

REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

AÑO XXXV — ENERO - MARZO DE 1967 — N° 139

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ

CONSEJO CONSULTIVO:

MANUEL SANHUEZA CRUZ
EMILIO RIOSECO ENRIQUEZ
MARIO CERDA MEDINA
LUIS HERRERA REYES
JORGE ACUÑA ESTAI

IMPRENTA UNIVERSIDAD DE CONCEPCION (CHILE)

GONZALO VALDIVIA SOTO

Investigador del Curso
Propedéutico

**ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA
EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS (*)**

PALABRAS INICIALES

La Cátedra de Teoría Política del Curso Propedéutico nos ha encomendado la elaboración de un trabajo de investigación acerca de cuatro regímenes políticos, a saber: Alemania, Chile, Estados Unidos y Francia, trabajo del más alto interés porque permite apreciar cabalmente las diferencias existentes entre los mencionados Estados, a la vez que habilita para formarse una opinión crítica sobre el funcionamiento del régimen democrático en estos países.

Debemos dejar constancia de la forma en que hemos procedido al elaborar este trabajo. Primeramente se analiza la Constitución en sus distintos aspectos, dándoles a éstos mayor o menor jerarquía según su importancia, bibliografía existente, etc.; para luego emitir un juicio crítico que hemos hecho a la luz de los preceptos constitucionales y de la realidad política del país.

Hemos creído necesario en el caso de Chile agregar más bibliografía por la importancia que tiene conocer la organización constitucional del propio país a la vez que por existir gran cantidad de obras al respecto, lo que no ocurre en el caso de Alemania y Francia por razones obvias.

A L E M A N I A

La República Federal de Alemania está compuesta de 11 Länder o Estados Federados.

En 1945, la parte occidental del Reich alemán se dividió en las zonas de ocupación británica, americana y francesa. El poder supremo lo ejercían estas potencias. Restablecida la normalidad, los gobiernos de los aliados occidentales invitaron a los jefes de gobierno de los Länder de la

(*) Colaboración del Seminario de Derecho Público a la celebración del Centenario de la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción.

Alemania Occidental a convocar en 1948 una Asamblea Constituyente. Esta Asamblea, que se denominó Consejo Parlamentario, redactó una Constitución provisional o Ley Fundamental, que fue aprobada por los Parlamentos de los Länder (excepto Baviera) y entró en vigor el 24 de mayo de 1949.

A) TIPO DE CONSTITUCION

La República Federal de Alemania posee una Constitución escrita, con el título de Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Esta Ley Fundamental fue acordada el 8 de Mayo de 1949 por el Consejo Parlamentario, que comprobó el 23 de Mayo del mismo año que esta Ley fue aprobada por las representaciones del pueblo de más de los dos tercios de los Estados alemanes participantes. Tiene por lo tanto las características de una Constitución democrática. Este cuerpo legal tiene un carácter de provisional, ya que, después de la reunificación del Reich, la totalidad del pueblo alemán deberá acordar libremente la Constitución que desee. Dice el artículo 79 (1): La Ley Fundamental no podrá ser modificada sino por una ley destinada expresamente a completar o variar su texto. Es una Constitución breve; en algunos asuntos, especialmente económicos y en cuestiones que son consecuencia de la guerra, se extiende un poco, pero no podemos, por eso, decir que es desarrollada.

Esta Ley Fundamental reconoce el Estado Social y garantiza la legalidad de los derechos del hombre y la organización constitucionales en especial la protección jurídico-legal. Los derechos fundamentales de la persona son inalienables e inviolables; y todo aquel que se considere perjudicado en sus derechos por la administración pública, puede elegir el camino legal para que se le restablezca su integridad. La libertad personal del individuo, en buenas cuentas, prima sobre el poder del Estado. El que abuse de esta libertad es privado de los derechos fundamentales; y para ello es necesario una sentencia del Tribunal Federal de Garantías Constitucionales, considerado como "guardián de la Constitución".

Junto a la tendencia reunificadora de las partes del Reich alemán, se advierte en la Ley Fundamental una tendencia europeísta, persiguiendo la finalidad de "servir a la paz del mundo como miembro con igualdad de derechos dentro de una Europa unida". Así se aparta de un rígido nacionalismo. Por medio de una ley, la Federación puede transmitir derechos de soberanía a instituciones interestatales. Puede adherirse a un sistema colectivo con el fin de prever la paz y seguridad mutua, y admitirá a este respecto las limitaciones a su soberanía que garanticen un orden pacífico y duradero en Europa y entre los pueblos del mundo.

B) EL ORGANO LEGISLATIVO

El Poder Legislativo está representado por dos Cámaras:

- 1) El Parlamento Federal (Bundestag), y
- 2) El Consejo Federal (Bundesrat).

1) Composición del Bundestag

Desde el 17 de Septiembre de 1961 está constituido por 499 diputados y 22 representantes de Berlín-Oeste, los que debido a la situación jurídico-internacional de la ciudad sólo tienen derecho a voz. Los diputados son responsables sólo ante su conciencia.

Dentro de sus funciones, el Bundestag elige con su mayoría absoluta al Canciller, a propuesta del Presidente Federal; y está quien determine las directrices políticas a seguir; así también el Bundestag puede destituirlo, para lo cual también necesita la mayoría absoluta y haber designado previamente su sucesor. Otra de las funciones del Bundestag es la de aprobar todas las leyes, ya sean las provenientes del Gobierno Federal por medio de los Ministros, del Bundesrat a través del Gobierno Federal o las de su propia iniciativa interna.

El Presidente del Bundestag es el Dr. Eugen Gerstenmaier, perteneciente al partido "Unión Cristiano Demócrata". Los miembros de este Parlamento son elegidos por la población de la República Federal por un período de 4 años. El Bundestag puede ser disuelto por el Presidente Federal a propuesta del Canciller Federal en el plazo de 21 días, a contar del día de negativa de voto de confianza en favor del Canciller, siempre que no haya sido elegida otra persona para este cargo. El cuarto Bundestag, elegido en 1961, consta de 521 diputados, de los que 247 fueron elegidos directamente en los distritos electorales y el resto a través de las listas de los Länder. El número de diputados con derecho a voto es de 499, además de 22 diputados de Berlín sin derecho a voto.

En materia legislativa

Puede hacer propuestas de leyes. Acuerda las leyes, representando por tanto al Poder Legislativo, y estando sometido al mismo tiempo a su control el Poder Ejecutivo. También están sometidos a su control el Gobierno y la Administración Federales. Las resoluciones del Parlamento Federal requieren la mayoría de los votos emitidos, siempre que la Ley Fundamental no disponga otra cosa. Todas las leyes son aprobadas por el Parlamento, cuyas comisiones tienen que realizar los trabajos preliminares al efecto. Las leyes se aprueban en el pleno después de tres lecturas (debate y votación) por simple mayoría. Las facultades administrativas son ejercidas en conjunto por ambas Cámaras.

Facultades judiciales

El Parlamento Federal tiene el derecho y, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, la obligación de nombrar comisiones investigadoras que reúnan las pruebas necesarias en sesión pública, pudiendo realizarse ésta también a puertas cerradas.

Los tribunales y las autoridades administrativas están obligados a prestar ayuda judicial y administrativa. Las resoluciones de comisiones in-

investigadoras no podrán ser sometidas a la consideración judicial. Los tribunales quedan en libertad para apreciar y calificar los hechos que con objeto de la investigación se produzcan.

Los diputados del Bundestag o Parlamento Federal alemán son elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Es elegible el ciudadano que ha cumplido 25 años de edad. El Parlamento es elegido por cuatro años. Su mandato expirará cuatro años después de su primera reunión o en el momento de su disolución.

Organización interna

El Parlamento Federal elige su Presidente y Vicepresidente, los Secretarios y establece su reglamento interno.

El edificio del Parlamento estará bajo la autoridad del Presidente del mismo, quien ejerce las facultades policiales internas, no pudiendo realizar sin su autorización ningún registro o allanamiento ni incautación alguna.

Sesiones

Este organismo se reunirá a más tardar treinta días después de las elecciones, pero no antes de expirar el período del último Parlamento. El Parlamento determinará la clausura y la reapertura de sus sesiones. Su Presidente podrá convocarlo para una fecha anterior, debiendo hacerlo cuando lo exijan la tercera parte de los miembros, el Presidente Federal o el Canciller Federal.

Las reuniones del Parlamento serán públicas. Por moción de una décima parte de sus miembros o del Gobierno Federal, podrá excluirse la presencia de público cuando así lo resuelva una mayoría de dos tercios. La votación de esta moción se hará en sesión pública.

Las resoluciones del Parlamento requieren la mayoría de los votos emitidos, siempre que la presente Ley Fundamental no disponga otra cosa.

Privilegios Parlamentarios

Los diputados y representantes no podrán en ningún momento ser perseguidos por la vía judicial o disciplinaria ni responsabilizados en otra forma fuera del Parlamento a causa de su voto o de una manifestación que hicieran en el Parlamento o en una de sus comisiones. Esto no se aplicará a las ofensas calumniosas.

A causa de actos sujetos a sanción penal, los diputados podrán ser responsabilizados o detenidos sólo con la autorización del Parlamento Federal, a no ser que sean detenidos en delito flagrante o en el curso de los días siguientes. La autorización del Parlamento es necesaria para toda otra restricción de la libertad personal de un diputado o para iniciar contra un diputado el procedimiento previsto en el art. 18; (dice el artículo 18: "Pierde los derechos fundamentales de la libertad de opinión, prensa, en-

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

19

señanza, reunión, etc. . . , quien para combatir el régimen fundamental de libertad y democracia abusa de los mismos. La pérdida y la extinción de la misma serán dictadas por el Tribunal Constitucional Federal"). Toda acción penal y todo procedimiento basado en el artículo 18 que se hubieran iniciado contra un diputado, así como todo arresto y restricción de su libertad personal, deberán quedar en suspenso si lo solicita el Parlamento.

Comisiones del Parlamento Federal

Las comisiones son varias y sus funciones son múltiples. Pueden reclamar junto al Parlamento Federal, la presencia de cualquier miembro del Gobierno Federal. A su vez, los miembros del Gobierno Federal y del Consejo Federal, así como sus delegados tienen acceso a todas las sesiones del Parlamento y de sus comisiones, debiendo ser oídos en cualquier momento. El Parlamento tiene derecho y, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, la obligación de nombrar comisiones investigadoras que reunirán las pruebas necesarias en sesión pública, pudiendo realizarse ésta también a puertas cerradas.

El Parlamento Federal designará una comisión permanente para defender los derechos del Parlamento frente al Gobierno Federal durante el período que medie entre dos legislaturas. Esta comisión tiene también las facultades de una comisión investigadora. Puede nombrar también una Comisión de Asuntos Exteriores y una Comisión de Defensa.

