias, para hacer posibles las intervenciones. Luego la Corporación de Fomento (Corfo) compraba las acciones de las compañías en la bolsa a precio ínfimo y lograba constituir un inmenso *holding* estatal sobre gran parte de los sectores productivos, que en la práctica resultaban despojados de su propiedad mediante una confiscación que violentaba directamente la Constitución.

#### IV. CONCLUSIONES:

##### EL FRAUDE CONSTITUCIONAL ANTE LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

Como hemos podido ver, los ejemplos de fraude a la Constitución son más numerosos que los que puede imaginarse a primera vista. Constituye una poco honrosa tradición de nuestros políticos.

En nuestros días somos testigos de viciosas prácticas que también configuran fraude constitucional. Son las iniciativas de parlamentarios, senadores y diputados, que, de forma totalmente irresponsable, han promovido proyectos de ley y de reforma constitucional que contrarían totalmente el texto de la Constitución vigente, en lo que uno de sus mismos impulsores ha denominado un “parlamentarismo de facto”<sup>20</sup>. Y es que la virtual impunidad de que disfrutaban los parlamentarios para admitir a trámite cualquier proyec-

---

<sup>18</sup> Los pocos parlamentarios de derecha opuestos a la medida se abstuvieron de entrar en el Salón. Ello se debe a lo impopular que era en la época la defensa de la propiedad privada de las mineras.

<sup>19</sup> Política impulsada por el asesor jurídico de la Presidencia, el eminente jurista Eduardo Novoa Monreal, quien recomendaba usar de antiguas normas jurídicas dictadas en tiempos de la anarquía del siglo XX, decretos leyes que debían haber sido derogados y que carecían de toda validez, para permitirle al gobierno conculcar los derechos humanos.

<sup>20</sup> Véase QUINTANA (2020).

to que viole la Constitución, inventar instancias para decretar la inadmisibilidad de los vetos presidenciales, no respetar los mecanismos de urgencia de tramitación de los proyectos de ley, ni las prerrogativas de iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República, tienen su origen en la reforma constitucional de la Ley n.º 18825, de 1989<sup>21</sup>, que derogó las sanciones de cesación en el cargo que habían sido incorporadas en el texto original de la Constitución a instancias del expresidente Jorge Alessandri Rodríguez, para exigir la responsabilidad de los congresistas por los abusos cometidos en el ejercicio de sus cargos.

Asimismo, son numerosas instancias de fraude constitucional que hemos presenciado desde el momento en que se firmó el llamado “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución” de 15 de noviembre de 2021 no deberían extrañar a nadie<sup>22</sup>.

En efecto, este acuerdo, logrado durante las tristes jornadas de piromanía, saqueo, destrucción de bienes públicos y privados y violencia desatada por sectores políticos extremistas, se fundó en la necesidad de que el sistema político respondiera al desafío del lumpen y la insurrección triunfante en las calles. Pero más que respuesta se trató de una capitulación de las fuerzas políticas ante la misma violencia.

Lo que había comenzado como una manifestación con apoyo popular por mejoras y demandas en cuestiones económico-sociales, rápidamente fue cooptada por sectores que deseaban llevar adelante su programa política de ruptura y cambio constitucional radical.

En virtud del acuerdo, que no logró “La Paz”, la que solo sería precaria y transitoriamente restaurada por la pandemia mundial que azotó al país desde marzo de 2020, se avanzó en una reforma constitucional que hiciera posible un plebiscito, la elección de una convención constitucional y, más adelante, un plebiscito de aprobación del texto constitucional que la convención elegida para ello debe redactar.

---

<sup>21</sup> El artículo derogado irreflexivamente por la reforma de 1989, disponía categóricamente: Art. 57.º inciso 6.º: “Cesará, también, en el cargo de diputado o senador el parlamentario que, ejerciendo la función de presidente de la respectiva corporación o comisión, haya admitido a votación una moción o indicación que sea declarada manifiestamente contraria a la Constitución Política del Estado por el Tribunal Constitucional. En igual sanción incurrirán el o los autores de la moción o indicación referidas”. Es claro que, de haber estado vigente hoy, nos habría ahorrado la penosa situación por la que atraviesa el Estado de derecho en Chile.

<sup>22</sup> Dicho acuerdo se encabeza por la siguiente exposición de motivos: “Ante la grave crisis política y social del país, atendiendo la movilización de la ciudadanía y el llamado formulado por S.E. el Presidente Sebastián Piñera, los partidos abajo firmantes han acordado una salida institucional cuyo objetivo es buscar la paz y la justicia social a través de un procedimiento inobjetablemente democrático”.

Sin embargo, todo el “proceso” de cambio adolece de incontables vicios de nulidad y fraude. Partiendo por el simple hecho de que se olvida que el derecho público chileno ha sostenido por ya largos doscientos años que ningún acto o resolución de los poderes del Estado es válido si se obtiene como consecuencia del uso o amenaza de la fuerza<sup>23</sup>.