2) El Bundesrat o Consejo Federal

Alemania se estructuró como un Estado de tipo federalista. Los Estados Federados tienen parte activa en la Legislación y en la Administración y cuentan con parlamentos, gobiernos y leyes electorales propios.

Los Estados Federados se reúnen en el Consejo Federal o "Bundesrat" para decidir todos los asuntos privativos de la Federación. Los 41 miembros del Consejo Federal no los elige el pueblo, sino los gobiernos de los respectivos Estados Federados. Muchas leyes federales no pueden promulgarse sin el expreso acuerdo del Consejo Federal si afectan a los derechos e intereses de los Estados Federados. El Consejo dispone además de otros medios de oposición. Lo presiden alternativamente los Ministros Presidentes de cada uno de los Estados. El Bundesrat, a través del Gobierno Federal, tiene la facultad de proponer proyectos de ley al Bundestag.

El Bundesrat fue creado para la representación de los Länder o Estados Federados, y su misión es la de garantizar la cooperación de los Länder en la legislación y administración de la Federación, siendo por lo tanto una segunda Cámara. Ahora bien, los 41 miembros del Bundesrat (a los que hay que añadir 4 representantes de Berlín-Oeste con voz solamente), están ligados a las instrucciones de los Gobiernos de los Länder, ya que éstos son los que los han designado. Los representantes de los Länder en el Bundesrat no tienen pues el derecho de decisión personal, como los miembros del Senado americano, sino que las decisiones se adop-

tan previamente en los Gabinetes de los Länder. Las leyes federales que afectan a las relaciones de la Federación con los Länder precisan la aprobación expresa del Bundesrat.

Como para la entrada en vigor de un acuerdo legal se necesita la coincidencia del Bundestag y del Bundesrat, puede hablarse a este respecto de un "sistema bicameral".

El Presidente del Bundesrat dura un año en su cargo. Los Jefes de Gobierno de los Länder se turnan en el ejercicio de este cargo. El Presidente del Bundesrat sustituye al Presidente Federal en caso de impedimento (viajes al extranjero, vacancia del cargo, etc.). El Presidente para el período 1961-1962 fue el Dr. Hans Erhard, perteneciente al partido "Unión Cristiano Social" (C. S. U.), primer ministro de Baviera.

Facultades legislativas

Dice el artículo 50 al respecto: "Por intermedio del Consejo Federal, los Estados cooperan en la legislación y administración de la Federación. Las leyes federales que afectan las relaciones de la Federación con los Länder, precisan de la aprobación expresa del Consejo Federal".

El Consejo Federal adopta sus resoluciones por lo menos con la mayoría de sus votos. El Consejo puede presentar al Parlamento propuestas de leyes a través del Gobierno Federal.

Composición del Consejo Federal

Se compone de miembros de los Gobiernos de los Estados, que los designan y los destituyen. Los miembros del Consejo pueden ser representados por otros miembros de sus Gobiernos.

Cada Estado tiene por lo menos tres votos. Los Estados de más de dos millones de habitantes tienen cuatro y los de más de seis millones de habitantes, cinco votos.

Cada Estado podrá enviar un número de miembros igual al de sus votos. Los votos de un Estado podrán ser emitidos sólo uniformemente y por los miembros presentes o sus representantes.

Sesiones del Consejo Federal

El Presidente convocará al Consejo, debiendo hacerlo cuando lo pidan los delegados de por lo menos dos Estados o el Gobierno Federal.

El Consejo adoptará sus resoluciones por lo menos con la mayoría de sus votos. Sus sesiones son públicas, pudiendo realizarse también sesiones a puertas cerradas.

Privilegios Parlamentarios

Los miembros del Consejo no están en la situación de los diputados del Parlamento. Los miembros del Consejo son nombrados por los gobiernos de los Estados, quienes también los destituyen, si el gobierno del Estado no está conforme con su actuación.

Comisiones del Consejo Federal

No poseen comisiones con tanta variedad de atribuciones como las del Parlamento.

Los miembros del Gobierno Federal tienen el derecho y, cuando sean reclamados, la obligación de asistir a las reuniones del Consejo y sus comisiones, debiendo ser oídos en cualquier momento.

C) EL ORGANISMO EJECUTIVO

El Presidente Federal es el Jefe del Estado. Dura en su cargo un período de cinco años y puede ser reelegido pero solamente en una oportunidad. Es elegido por una Asamblea convocada especialmente y está integrada por miembros del Parlamento Federal, y de un número equitativo de representantes de los Parlamentos de los Estados Federados. Desde 1949 desempeñó el cargo de Presidente Federal el profesor Dr. Theodor Heuss; su sucesor fue el Dr. h. c. Lübke, desde el 13 de Septiembre de 1959. El Presidente representa internacionalmente a la República Federal y en nombre de la Federación, concierda acuerdos con Estados extranjeros. Acredita y recibe los diplomáticos representantes. En lo referente a sus funciones internas, nombra al Canciller Federal, elegido a su propuesta por el Bundestag o Parlamento Federal. Previa proposición del Canciller Federal nombra y destituye a los ministros federales como también a los jueces del Tribunal Supremo Federal, a los funcionarios públicos, a los oficiales y a los suboficiales.

Al Gobierno Federal le incumbe la importante función política de la dirección del Estado y de la coordinación de los órganos superiores con las misiones de la iniciativa política. El Gobierno representa el Poder Ejecutivo y tiene que velar por el cumplimiento de las leyes; tiene el derecho de la iniciativa legal, con lo que participa en las tareas legislativas. El Gobierno está constituido actualmente por 20 ministros. El Jefe del Gobierno Federal fue desde 1949 el Canciller Federal Dr. Konrad Adenauer, siendo reemplazado por el profesor Dr. Ludwig Erhard, antiguo Vicecanciller y Ministro Federal de Economía. La Constitución da al Canciller una fuerte posición, y es así como determina las directrices políticas a seguir, siendo responsable de las mismas. Es elegido con la absoluta mayoría del Parlamento a propuesta del Presidente Federal. Con mayoría absoluta el Bundestag puede destituirlo, pero en ocasiones en que se ha llegado al acuerdo de quién será su sucesor. Este voto de desconfianza constructivo sirve de eficaz protección contra las crisis gubernamentales. La Constitución en contra de sus ministros desconoce el voto de desconfianza.

La organización del Gobierno

El Gobierno Federal se compone del Canciller Federal y de los Ministros Federales.

El Canciller dirigirá los asuntos gubernamentales de acuerdo con un reglamento interno establecido por el Gobierno Federal y aprobado por el Presidente Federal.

Ministros y Agentes del Ejecutivo

Los Ministros asesoran al Ejecutivo por medio de los Ministerios. Estos son: 1) Relaciones Exteriores. 2) Del Interior, del cual dependen el Tribunal Federal Administrativo y el Tribunal Federal Disciplinario. 3) El de Justicia, del cual depende el Tribunal Civil y Criminal. 4) El de Hacienda, del cual depende el Tribunal de Hacienda. 5) El de Economía. 6) El de Agricultura y Alimentación. 7) El de Trabajo y Orden Social, del que dependen el Tribunal Federal del Trabajo y el Tribunal Federal Social. 8) El de Defensa. 9) El de Transporte. 10) El de Correos y Telecomunicaciones. 11) El de Vivienda, Urbanismo y Planificación. 12) El de Asuntos de los Expulsados. 13) El de Asuntos Panalemanes. 14) El de Asuntos del Consejo Federal y de los Estados. 15) El de Asuntos de la Familia y de la Juventud. 16) El de Investigación Científica. 17) El de Patrimonio de la Federación. 18) El de Cooperación Económica. 19) El de Sanidad. 20) El de Asuntos Especiales.

El Canciller fija las directrices de la política y asume la responsabilidad de éstas. Dentro de tales directrices, cada Ministerio Federal dirige por sí y bajo su propia responsabilidad las materias que le correspondan. Las divergencias de opinión que surjan entre los Ministerios Federales serán resueltas por el Gobierno Federal. Si una moción de voto de confianza del Canciller no fuera aprobada por la mayoría de los miembros del Parlamento Federal, el Presidente Federal, a propuesta del Canciller, podrá disolver el Parlamento dentro del plazo de 21 días.

La función del Canciller o de los Ministros Federales termina al reunirse un nuevo Parlamento Federal; la función de los Ministros igualmente al terminar en cualquier caso la del Canciller.

D) EL ORGANISMO JUDICIAL

El Tribunal Federal de Garantías Constitucionales, con sede en Karlsruhe, es una Corte de Justicia, independiente frente a todos los órganos constitucionales de la República Federal, que vela por la constitucionalidad de las leyes, de las actividades políticas y administrativas y de la administración de justicia.

La jurisprudencia suprema en el Derecho Civil y Penal la ejerce el Tribunal Supremo Federal. Bajo dicho Tribunal existen 19 Audiencias Territoriales (Oberlandesgerichte), que entienden en segunda y tercera instancia, tanto en causas civiles como penales; vienen después las Audiencias Provinciales (Landgerichte), que entienden por primera y segunda instancia, tanto en lo civil como en lo criminal, y, por último, los Juzgados de Primera Instancia (Amtsgerichte) que entienden los menos importantes de ambas jurisdicciones.

Además de los Tribunales Civiles y Criminales, la República Federal posee Tribunales Constitucionales, de lo contencioso-administrativo, Sociales, de Hacienda y Trabajo, con sus correspondientes Tribunales Supremos, los cuales dependen desde el punto de vista de su organización y financiamiento de la Federación, mientras que los restantes dependen de los Estados.

Los jueces son independientes y sujetos únicamente a la ley. La Federación puede crear un tribunal federal para cuestiones relacionadas con la protección jurídica de la propiedad industrial. También puede crear tribunales disciplinarios militares, con carácter de tribunales, para las fuerzas armadas.

E) LOS PARTIDOS POLITICOS

Existencia de los partidos políticos. Por primera vez en la historia parlamentaria alemana, la Ley Fundamental reconoce a los partidos como representantes de la voluntad popular en la política del país. Dice en el artículo 21: (1) "Los partidos colaborarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación será libre. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos".

(2) "Los partidos que por sus fines o por la actitud adherentes tiendan a destruir o desvirtuar el régimen fundamental de libertad y democracia o poner en peligro la existencia de la República Federal, son inconstitucionales. En cuanto a la existencia de los partidos con relación al apoyo popular que obtengan en las elecciones, dice la ley de elecciones: Sólo pueden adjudicarse puntos en el Parlamento los partidos que hayan obtenido como mínimo el 5% de los sufragios válidos emitidos, o por un distrito electoral hayan conseguido un diputado. Mediante esta "Cláusula del 5%" se impide la exagerada fragmentación de las fuerzas, tan funesta en la representación parlamentaria".

Rol de los Partidos Políticos

Tienen la importante misión de orientar políticamente a los diversos sectores de la ciudadanía alemana. Los partidos con representación son cuatro y en ellos se polarizan las opiniones. Fuera de orientar a la opinión pública los partidos políticos tienen esbozado un programa, que es un elemento ideológico o doctrinario. Este programa es el fin del partido, y llegar al poder para aplicarlo.

Cada partido se preocupa de presentar en la forma más clara y convincente su programa a la opinión pública. Además deberán dar cuenta públicamente de la procedencia de sus recursos.

Origen y Organización de los distintos Partidos Políticos

En los años 1945-46, inmediatamente después del término de la guerra y consecuentemente del régimen nacionalsocialista, surgen los partidos políticos en las cuatro zonas de ocupación. Son los siguientes:

1) La Unión Cristiano-Demócrata (CDU)

Que surgió primero en Colonia y luego en Berlín.

2) La Unión Cristiano Social (CSU)

El "CDU" y el "CSU" surgieron del movimiento de resistencia contra Hitler, en el que se habían unido católicos, evangélicos y otros cristianos. A la Unión se incorporaron los afiliados del antiguo partido del "centro". Bajo la dirección del antiguo alcalde de Colonia, Dr. Conrado Adenauer, se consiguió la mayoría.

Los estatutos del "CDU" estipulan: "La Unión Cristiano-Demócrata quiere, en servicio del pueblo alemán, configurar democráticamente la vida pública sobre el cimiento de la libertad personal, con un sentido responsablemente cristiano y según las leyes morales".

Esta Unión, además de garantizar las actividades religiosas de las Iglesias, está incorporada a la "Unión Internacional de Demócratas Cristianos", que integran las organizaciones análogas de Austria, Italia, Francia, Luxemburgo, Bélgica y Holanda.

En cuanto a su organización interna, un 60% de los afiliados del CDU son católicos y un 40% protestantes. Más de 1/3 de los electores del CDU pertenecen a la clase laboral. El CDU tenía, en 1964, 225.000 afiliados, y el CSU contaba con unos 70.000.

En su política exterior, la Unión propone la reunificación de Alemania en la Paz y la Libertad y la fijación de fronteras mediante un Tratado de Paz con la Alemania Reunificada. Todo en armonía a los principios del mundo libre a los cuales Alemania está vinculada por el Tratado del Atlántico Norte. Desea, además, un desarme general controlado para poder así liberar a las naciones de la carga que sobre ellas pesa. Da un apoyo al matrimonio y a la familia, la defensa del individuo y la defensa de la persona contra las ingerencias desorbitadas del Estado. En lo económico propone la creación y amplia difusión de la propiedad, y la seguridad social del hombre.

3) El Partido Social-Demócrata (Socialistas, SPD)

Es el segundo partido de Alemania. Desde 1949 ha sido el partido de oposición frente a los tres gobiernos formados por la Unión. Hasta la Asamblea celebrada en Stuttgart en 1958, estuvo en aguda oposición, rechazando las decisiones esenciales de la mayoría gubernamental en materia de política exterior, de defensa y de economía. Se apoyaba en que la evolución de Occidente y el rearme de Alemania habían impedido la unificación tan esperada. Se resistía a toda forma de armamento atómico. Actualmente cuenta con 657.000 afiliados.

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

25

4) El Partido Liberal-Demócrata (FDP)

Desde la formación del Reich, en 1871, los partidos liberales se han venido transformando. Su herencia fue recogida en 1945, en las Zonas de Ocupación Occidentales por el Partido Liberal-Demócrata, y en la zona de Ocupación Soviética por el Partido Liberal-Democrático, suprimido en 1946 para dejar libre el campo al partido único. El FDP se abrió camino rápidamente en Berlín y en el Württemberg.

La línea política del FDP tiene diferencias de matiz, en cada Estado, tanto en lo cultural como en lo económico. En el orden cultural concuerda con el SPD, y en lo económico con el CDU. A diferencia de ellos el FDP se desliga de determinaciones confesionales y geográficas.

Desde 1949 a 1956 el FDP ha tomado parte en el gobierno dos veces. Desde 1961 existe un gobierno de coalición en que junto a CDU y CSU, el Partido Liberal-Demócrata está representado en proporción a su número de puestos en el Parlamento.

Puntos Principales del programa del "FDP"

- a) Total apoyo a un desarme general controlado.
- b) Propugna un desarme por regiones en Europa, si coadyuvara progresivamente a la reunificación alemana.
- c) Negociar la situación político-militar de toda Alemania y darle un Tratado de Paz justo al país entero, sobre la base de su autodeterminación.

5) El Partido Comunista de Alemania (KPD)

Desde las elecciones de 1953 el Partido Comunista no tiene representación en el Parlamento. La política soviética con respecto a Alemania, y el doloroso problema de la Zona de Ocupación sujeta a la URSS, hicieron disminuir cada vez más sus votos. En 1953 sólo obtuvo el 2,2%, quedando excluido de la representación en virtud de las exigencias de la cláusula del 5%. Desde entonces su acción es subterránea, y se ejerce desde la Zona y desde Berlín Este.

Una fuerte presión de la potencia de ocupación obligó al Partido Socialista-Demócrata a unirse con el Partido Comunista para formar el SED, actual partido comunista único de la zona.

6) El Partido del Centro

7) El Partido Socialista del Reich

Que es el partido de extrema derecha (SRP). Cuando éste fue disuelto por sentencia del Tribunal Constitucional Federal, apareció el Partido Alemán del Reich (DRP); finalmente, existe La Unión Económica de Reconstrucción.

F) LAS ELECCIONES

En otoño de 1965 fue elegido en Alemania el V Parlamento Federal. En las elecciones para todas las representaciones políticas, son premisas fundamentales el que sean libres, igualitarias y secretas. Tienen derecho a votar todas las personas que hayan cumplido los 21 años y es elegible el que haya cumplido los 25. En las elecciones los ciudadanos eligen libremente a sus candidatos, y no hay coacción alguna sobre ellos.

La Ley Electoral Federal establece un sistema mixto de elecciones. La base es la representación a través de los Partidos, pero existe un margen para la elección de personalidades. Esta importancia jurídica hace, con su estructura, respetar la proporcionalidad de cada sector de opinión, teniendo en cuenta así en mayor grado a las minorías, y por otra parte conserva al elector la posibilidad de elegir a un candidato o a otro. Cada elector tiene dos sufragios: uno para elegir un candidato de su distrito electoral (sufragio directo), y otro para un partido político (sufragio representativo).

El territorio federal, después de la última modificación de la Ley Electoral (14 de Febrero de 1964), está dividido en 248 distritos electorales. De cada uno de ellos procede un diputado con mandato directo. El resto, hasta el total de 499 (521 según el cuarto Bundestag), es elegido a través de las listas totales de cada partido. A estos 499 diputados del territorio federal hay que agregar 22 representantes del Länd de Berlín elegidos por la Cámara de Diputados de la ciudad; los que debido a la situación especial de la ciudad, colocada bajo el Estatuto de las 4 potencias, no tienen derecho a voto. Constituyen una representación proporcional de los partidos que en ella existen.

Es elegido por mandato directo el que en un distrito electoral obtiene mayor número de votos. Para la participación proporcional de los partidos en el Parlamento, es decisivo el segundo sufragio del elector; y es así como se adjudica a cada partido un número de puestos proporcional a los sufragios obtenidos. Entonces el partido que ha obtenido varios puestos por mandato directo, recibe diputados de sus listas electorales locales hasta completar el número de reparto proporcional, ocupando puestos en el Parlamento como los sufragios emitidos en su favor dicten.

Una serie de corporaciones legislativas, entre ellas el Bundestag, han impedido la entrada en ellas a los partidos con un número muy pequeño de electores, imponiendo para ello diversas obligaciones, tales como la cláusula del 5% de los votos o de los tres mandatos en las elecciones directas. De ahí que los partidos, ni de la extrema derecha, ni, en su época, el Partido Comunista, todos ellos de escasa importancia, hayan tenido acceso al Parlamento.

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

27

Cláusula del 5%

Esta establece que sólo pueden adjudicarse puestos en el Parlamento (Bundestag) los partidos que hayan obtenido como mínimo el 5% de los sufragios válidos emitidos, o que por lo menos en un distrito electoral hayan conseguido un diputado. De esta manera la cláusula impide la exagerada fragmentación de fuerzas que trae funestas consecuencias en la representación parlamentaria. Por ejemplo, en 1957 se presentaron en las elecciones 18 partidos, de los cuales sólo cuatro obtuvieron mandatos; y en las elecciones de 1961 quedaron en el Parlamento tres grandes partidos.

A las elecciones del Bundestag en 1961 debieron concurrir a las urnas los 37.440.715 electores, pero de ellos sólo votó el 87,7%, es decir, 32.849.624; y de ellos dobles votos válidos fueron 31.550.901.

El Voto por Correo y División por Distritos

Si en el día de la elección no se encuentran en el lugar de su residencia, los ciudadanos pueden enviar su voto por correo al Jefe del distrito electoral, bajo sobre cerrado. No es aceptado éste si llega después de las seis de la tarde del mismo día de la elección.

Una Comisión Electoral Permanente, al frente de la cual está el Presidente de la Oficina Federal de Estadísticas, propone un año después de cada elección de Parlamento Federal, las modificaciones en las demarcaciones de los distritos si es que se han producido desplazamientos de la población superiores al 33,3%.

**G) JUICIO ACERCA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA
DEMOCRACIA EN ALEMANIA**

Resulta difícil emitir un juicio certero acerca del funcionamiento de la democracia alemana, dificultad que surge fundamentalmente de la carencia de un abundante material bibliográfico, así como de un conocimiento cabal de la realidad política de ese país.

Hecha esta advertencia previa, trataremos en la medida de lo posible de esbozar una opinión sobre la materia en referencia. En primer lugar, resalta en la organización alemana la existencia de un Presidente Federal cuyas funciones se restringen a lo puramente decorativo o protocolar y a servir de figura representativa de la comunidad germana. Pensamos que tal creación constitucional no se encuentra acorde con los tiempos que se viven, fuertemente marcados por la actividad del Ejecutivo, lo que no se concilia con un Mandatario privado de efectivos poderes.

La observación que hacemos mira más bien a un aspecto perfectamente superable por una reforma constitucional. Mucho más importante es destacar el grave escollo que para el desarrollo armónico del régimen democrático alemán ha sido la nefasta división de Berlín. Han querido las contingencias de la guerra fría marcar con el sello de inhumanidad que la caracteriza, la suerte de millones de berlineses que sufren día a día las

consecuencias de la construcción del odiado muro de Berlín que, como mudo testigo del fracaso de un régimen y como burla a la solidaridad internacional, se levanta en medio de aquella antigua capital europea.