La reforma constitucional impulsada por las fuerzas políticas para iniciar el cambio de Constitución fue aprobada por Ley n.º 21200 de 24 de diciembre de 2019.

El plebiscito de inicio del cambio constitucional se verificó el 25 de octubre de 2020, tras una postergación debida a la pandemia. Prácticamente la mitad de la ciudadanía no concurrió a votar. De los que sí lo hicieron, un 78,27 % se pronunció por aceptar la elaboración de una nueva Constitución. Un porcentaje levemente mayor decidió que se hiciera mediante la elección de una convención constitucional de ciento cincuenta y cinco integrantes.

Para la elección de la convención se alteraron las normas que habían sido plebiscitadas por la ciudadanía, incorporando modificaciones al sistema electoral para hacer realidad paridades de sexo y representación garantizada de población de origen indígena. Nada de esto fue aprobado por los electores, sino por presión de los sectores políticos radicalizados que buscaban el cambio constitucional.

La Convención fue elegida por la ciudadanía entre los días 14 y 15 de octubre de 2021, por una cantidad aún menor de sufragios, debido a que el país atravesaba por una nueva ola de contagios de la pandemia.

El órgano redactor de la nueva Constitución se instaló el 4 de julio de 2021, en medio de polémicas y graves alteraciones del orden público.

Más polémicos han resultado los comportamientos al margen de la ley de algunos convencionales y el caso de uno de ellos que fue electo mediante el fraude personal de fingir una enfermedad, mentira que se desenmascaró recientemente.

Desde su inauguración la Convención ha dado reiteradas pruebas de su falta de vocación democrática y su deseo de hacer caso omiso de las reglas constitucionales que le dieron origen. Así se ha declarado “originaria y constituyente”, ha validado la exclusión de los convencionales que no piensen como dicta la mayoría y ha alterado las reglas de aprobación de los textos de la nueva Constitución, además de aumentarse con descaro y total inconstitucionalidad sus gastos para asesorías e incorporar mecanismos no permitidos por la Constitución como los llamados “plebiscitos dirimientes” cuando no se alcanzan los quórum establecidos por la Constitución.

---

<sup>23</sup> Arts. 6.º y 7.º de la Constitución vigente.

De forma que estamos en presencia de un proceso que adolece enteramente de fraude y cuyos resultados serán igualmente ilegítimos. Más aún, se ha dejado al margen del control al órgano creado exprofeso para ello, el Tribunal Constitucional.

Es esperable que en el futuro inmediato exista una mayoría popular importante que se pronuncie públicamente denunciando el fraude y por el rechazo del texto constitucional que surja de todo este “proceso” nulo y viciado.

## BIBLIOGRAFÍA

- CAMPOS HARRIET, Fernando (1997). *Historia constitucional de Chile*. 8ª ed. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- CARRASCO DELGADO, Sergio (2002). *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos*, 3ª ed. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- “Constituciones Políticas de la República de Chile 1810-2005”, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 2005.
- EDWARDS VIVES, Alberto (1991). *La fronda aristocrática en Chile*. 12ª ed. Santiago: Editorial Universitaria, .
- HEISE GONZÁLEZ, Julio (1974). *Historia de Chile, El periodo Parlamentario, 1861-1925*. Santiago: Editorial Andrés Bello, tomo 1.
- HEISE GONZÁLEZ, Julio (1989). *150 años de evolución institucional*. 8ª ed. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- RIVAS VICUÑA, Manuel (1964). *Historia política y parlamentaria de Chile*. Santiago: Ediciones de la Biblioteca Nacional, tomo 1.
- VIAL CORREA, Gonzalo (2003). *Historia de Chile en el siglo XX*. Santiago: Sociedad Comercial y Editorial Santiago Ltda.

### *Fuentes primarias*

- Acuerdo por la paz y la nueva Constitución, 15 de noviembre de 2019.
- Constitución del Imperio alemán, 11 de agosto de 1919.
- Constitución de la República de Chile de 25 de mayo de 1833.
- Constitución de la República de Chile de 11 de septiembre de 1980.

### *Artículos de revistas o diarios*

- Crónica: “Desprestigio parlamentario: Una sesión ‘permanente’ de la Cámara, en *El Ferrocarril*, fragmentos, 1907 [fecha de consulta: 15 de septiembre de 2021].

QUINTANA LEAL, Jaime, entrevista en *El Mercurio*, edición del 18 de noviembre de 2020. Disponible en [www.emol.com/noticias/Nacional/2020/11/18/1004185/Quintana-Parlamentarismo-de-Facto.html](http://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/11/18/1004185/Quintana-Parlamentarismo-de-Facto.html) [fecha de consulta: 15 de septiembre de 2021].