Si consideramos que la Constitución Federal tiene el carácter de provisoria, esto es, que será permanente al unirse la antigua Alemania, la división hoy existente es un obstáculo casi insalvable para el desarrollo normal del sistema democrático. Mientras subsista la situación que anotamos no podrá hablarse en verdad de un perfecto estatuto jurídico y político de esa nación.

Pese a lo que anotamos, y ahora como factor positivo, es innegable el auge que Alemania Federal ha llegado a tener con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, fruto ello de una acertada política económica dirigida principalmente por el actual Canciller Ludwig Erhard y orientada a la industrialización y aumento de las tareas efectivamente productivas. En estas materias, bien puede hablarse que el sistema democrático ha producido el bienestar material de un sector enorme de la población germana, en dramático contraste con Alemania Oriental que, sometida por el régimen comunista, junto con abolir las libertades públicas no ha podido dar a su pueblo mejores condiciones de vida.

Otro factor positivo en el funcionamiento de la democracia alemana es la existencia de pocos y fuertes partidos políticos, organizados verticalmente, es decir, reuniendo en su seno hombres pertenecientes a todos los sectores sociales, lo que ha redundado en el perfeccionamiento del sistema político que comentamos. El hecho de ser sólo cuatro los grandes partidos, a saber: La Unión Cristiano Demócrata, la Unión Cristiano Social, el Partido Social-Demócrata y el Partido Liberal-Demócrata, ha dado estabilidad a la política germana. Efectivamente, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, ha predominado el primero de los mencionados, a través de los Cancilleres Konrad Adenauer y Ludwig Erhard, lo que ha dado homogeneidad y firmeza a la actividad política.

Este predominio no ha significado, felizmente, sectarismo de especie alguna. Al contrario, los gobiernos alemanes han contado con la colaboración de los restantes partidos acogiendo muchas ideas de éstos. Así, por ejemplo, el señor Willy Brandt, Alcalde de Berlín, ha recibido numerosas y valiosas muestras de colaboración de parte del Gobierno Federal. Evidentemente el proceder así honra a todo un pueblo y hace realidad el sistema democrático. La existencia de grandes partidos representativos de sectores importantes ha sido en gran medida posible por la disposición constitucional que exige un mínimo de 5% de electores a cada colectividad para poder elegir miembros del Bundestag o que hayan elegido a lo menos un diputado en un distrito electoral.

Junto a lo conveniente que es el régimen de partidos políticos alemanes, puede agregarse la ampliación del cuerpo electoral como factor de progreso para el funcionamiento cabal del régimen democrático. Ello se ha obtenido a través de procedimientos tales como el voto por correo, sistema aplicable también en Inglaterra y con halagüeños resultados.

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

29

En lo que dice relación al Órgano Legislativo, su consagración constitucional revela un atinado criterio al hacerlo un órgano operante y susceptible de ser disuelto en determinada oportunidad. Igual opinión favorable nos surge del estudio del régimen a que se sujeta el Poder Judicial, destacando especialmente la independencia de que goza, lo que es una base esencial y requisito sine qua non para la existencia de un régimen democrático.

Resumiendo lo antes dicho, podemos afirmar que, en nuestro concepto, el régimen constitucional alemán es uno de los más depurados y eficientes. Sólo nos ofrece reparos la existencia de un Presidente Federal cuyas funciones se remiten a lo meramente protocolar. Ello, por lo que dice relación a la Constitución Federal. Por lo que respecta a la realidad alemana, juzgamos que muchos factores permiten hablar de la existencia de un cabal régimen democrático pero que el siempre latente problema de la división que sufre el país es serio obstáculo para el buen funcionamiento del sistema. Estamos seguros que, superado dicho obstáculo, Alemania podrá exhibirse como nación en muchos aspectos rectora entre los países democráticos del mundo.

ESTADOS UNIDOS

A) ANTECEDENTES HISTORICOS

Los Estados Unidos surgen en la Historia al independizarse las trece colonias inglesas de la costa atlántica. La comunidad que formaban estas colonias presentaba, en cuanto a su cultura y formas de vida, el rasgo de toda sociedad provincial, es decir, las originarias de la metrópoli, pero transformada al contacto de situaciones diferentes hasta dar lugar a algo autónomo. De que nos encontramos con una sociedad de origen inglés, pero característicamente americana, unida, a pesar de sus diversidades y antagonismos y de la independencia recíproca de cada colonia, por una serie de rasgos comunes: a) la ausencia de grupos aristocráticos y en general estamentales sino, en cambio, llevadas hasta sus últimas consecuencias las relaciones de clase; b) por el general predominio de la lengua inglesa; c) por la homogeneidad de los principios e instituciones político-jurídicas de cada colonia; d) por un orden jurídico de contenido y formas comunes, que hacía de las trece colonias países del common law. Al lado de estos rasgos comunes a las trece colonias, es necesario destacar otros que se cumplen en la pluralidad de las colonias: a) la universalidad de las formas representativas; b) la creencia en ciertos derechos pertenecientes a la calidad de inglés, que más tarde pasan a ser considerados como inherentes a la personalidad humana; c) la formación a través de las Asambleas de una clase político dirigente y que, como integrada por terratenientes y comerciantes, tenía interés común en resistirse a los impuestos.

Había, pues, una comunidad de principios, de instituciones y, al menos frente a Londres, de intereses en las clases dirigentes. Como elemento negativo frente a esta unidad podría considerarse el hecho de que, desde el punto de vista jurídico-político, cada colonia dependía directamente de Londres, sin que entre sí tuvieran vínculos que las convirtieran en una personalidad colectiva.

Sobre esta base se produce el movimiento hacia la independencia y unidad de las colonias. Difícil es precisar cuándo comienza, aunque, desde luego, es claro que antes de 1776. Ya en 1643 las colonias de Massachusetts, Plymouth, Connecticut y New Haven, formaron una liga ofensiva y defensiva que declararon sería firme y perpetua y se distinguiría bajo el nombre de Colonias Unidas de la Nueva Inglaterra. El fin de esta Confederación era proteger a sus miembros del peligro de las tribus indígenas circunvecinas y de las pretensiones de usurpación de sus vecinos holandeses.

Pero la mayor significación histórico-constitucional la tiene el Congreso de New York, reunido en Octubre de 1765, a recomendación de Massachusetts, que contó con delegados de nueve colonias. El objetivo de esta reunión fue protestar de la tentativa del Parlamento británico de levantar una renta en las colonias mediante el impuesto al papel sellado y reafirmar el principio conforme al cual no se someterían a otros impuestos internos que aquellos que hubieren aprobado sus representantes. Por lo demás, los colonos se declararon "sinceramente adictos con los más cálidos sentimientos de afecto y deber hacia la persona y gobierno de S. M.", así como "con toda la debida subordinación al augusto cuerpo del Parlamento de la Gran Bretaña", y si rechazan la Stamp Act es porque "los súbditos de estas colonias tienen título a todos los derechos y libertades inherentes a sus súbditos naturales dentro del reino de la Gran Bretaña".

La actitud de las colonias movió al gobierno de S. M. a derogar el impuesto del papel sellado, pero impuso derechos aduaneros a una serie de productos. Es decir, el Parlamento mantuvo el principio del derecho a gravar a las colonias sin su consentimiento, por lo que estas últimas resolvieron unirse para enviar delegados a Filadelfia con autoridad e instrucciones para reunirse y consultar ante sí la prosperidad general. Este Congreso se llevó a efecto en Septiembre de 1774 y asentó por una serie de resoluciones declaratorias lo que ellos creían derechos inalienables de los ingleses libres; denunció ante sus comitentes el sistema de violencia que se estaba preparando contra sus derechos y los obligó con el más sagrado de los lazos, el lazo del honor y de la patria, a renunciar al comercio con la Gran Bretaña.

La guerra económica se había transformado, así, en guerra militar, de manera que, reunido nuevamente el Congreso el 4 de Julio de 1776, las Colonias se declararon libres e independientes, aprobando una declaración hecha en el nombre y por la autoridad del pueblo, que la historia conoce con el nombre de Declaración de Independencia de los Estados Unidos de

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

31

Norteamérica y en la cual se expresan las causas que llevaron a la Confederación a la ruptura y separación.

La Confederación condujo la guerra durante siete años y el éxito coronó sus esfuerzos. No obstante, como todas las primeras confederaciones de Estados independientes, pronto se mostró incompetente, especialmente debido al hecho de que la Confederación, de acuerdo con el pacto que le dio origen, carecía de imperio sobre los Estados confederados, que continuaron gozando de independencia y soberanía.

La necesidad de proceder a una reforma de los artículos de la Confederación, se hacía apremiante, para lo cual se proponía la necesidad de la celebración de una convención nacional con plena autoridad para enmendar y reorganizar el gobierno. La primera sugerencia en este sentido, emanó del coronel Hamilton en Septiembre de 1780, quien era ayudante del General Washington. También debe mencionarse la iniciativa de éste último en 1783, como, igualmente, la del Gobernador de Massachusetts de 1785 y, especialmente, la de la legislatura del Estado de Virginia de Enero de 1786 que proponía la celebración de una Convención de Annápolis, que se llevó a efecto en Septiembre de ese mismo año.

En esa Convención se acordó nombrar delegados para revisar, enmendar y alterar los artículos de la Confederación. Los delegados nombrados se reunieron el 14 de Mayo de 1787, en Filadelfia, y terminaron sus labores el 17 de Septiembre de ese mismo año. Fruto de ese trabajo fue la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica. Más tarde fue paulatinamente ratificada por los Estados, siendo el último, Rhode Island, el 29 de Mayo de 1790. El gobierno constitucional quedó establecido al tomar Washington la posesión de la Presidencia de la República en New York, el 30 de Abril de 1789.

B) TIPO DE CONSTITUCION

Las Constituciones admiten ser clasificadas de muy diversa manera. En efecto, si bien es verdad que ellas tienen semejanzas notorias, no lo es menos que ofrecen diferencias bien marcadas, diferencias que surgen de su materialidad, de su contenido, de su extensión, de su forma, origen, etc. Ahora bien, esta diversidad de matices que ofrecen los textos fundamentales ha permitido a la doctrina enunciar distintas clasificaciones de los mismos, clasificaciones que varían según sea el punto de vista en que se sitúa el observador. Esto explica, asimismo, que no todas las clasificaciones tengan valor permanente y que algunas, incluso, tienen una importancia muy secundaria. Así, la Constitución de Filadelfia la podemos clasificar desde los siguientes puntos de vista:

a) En cuanto a su materialidad o forma, ella es escrita, es decir, que ha sido elaborada expresa y solemnemente, aprobada y promulgada por órganos competentes y consta de un documento.

b) Desde el punto de vista de su revisión o proceso reformativo, dicha Constitución ha sido clasificada como rígida, es decir, que toda reforma o enmienda que a ella quiera hacerse, debe seguir un procedimiento complicado y difícil.

c) En cuanto a su contenido se trata de una constitución básica o breve, ya que se limita a formular los principios fundamentales de organización y funcionamiento de los diversos órganos del Estado, dejando a la ley la tarea de reglamentar y particularizar sus preceptos.

d) En cuanto a su origen o establecimiento, esta constitución se clasifica dentro de las llamadas Democráticas, ya que emana de la voluntad del pueblo, en quien reside la potestad soberana.

1.—La Reforma de la Constitución

Como es sabido, la constitución americana es el ejemplo típico de la constitución rígida, es decir, es de aquellas cuya reforma se lleva a cabo por órganos y métodos distintos de los del proceso legislativo ordinario.

De la reforma trata el artículo 5º, distinguiéndose dos fases de ella: la de iniciativa y la de ratificación.

A) La iniciativa.— Puede tener lugar: a) por el Congreso con el voto afirmativo de los dos tercios de ambas cámaras, proponiendo el mismo Congreso el texto de la enmienda y sin que se precise que estén presentes más representantes y senadores de los necesarios para el quorum ordinario; b) por una Convención convocada por el Congreso a requerimiento de las legislaturas de dos tercios de los Estados. Este segundo procedimiento no se ha usado nunca. La iniciativa puede surgir, pues, de la Federación o de los Estados.

B) La ratificación, es decir, el acto por el cual el pueblo o los Estados de la Unión aprueban la enmienda propuesta, sustituyendo al Presidente en su competencia de sancionar las leyes. Dicho acto puede tener lugar: a) por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados, o b) por convenciones reunidas en las tres cuartas partes de los mismos. Corresponde al Congreso decidir si se ha de usar uno u otro método de ratificación, y, salvo en el caso de la enmienda 21 (que abrogaba la 18, ley seca), siempre se ha empleado el primer método.

Nada dice la constitución sobre el plazo dentro del cual ha de tener lugar la ratificación, lo que ha acarreado que algunas propuestas de enmienda estén pendientes de ratificación durante más de cien años. Cierto que éstas pueden considerarse como definitivamente abandonadas; pero en 1869 se dio el caso de que en un esfuerzo para dar vigencia a una enmienda se consiguió que la legislatura de Ohio la aprobase ochenta años después de su presentación. La judicatura se ha declarado incompetente para fijar un plazo, pero entiende: a) que "la propuesta y ratificación no han de considerarse como actos inconexos, sino como etapas sucesivas de un proceso (endea nor)", de lo que se deduce de manera inmediata que no pueden estar separadas por amplios espacios de tiempo; b) que una pro-

puesta de enmienda está relacionada con los sentimientos y necesidades de un tiempo dado, y deja de tener sentido cuando ha transcurrido una gran *tapa* de tiempo. En consecuencia, el Tribunal llega a la conclusión que la ratificación debe tener lugar dentro de un plazo razonable, y entiende que este plazo puede ser fijado por el Congreso como poder implícito o incidente al de determinar el método de ratificación, pareciéndole bueno el de siete años que fijó el Congreso para la ratificación de la enmienda 18.

La enmienda constitucional se considera vigente, es decir, formando parte integrante de la constitución desde el momento de su ratificación por el último Estado necesario por conseguir los dos tercios.

Además es necesario agregar que en sus 178 años de vigencia, la Constitución de Filadelfia, ha sido objeto de sólo veintitrés enmiendas, la última de las cuales fue la que se le introdujo en 1951, y que limita a un solo período la reelección del Presidente de la República.

En resumen: La Carta de Filadelfia se caracteriza por su sobriedad, claridad, precisión y brevedad.

C) EL ORGANISMO LEGISLATIVO

"Todos los poderes legislativos... estarán confiados a un Congreso de los Estados Unidos, que estará compuesto de un Senado y de una Cámara de Representantes" (Cons., i. I). El Congreso es, pues, el conjunto del cuerpo legislativo, que encierra en sí la dualidad clásica del Estado Federal: una Cámara, la de Representantes, que en principio representa al pueblo de los Estados Unidos como totalidad, y otra, el Senado, que representa a los Estados como personalidades autónomas.

2.—La Cámara de Representantes

La Cámara está compuesta "de miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los diferentes Estados", "proporcionalmente a su población respectiva" (i, II, i y 3). Es necesario hacer presente ciertas aclaraciones: por un lado, cada diputado ha de ser residente del distrito por el que presenta su candidatura, lo que da a su composición un marcado carácter localista; por otro lado, también desde el punto de vista de su composición y del método de elección, hay una constante referencia al Estado particular.

La Constitución establece las calificaciones personales necesarias para ser representante (i, II, 2; Enm. 14, III). En cuanto a las del elector, se remite a las condiciones exigidas en cada Estado para tomar parte en la elección de la Cámara más numerosa de su legislatura (I, II, 1), y en lo que se refiere a las fechas y métodos electorales deja su determinación a las legislaturas de los diversos Estados. Por consiguiente, es decisiva la ley del Estado, e incluso la judicatura ha negado que el sufragio para representantes sea un incidente de la ciudadanía federal. En todos los Estados es universal, en la mayoría de ellos directo, y excepcionalmente por convenciones de representantes de condados, municipios, etc. Pero la autonomía estatal sufre ciertas limitaciones: en primer lugar, los Estados no

pueden restringir el sufragio por razones de raza, color o sexo (Enm. 15, I, 19); en segundo lugar, el Congreso podrá establecer o alterar por una ley las reglamentaciones electorales de los Estados (I, IV, 1), lo que le da por lo menos un derecho de vigilancia e inspección, y, desde luego, la reglamentación electoral. Haciendo uso de esta facultad, ha determinado (1842) que las elecciones se celebren por distritos, a razón de un representante por cada uno de ellos; ha establecido en 1872 el secreto del sufragio; ha fijado (1873) una fecha única para las elecciones, y ha prohibido que cada candidato gaste para su campaña más de 5.000 dólares.

3.— El Senado

El Senado se compone de senadores elegidos a razón de dos por cada Estado, independientemente de su magnitud y población. Su mandato dura seis años y se renuevan por dos tercios cada dos años. Desde que en 1913 fue incorporada la enmienda 17, por la cual su elección se verifica por el pueblo de los Estados, antes lo eran por las Legislaturas; la calidad electoral es la misma que para los representantes, y el procedimiento depende de la legislación de los Estados.

4.— Diferente significado de las Cámaras

Entre ambas Cámaras hay diferencias notables en cuanto a su importancia y significado.

En primer lugar, el hecho de que el mandato de los representantes dure dos años, mientras que el de los senadores dure seis, otorga a éstos mucho más experiencia y tiempo para dedicarse a los problemas generales de política que a los representantes, que inmediatamente de ser elegidos tienen que pensar en la reelección. En segundo lugar, el localismo de los representantes limita la amplitud de selección y lleva consigo la mediocridad de la Cámara, mientras que los senadores representan circunscripciones más amplias y su candidatura es ya resultado de proceso selectivo. En tercer lugar, la Cámara de Representantes se renueva cada dos años, mientras que el Senado lo es por tercios, lo que le da mayor continuidad y unidad. En cuarto lugar, esta unidad es mayor si se toma en cuenta que mientras la Cámara de Representantes consta de 435 miembros, el Senado se compone de 96, lo que, sin perjuicio de la variedad, le da una intimidad de la que carece la otra Cámara. En quinto lugar, tiene sobre la otra Cámara los poderes de sanción de tratados por dos tercios y la confirmación de los nombramientos, temas aptos para hacer crítica de la política presidencial y atraer la atención del público.

5.— Organización

La Cámara de Representantes es presidida por el speaker formalmente designado por la Cámara, pero en realidad por el partido que tiene la mayoría. Sus amplios poderes son utilizados, al revés del caso inglés, en servicio franco a su partido. El Senado es presidido por el Vicepresi-

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

35

dente de los Estados Unidos, que está dotado de menos poderes que su colega de los Representantes, no debe su cargo a los senadores y lo ejerce de modo mucho más objetivo que el Speaker .

Una característica del Parlamento americano es el considerable influjo que, sobre todo en la Cámara de Representantes, tienen las comisiones y, en efecto, debido a varios motivos, pero sobre todo el inmenso número de proyectos de ley, que en cada legislatura oscilan de 10.000 a 20.000, puede afirmarse que las comisiones son las que llevan a cabo la obra legislativa. Las comisiones trabajan en general sin dar cuenta al pleno, quien, desde luego, puede pedirla, y ello hace que muchos asuntos se resuelvan negativamente en el seno de las comisiones, simplemente por no emitir informe sobre ellos; y pueden establecer cualquier clase de enmiendas, "salvo cambiar el título o la materia". En la Cámara de Representantes normalmente el pleno no actúa más que como órgano ratificador, ya que la oposición puede ser fácilmente neutralizada.

Finalmente, una muy importante parte de las relaciones del Congreso con el Ejecutivo se verifica a través de las comisiones, ya que son ante ellas ante quienes informan los funcionarios, jefes de departamento o el Presidente, y, en fin, cuando el Congreso ha de decidir su actitud ante una política del Presidente, nombra generalmente una comisión encargada de ello.

La organización de las comisiones ha sido regulada por la Legislative Reorganization Act de 1946, para lo cual reduce el número de las comisiones, define sus competencias con arreglo a criterios racionales, trata de que cada diputado o senador sólo pertenezca a una comisión, introduce normas para un trabajo rápido y metódico y trata de organizar a las Cámaras a fin de utilizar el tiempo al máximo.

Un importante factor que contribuye al funcionamiento de las comisiones en la Cámara de Representantes, es la carencia de toda garantía para que se manifieste una oposición, pues hay el criterio de que quien posee la mayoría dispone despóticamente de la Cámara. Así, pues, las minorías no tienen otro lugar eficaz de manifestarse que en el seno de las comisiones, donde su derecho está mucho más garantizado.

Los senadores tienen, en cambio, la libertad de discusión, lo que da a las minorías la posibilidad de llegar a un compromiso que tenga en cuenta sus puntos de vista, así como la de dar a conocer su criterio a la opinión pública.

6.— Reunión y Disolución

La reunión del Congreso es automática, debiendo celebrarse una vez por año y fijando la Constitución el 3 de Enero como fecha del comienzo de las sesiones. No se disuelve, de manera que el mandato de los representantes dura hasta el tres de enero del segundo año de sus funciones. El Presidente puede, sin embargo, convocar a sesiones extraordinarias y fijar la fecha de vacaciones cuando las Cámaras no se pongan de acuerdo sobre ella.

7.— Poderes

El Congreso es un órgano funcionalmente legislativo; pero, a pesar del principio de la división de poderes, le competen también otras facultades al margen de la legislación ordinaria. Así, pues, podemos distinguir entre poderes legislativos y un grupo de poderes no legislativos.

8.— Poderes no Legislativos

Además de la función constituyente y de su intervención en la elección de Presidente y Vicepresidente de la Unión, el Congreso tiene una función político-judicial: el impeachment con referencia al Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos en caso de "traición, cohecho u otros crímenes o delitos". El proceso se origina en la Cámara de Representantes, que hace, por tanto, el papel de acusador, correspondiendo al Senado la misión de actuar como Tribunal; la declaración de culpabilidades requiere dos tercios, y la penalidad consiste en la destitución del cargo, confianza o beneficio, y está excluida del derecho de gracia del Presidente.

La Constitución establece dos casos concretos de intervención y la Senado en las funciones ejecutivas: el nombramiento de funciones y la ratificación de tratados.

Corresponde además al Congreso la admisión de nuevos Estados en la Federación; la declaración de guerra; la conclusión de la paz, pues si bien el Presidente, en su calidad de comandante en jefe, puede dar fin a las hostilidades, sólo el Congreso puede declarar jurídicamente terminada la guerra.

Finalmente, el Congreso tiene competencia para adquirir territorios; aunque tal facultad no le ha sido otorgada de modo expreso, ha sido reconocida por la judicatura.

9.— Poderes Legislativos

Ambas Cámaras son iguales y coordinadas en sus facultades legislativas, con la única excepción de las leyes tributarias, que han de iniciarse en la de Representantes; pero el Senado puede proponer enmiendas sin límite que alteren el proyecto total y sustancialmente. En caso de discrepancia entre ambas Cámaras se acude a comisiones mixtas.

La Constitución concede al Congreso la facultad para legislar sobre una serie de materias concretamente enumeradas. Pero tales materias, mediante una amplia aplicación de la doctrina de los poderes implícitos, han servido de base para desarrollar una extensa legislación en campos que en principio parecían vedados a la acción del Congreso y, por consiguiente, a la de la Federación. De este modo, mediante los poderes implícitos se ha producido un doble proceso centralista e intervencionista, extendiéndose la actuación legislativa del Congreso a materias tales como la política económica, la moralidad de las costumbres, la regulación de las condiciones de trabajo, etc.

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

37

10.— Poderes Fiscales

La Constitución autoriza al Congreso para imponer y percibir diversas contribuciones con el fin de pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos (Const. 1, VIII).

11.— Poderes Monetarios y Crediticios

Comprende este grupo: el de acuñar moneda, determinar su valor y el de las monedas extranjeras (1, VIII); el de levantar empréstitos (1, VIII); el de castigar a los falsificadores de títulos y moneda americana (1, VIII).

12.— Regulación del Comercio Interestatal

La Constitución establece que el Congreso tiene poder para "regular el comercio con las naciones extranjeras, y de Estado a Estado" (1, VIII). Probablemente no hay ningún precepto constitucional que haya tenido tan importantes consecuencias como el presente para la ampliación de las atribuciones federales frente a los Estados y a los particulares.

13.— Regulación del Comercio Internacional

Al ejercicio de tal facultad le son aplicables el conjunto de los poderes implícitos, desarrollados con motivo de la regulación del comercio interestatal; pero, además, la judicatura ha sostenido el derecho de eliminar cualquier artículo del tráfico internacional que haya sido eliminado del comercio interestatal. Una expresión de la regulación del comercio internacional son las leyes de inmigración.

14.— Poder Postal

El Congreso está autorizado para "establecer administraciones de correos y vías postales" (1, VIII), precepto que, en relación con el comercio, ha dado lugar a la creación y disposición sobre el sistema de comunicaciones federales.

15.— Poderes de Organización Judicial

Corresponde al Congreso el poder de establecer Tribunales inferiores y determinar la composición y regular la jurisdicción apelada del Tribunal Supremo.

D) EL ORGANISMO EJECUTIVO

La institución más importante de los Estados Unidos es el Presidente. Esta situación relevante se manifiesta en dos esferas: por un lado, en que los poderes del Presidente han crecido considerablemente a costa de los del Congreso; por otra lado, en la conversión del Presidente en conductor político del pueblo americano, pues, en efecto, el significado de un gran Presidente no radica sólo en las medidas llevadas a cabo por él

mismo, sino también por el interés y en los impulsos que sea capaz de despertar en su pueblo.

16.— Condiciones para ser Presidente

a) Para ser candidato a la Presidencia se requiere tener treinta y cinco años de edad, catorce de residencia en los Estados Unidos y haber nacido en ese país (Const., 2, I, 4).

b) El mandato presidencial dura cuatro años (2, I, I). En virtud de la enmienda XII, incorporada a la Constitución el 1º de Marzo de 1951, ninguna persona podrá ser elegida para un tercer período si ha desempeñado el cargo durante dos períodos completos o por un período completo más la mitad de otro.

c) La elección del Presidente es uno de aquellos puntos en que los preceptos constitucionales han de ser completados con las normas internas de los partidos, pues, dado el ámbito nacional y el carácter prácticamente plebiscitario que tiene tal elección, sólo aquel candidato que cuente con el apoyo de uno de los grandes partidos tiene posibilidades de ser elegido.

d) El Presidente sólo es responsable políticamente "ante el país y y ante su conciencia" (Marshall). Existe, sin embargo, destitución penal cuando el Presidente sea acusado y convicto "de traición, cohecho u otros crímenes o delitos" (2, IV). Esta cláusula se extiende, también, a todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos y que da lugar a un procedimiento especial para estos delitos dentro del sistema procesal americano.

e) En caso de destitución, muerte, renuncia o incapacidad le sucede el Vicepresidente (2, I, 5). Y, según la ley de Sucesión de 18 de Julio de 1947, cuando en este sustituto se den las mismas circunstancias, le sucede el presidente de la Cámara de Representantes, y a éste el presidente temporal del Senado, y a éste los miembros del Gabinete según un orden establecido, debiendo celebrarse elecciones tan pronto como sea posible.

17.— Funciones y Poder del Presidente

Como sabemos, la distribución de competencias se hizo bajo el principio de la división de poderes; pero no se evitó que el Congreso interviera en ciertas funciones ejecutivas, y el ejecutivo, es decir, el Presidente, en ciertas funciones legislativas. Por lo tanto, los poderes presidenciales pueden dividirse en dos clases: a) Ejecutivos, y b) Legislativos.

18.— Ejecutivos

a) Ejecución de las leyes y mantenimiento del orden

Al jurar su cargo, dice el Presidente: "Guardaré, protegeré y defenderé su Constitución (de los Estados Unidos) lo mejor que sepa" (2, I, 7). Y otro precepto constitucional establece que el Presidente "cuidará del fiel cumplimiento de las leyes" (2, II).

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

39

Por lo dicho anteriormente, el Presidente aparece como defensor de la Constitución; es más, como su único defensor. Sin embargo, este deber debe compartirlo con la Judicatura, ya que ésta tiene el poder de declarar nulos los preceptos jurídicos que se opongan a la Constitución.

Para el cumplimiento de estas funciones, el Presidente está investido de los siguientes poderes:

1) Puede movilizar toda clase de fuerzas armadas (comprendiendo la Guardia Nacional), e incluso, "la fuerza entera de la nación", a fin de asegurar la abediencia a las leyes y restablecer el orden.

2) Puede, dentro de ciertas condiciones, proclamar la ley marcial.

b) Nombramiento y Destitución de Funcionarios

Sobre este asunto la Constitución dice: "El Presidente... y propondrá y, con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, los demás ministros de la Suprema Corte y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea este documento otra forma y que hayan sido establecidos por ley. Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al Presidente solo, a los tribunales judiciales o a los Jefes de los departamentos" (II, 2, 2).

Sólo en casos relativamente escasos ha autorizado el Congreso al Presidente a nombrar por sí solo los funcionarios. Con ligeras excepciones, el Senado ha asentido siempre a los nombramientos de los Jefes de Departamentos; con cierta frecuencia ha negado su asentimiento para jueces y funcionarios, y, con mucho más, para puestos de menor importancia.

El problema más discutido es el de la destitución de los funcionarios; nada dice la Constitución sobre ello, y el Congreso ha hecho varios intentos legislativos destinados a garantizar su intervención en los mismos términos que para el nombramiento.

c) Dirección de la Administración

Nada dice expresamente la Constitución en cuanto a los poderes administrativos del Presidente, pero es claro que éstos aparecen como derivados y resultantes de su deber de ejecución de las leyes y mantenimiento del orden, y de su facultad de nombrar y destituir funcionarios. De este modo, al Presidente le compete la suprema dirección y coordinación de la Administración.

d) Poderes Militares

El Presidente es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos (2, II, 1), poseyendo en calidad de tal una masa de poderes verdaderamente impresionante.

En caso de guerra, las principales atribuciones presidenciales son:

1) El nombramiento de los mandos militares, pero requiriendo el asentimiento del Senado.

- 2) Enviar las fuerzas armadas a cualquier punto del globo que requiera el interés de los súbditos americanos; ejemplo: intervención en China en 1900, desembarco en Veracruz en 1913 y los múltiples desembarcos e intervenciones en América Latina.
- 3) La dirección política y estratégica de la guerra.
- 4) Establecer gobiernos militares en territorio ocupado.
- 5) Puede terminar las hostilidades por medio de armisticio.

e) La Política Exterior

La Constitución no se muestra demasiado explícita en lo que se refiere a la política exterior: asigna al Presidente la misión de recibir embajadores y agentes diplomáticos (2, III, 1); al Presidente y al Senado, el nombramiento de embajadores y el poder de hacer tratados (2, II, 2), y al Congreso, la facultad de declarar la guerra (1, VIII).

Entre las atribuciones de este tipo tenemos: la dirección de las relaciones internacionales; recepción y nombramiento de agentes diplomáticos; la defensa de los súbditos americanos en el exterior; acuerdos internacionales; tratados y declaración y situación de guerra.

19.— Legislativos

La Constitución dota al Presidente de ciertas facultades legislativas en relación con el proceso legislativo. Estas competencias fueron concebidas por los Padres de la Constitución, bien como vía de relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, bien como frenos y defensa de aquel frente a las desviaciones y excesos de poder de éste.

- 1) La participación en el proceso legislativo ordinario, cooperando a la acción del Congreso.

a) Reunión de las Cámaras

Las Cámaras se reúnen y disuelven independientemente de la voluntad del Presidente; pero éste puede convocarlas para sesiones extraordinarias y fijar el plazo de su vocación cuando ellas no se pongan de acuerdo.

b) Los Mensajes

"El Presidente informará en su caso al Congreso acerca del estado de la Unión y la recomendará las medidas que estime necesarias y convenientes" (2, III). Tal es el origen jurídico de los mensajes presidenciales que el Presidente utiliza no sólo para informar, sino también para iniciar la legislación, justificar la interposición del veto e incluso dirigirse a la opinión pública o a las potencias extranjeras.

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

41

c) Sanción

Corresponde al Presidente la sanción de las leyes (1, VII, 2), pudiendo tomar una de estas decisiones: 1) sancionar dentro del término de diez días; 2) no sancionar, ni interponer su veto, en cuyo caso, pasados diez días el proyecto se convierte en ley; 3) interponer el veto.

d) Veto

Hay que distinguir dos tipos:

1º) El veto ordinario, que debe ir acompañado de una explicación de las razones que mueven a rechazar el proyecto de ley.

2º) El veto de bolsillo (pocket veto). La regla de los diez días del proyecto de ley no rige en el caso de que la legislatura expire su mandato o comience su período de vacaciones dentro de dicho plazo. En este caso el Presidente puede impedir de modo definitivo la conversión de un proyecto de ley, simplemente no firmándolo.

2) El poder de legislar autónomamente en virtud de delegación del Congreso.

La Constitución no menciona en ninguna parte prohibición de las delegaciones legislativas e incluso, no sería difícil una interpretación permisiva. Sin embargo, y quizás más por consideraciones políticas que jurídicas, la práctica de las delegaciones ha encontrado limitaciones cualitativas por parte de la Judicatura, fundándose, sobre todo, en el principio de la división de poderes que informa la Constitución.

20.— El Gabinete

Existen varios Jefes de Departamento (actualmente diez) que tienen a su cargo la dirección general de la administración. Son nombrados por el Presidente con asentimiento del Senado, que sólo en raras ocasiones lo ha denegado. La destitución compete exclusivamente al Presidente, salvo caso de acusación criminal.

El Gabinete es desconocido por el Texto Constitucional. En esencia, se trata de un cuerpo ejecutante de las directivas y órdenes del Presidente, al que normal y regularmente le pide consejo, pero sin que esté obligado a seguirlo y sin que sea no ya la única, sino ni siquiera la principal fuente de asesoramiento político del Presidente. La relación con el Congreso se verifica a través de informes ante las comisiones, pero sin que en ningún caso se les pueda obligar a ello si cuentan con el apoyo del Presidente.

Además, es patente que el Gabinete no constituye unidad ni frente al Presidente ni frente al Congreso, y que no es un cuerpo dotado de conciencia y de responsabilidad colectiva.

E) EL ORGANISMO JUDICIAL

Según la Constitución, "el poder judicial de los Estados Unidos residirá en el Tribunal Supremo y en tantos Tribunales inferiores como el Congreso juzgue necesario crear y establecer" (3, I).

El Tribunal Supremo se compone de nueve jueces vitalicios nombrados por el Presidente, con el consejo y consentimiento del Senado (2, II, 2); su carácter vitalicio, al mismo tiempo que asegura la independencia judicial, hace que pierda significación esta función del Presidente.

Los Tribunales federales inferiores son los de distrito, cuya demarcación puede o no coincidir con los límites de los Estados, según el tamaño de éstos; y los de circuito de apelación, en número de diez. Sus jueces son nombrados por el Presidente, con el consentimiento del Senado, y su cargo es vitalicio.

El Tribunal Supremo entiende en única instancia de las cuestiones referentes a diplomáticos extranjeros y de aquellas en las que es parte un Estado. El resto de las materias de jurisdicción federal son juzgadas en primera instancia por los Tribunales del distrito.

De estas últimas, un número limitado de ellas son apeladas directamente al Tribunal Supremo, pero la mayoría lo son a los Tribunales de apelación de distrito, los que en algunos casos dictan fallo definitivamente, mientras que en otros sus sentencias son apelables al Tribunal Supremo, cuyo conocimiento puede ser potestativo u obligatorio (especialmente en los casos que encierren cuestiones constitucionales); finalmente, el Tribunal Supremo conoce también en apelación de los fallos de los Tribunales de los Estados que tratan de cuestión federal.

Lo que encierra verdadero interés no son estas facultades comunes a cualquier organización judicial federal, sino la llamada "revisión judicial". Tal revisión judicial suele, en general, ser equiparada a la facultad de los tribunales para considerar una ley contraria a la Constitución y negarle consecuentemente su aplicación. Hay, sin embargo, otra facultad no menos importante de la judicatura americana, a saber: la de interpretación de la Constitución y las leyes en sus términos tales, que prácticamente la convierte en un órgano colegislador, pues, la ley no es sólo lo que quiso el Congreso, sino, también, lo que resultó de ella después de pasar por la interpretación judicial.

21.— Orden Jurídico Americano

El ordenamiento jurídico americano está integrado por tres elementos:

a) El Statute Law, formado por la legislación escrita, pero en situación de inferioridad con respecto al statute law inglés, ya que las normas de éste obligan a los Tribunales de manera definitiva, mientras que las del americano están sujetas a revisión judicial.

b) El Common Law, es decir, las costumbres sancionadas por las decisiones de los Tribunales; se trata, pues, de un derecho que no está expresado de manera manifiesta más que en las sentencias judiciales. Su

fuerza es así el precedente, de modo que cualquier decisión presente constituye una fuente de derecho para el futuro.

c) La Equity. El objeto de la equity es proporcionar medios jurídicos en aquellos casos en que el law consuetudinario o legislado no los garantiza o sólo los garantiza de manera imperfecta; tiene, por lo tanto, un carácter subsidiario que se refiere exclusivamente a los derechos de propiedad, proporcionando medios: 1) para obligar al cumplimiento específico de los contratos, y 2) para prevenir males, cuya ejecución sería irreparable para la parte afectada por los medios ordinarios de reparación.

F) LAS ELECCIONES

22.— Las Convenciones

Las Convenciones nacionales, es decir, los Congresos o Asambleas generales de los partidos, se reúnen aproximadamente en el mes de junio anterior a la votación presidencial. Están compuestas por representantes de las fracciones estatales, bien elegidos directamente por los militantes, bien por las convenciones de los Estados. En sus sesiones, "en las que se manifiestan, no las mejores, sino la pésimas cualidades de la democracia", se trata de los asuntos generales del partido; pero lo más importante de la reunión es la designación de candidatos para la presidencia y el establecimiento del programa electoral. Cada delegación tiene derecho a presentar y defender una candidatura, y, una vez terminada la defensa de las propuestas, se procede a votación, saliendo elegido el que tiene la mayoría de votos.

23.— Método de Elección

Con arreglo del texto de la Constitución y de las leyes promulgadas para hacerla efectiva, las elecciones presidenciales se verifican por sufragio indirecto a través de unos compromisarios se obligan ante el partido y el electorado a votar por un determinado candidato, de manera que los electores tienen seguridad absoluta sobre la dirección de los votos de los compromisarios, y de este modo la elección del Presidente se decide el día en que se verifican las elecciones de compromisarios. Así, pues, la función de los compromisarios queda reducida a sancionar formalmente una decisión indirecta establecida por la Constitución, se convierte en directo y plebiscitario, ya que el elector se limita a asentir o disentir de un acuerdo tomado por uno de los principales partidos.

Las fases de la elección:

a) Según la Constitución, cada Estado nombrará un número de compromisarios igual al total de senadores y representantes que le correspondan en el Congreso (2, I, 2). Deja a las Cámaras de los Estados la determinación del método de elección; pero desde hace largo tiempo se verifican en casi toda la Unión por sufragio universal y directo y formando cada Estado un solo distrito.

b) Los compromisarios se reúnen en sus respectivos Estados y votan por papeleta separada para Presidente y Vicepresidente. Con los resultados se forman dos listas por Estado: en una se indica el número de votos obtenidos por cada candidato a la presidencia, y en la otra se hace lo propio con respecto a la vicepresidencia.

c) Se remiten a Washington, y el Congreso, en sesión conjunta y bajo la presidencia del presidente del Senado, procede al escrutinio.

d) El candidato que obtiene la mayoría del número total de compromisarios es nombrado Presidente, siguiéndose el mismo método para el Vicepresidente.

e) Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, la Cámara de Representantes elige al Presidente entre las tres personas que hayan obtenido mayor número de votos. En este caso se vota por Estados, teniendo cada uno un voto y precisándose, para que el resultado de la votación sea válido, una mayoría absoluta. Dado el sistema de dos grandes partidos, sólo un par de veces ha tenido que decidir la Cámara.

Como se ha expresado ya, las elecciones de Presidente se deben realizar cada 4 años, las de Senadores cada 6 y las de Representantes cada 2 años.

El Senado se elige mediante dos Senadores en cada Estado y la Cámara Baja, de acuerdo a su población será el número de Representantes.

Para la Cámara Baja los Estados se dividen en distritos, eligiendo cada distrito un Representante. Tienen derecho a votar todos los mayores de 21 años y que no han sido condenados por más de tres años y un día. Los miembros de las fuerzas armadas, los funcionarios de cargos públicos y los mentalmente insanos no tienen derecho a voto.

Respecto de los gastos electorales no hay límites y cada candidato puede gastar lo que quiera en propaganda y cosas similares.

Los delitos electorales son todos aquellos que afectan el buen y normal desenvolvimiento de una elección: cohecho, corrupción, suplantación, etc.

24.— La Elección de 1960

En 1960, los estados del noreste, que lanzaron las primeras informaciones electorales, se revelaron decididamente a favor del senador Kennedy. Pero, tan estrecha resultó dicha elección, que el Vicepresidente Nixon demoró hasta la mañana del día siguiente al sufragio antes de reconocer su derrota.

El estado de California resultó ser de Nixon sólo después de transcurridos varios días desde la votación. Hawaii primeramente fue declarado de Kennedy, después de Nixon y nuevamente de Kennedy, cuando el escrutinio oficial desvirtuó al voto extraoficial.

El populoso estado de Illinois favoreció a Kennedy por un margen de sólo 8.858 votos, de un total de más de 4.700.000 emitidos en el estado. Texas, Nueva Jersey y Missouri apoyaron a Kennedy por márgenes muy poco elevados. El sufragio popular total concedió a Kennedy 34.227.096

votos y 34.108.219 a Nixon. En consecuencia, Kennedy ganó por un margen de 118.877 votos de un total de 68.335.315 entre ambos partidos.

G) LOS PARTIDOS POLITICOS

Entre las características del sistema de partidos en Estados Unidos hay cuatro que se destacan netamente. Aunque estas cuatro características están ligadas entre sí, revisten la suficiente importancia como para exponerlas individualmente:

1) Se trata de un sistema de dos partidos. A pesar de que han surgido otros partidos a lo largo de la historia de la nación, el mismo tercer partido jamás ha llegado a constituirse en amenaza seria para cualquiera de los dos partidos mayoritarios durante un período superior a los cuatro años. En cada elección se presentan a la contienda quizás media docena de partidos o más, pero en cada elección celebrada desde 1924 los Partidos Republicano y Demócrata recibieron, en conjunto, por lo menos el 95% de todos los votos emitidos.

2) Los partidos norteamericanos son descentralizados, o bien, multacentrados. La conducción de cualquiera de los dos partidos mayoritarios no se halla centralizada ni en Washington ni en ninguna otra parte. Una vez cada cuatro años, la convención nacional se concentra con el propósito de designar a los candidatos a Presidente y Vicepresidente y, al mismo tiempo, para redactar un programa que refleja los puntos de vista del ala presidencial de los partidos, pero que no representa necesariamente las opiniones de los miembros del Congreso. Entre una y otra de las mencionadas convenciones, no existe comando central alguno que sea reconocido por todos los sectores de los partidos.

3) Podría considerarse que impera una falta de disciplina en los partidos políticos norteamericanos. En efecto, ningún individuo u órgano oficial de cualquiera de ambos partidos mayoritarios está facultado para adoptar resoluciones propias sobre cuestiones de procedimiento, cuyos efectos pudieran obligar a otras personas dentro del partido. El Presidente podrá proponer al Congreso cierta legislación, mas, es casi seguro que, entre aquellos congresales que votarán en contra de su proyecto, figurarán miembros de su propio partido.

4) Los partidos políticos norteamericanos carecen de matiz ideológico. Ambos partidos están decididamente empeñados en el mantenimiento de un sistema democrático; pero, fuera de ese compromiso, los miembros de cada partido se encuentran divididos en lo referente a muchas de las palpitantes cuestiones del día. Algunos demócratas y ciertos republicanos abogan por más estricta fiscalización gubernamental en el orden económico, mientras que otros republicanos y demócratas se oponen a toda intensificación de la intervención del gobierno en el campo de la economía.

Entiéndase bien, sin embargo, que esta carencia de ideología partidista de ninguna manera implica el hecho de que no existan diferencias entre los dos partidos, ni que las pugnas por la Presidencia o por las bancas en el Congreso sean meros simulacros.

25.— Demócratas

Desde 1932, la mayoría de los grandes centros urbanos del noreste y del Medio Oeste han sido baluartes demócratas. En las ciudades, el principal respaldo de los candidatos demócratas lo conforman los trabajadores y ciertas minorías como las de los negros, los judíos y los católicos. Aproximadamente el 65% de todos los trabajadores urbanos son demócratas. En 1960 cerca del 80% de los judíos y un porcentaje casi igual de católicos y de negros votaron a los candidatos demócratas. El voto negro había pertenecido en gran medida a los republicanos desde la guerra civil hasta 1932. Con la llegada de la crisis y el New Deal de Franklin D. Roosevelt, el sufragio negro viró decididamente hacia los demócratas, y desde entonces les es adicto. La popularidad personal del Presidente Eisenhower le concitó, según la Encuesta Gallup, el 39% de los votos de los negros. Además, le permitió al candidato republicano ganar la parte negra en ciudades importantes. En 1960 la mayoría de los votantes negros del Norte y del Sur volvieron al redil demócrata. Kennedy recibió el apoyo del 68% de los votos negros.

El sufragio de los trabajadores también se alejó de los republicanos en 1960, pero no tan dramáticamente como en el caso del voto negro y católico. Los demócratas habían obtenido un alto porcentaje de los votos de los trabajadores organizados y de los no organizados durante los años de la crisis. La administración Roosevelt había fortalecido la lealtad de ellos ayudando a los sindicatos a organizarse y suministrando ayuda o empleos auspiciados por el gobierno para hacer más llevaderas las penurias del desempleo. Todos estos factores habían aumentado la parte demócrata de los votos de los trabajadores. En 1952 obtuvo el 39% del voto de los obreros y en 1956 el respaldo del 43% de los trabajadores.

26.— Republicanos

Los votos republicanos se cuentan en su mayor parte entre los hombres de negocios, importantes o pequeños. Los profesionales, especialmente los comprendidos en las categorías superiores de impuestos, son frecuentemente republicanos. Los agricultores fuera del Sur se encuentran normalmente entre los votantes republicanos, si bien no están tan firmemente adheridos al Partido Republicano como lo estaban antes de la crisis. En 1960 el voto de los agricultores era fuertemente republicano, a pesar de que los ingresos de las granjas (excepto durante el breve período de guerra de Corea) seguían en un descenso iniciado más de una década atrás. El voto protestante generalmente se ha inclinado hacia el Partido Republicano. De acuerdo con las investigaciones, los republicanos pueden esperar normalmente el 62% del sufragio protestante.

Cada uno de los partidos mayoritarios puede contar con algún apoyo de personas integrantes de los grupos más fuertemente ligados al partido de la oposición. Los republicanos pueden esperar el respaldo de un 35% del voto de la clase trabajadora. Los demócratas pueden contar con

una proporción igual de hombres de negocios y de trabajadores profesionales.

27.— Partidos Minoritarios Marxistas

A partir de las últimas dos décadas del siglo XIX, cada elección ha contado con la presencia de partidos de tercera posición con orientación marxista, que han ofrecido candidatos a la consideración de la ciudadanía norteamericana. A pesar de ello ninguno de éstos logró jamás constituirse en contendiente de cuidado para ocupar cargos de poder de amplitud estatal ni menos nacional. El más fuerte de estos partidos marxistas fue el Socialista, que llegó a acumular alrededor de un seis por ciento del voto nacional para presidente de 1912, y poco más del 3% en la campaña de 1920. Durante su período cumbre, varios socialistas ocuparon bancas en el Congreso, y otros llegaron a ser elegidos alcaldes de una media docena de ciudades. En años recientes, el partido Socialista ha venido disminuyendo, tanto en su popularidad como en el número de sus afiliados, hasta el punto de que ya ni designa candidatos para ocupar cargos públicos.

El partido Comunista nunca contó con muchos afiliados, aun cuando, en 1936, recibió un voto popular de más de 100.000 sufragios. En ninguna ocasión un miembro declarado del partido Comunista ha resultado electo a cargo alguno superior a un nivel puramente local, y, aun en este estrato, las conquistas correspondieron únicamente a la ciudad de Nueva York. En la actualidad, la afiliación declarada de este partido es inferior a 5.000. Gran parte de la fuerza del partido ha estribado en su dominio de algunos pocos sindicatos, en sus grupos enmascarados y en sus actividades secretas.

H) JUICIO

El estudio por nosotros realizado de la organización constitucional estadounidense nos conduce a afirmar que existe en ese país una estricta división de poderes, esto es, que las funciones ejecutivas y administrativas pertenecen al Poder Ejecutivo, las legislativas al Poder correspondiente y las Judiciales al Poder Judicial.

Esta situación ha presentado ventajas innegables en el funcionamiento de la democracia norteamericana. En efecto, el hecho de existir un Ejecutivo no interferido por otro poder ha dado agilidad a las resoluciones gubernativas y eficacia durante aquellas épocas de gran actividad como fue por ejemplo la Segunda Guerra Mundial. También ha resultado conveniente la existencia de un Congreso esencialmente legislador, pues, con la excepción de los Mensajes que el Presidente de la República puede enviar cuando desee activar un proyecto de ley determinado, no existe una intervención directa de éste en las resoluciones del Parlamento. Se permite así la existencia de un depurado régimen constitucional.

Destaca en la organización constitucional del país un predominio del Senado que está investido de grandes facultades. Pareciera que en esta materia se hicieran aconsejables algunas modificaciones porque los problemas que causa la influencia política exagerada de algunos congresales no es de modo alguno conveniente en un régimen democrático.

El sistema federal existente en EE. UU. permite, de otra parte, el cabal aprovechamiento de recursos y el progreso conjunto y paulatino de los diferentes Estados, pues no se ignora que éstos tratan de favorecerse al máximo a través de sus legislaciones estatales, como, por ejemplo: dando mayores franquicias para determinada actividad que se desea favorecer.

Estimamos que el funcionamiento de la democracia norteamericana puede considerarse como satisfactorio. Sólo obstan a ello los problemas internacionales, pues, como producto de las contingencias de este tipo y de las consecuencias de la llamada "guerra fría", ha existido una prevalencia de los asuntos militares y espaciales, lo que, sin embargo, no ha obstado a que este país tenga un standard de vida sumamente alto.

Una falla importante que se observa es la que dice relación con los grupos de presión, tanto empresariales como obreros. La Comisión presidida por el senador Robert Kennedy ha denunciado reiteradamente que estos grupos, absolutamente inescrupulosos, no vacilan en la realización de actos delictuosos con tal de obtener ventajas de índole financiera o política. No puede concebirse en nuestra época tal situación. Tal vez por el predominio de la técnica y de la ciencia que hace olvidar a los hombres la actividad espiritual pueda explicarse la existencia de tan nefastas prácticas que son un impedimento para el cabal funcionamiento de una democracia.

No puede olvidarse, como factor negativo en estas materias, el problema agudo de la segregación racial. Pese a la promulgación de la Ley de Derechos Civiles, iniciada durante la Administración del Presidente Kennedy existe, a no dudar, una diferenciación racial que en nada honra a la democracia norteamericana.

El sistema electoral no nos merece reparos, porque si se considera la vastedad del país se observa que es la única manera de poder obtener una expresión legítima de la voluntad soberana del país. La generación de la Cámara de Representantes indica claramente la tendencia constitucional de dar un franco acceso a los sectores populares. Sin embargo, los sistemas propagandísticos estadounidenses dejan mucho que desear por su exceso y su carácter de presionadores de la ciudadanía. Por desgracia, esos sistemas se han pretendido trasladar a otros países de gran sobriedad. Tan sólo sería aconsejable que se prorrogara el plazo de duración de los representantes (actualmente 2 años), pues hace que el elegido esté permanentemente preocupado de su futura campaña electoral, lo que va en desmedro de los intereses nacionales.

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

49

La duración del Jefe del Estado es conveniente, pues le da tiempo para realizar cabalmente sus planes y abre la posibilidad de ser reelegido (por una vez) si su tarea se considera fructífera. De otra parte, evita la posibilidad de perpetuarse en el poder. En esta materia la democracia norteamericana ha funcionado perfectamente no existiendo los golpes de Estado ni los excesos de poder.

FRANCIA

El texto preliminar de la Constitución fue preparado por un Comité de expertos jurídicos presidido por Michel Debré, Ministro de Justicia. El sistema fue el siguiente: el Ministro de Justicia constituyó una Comisión formada por miembros del Consejo de Estado, tres profesores de la Facultad de Derecho de la Sorbonne y un Administrador Civil. Secretario General fue designado Mr. Raymond Janot, que cumplía iguales funciones en el Consejo de Estado. Podían asistir otras personalidades a la Comisión, sin derecho a voto.

Completado su estudio pasó el Proyecto al Comité Interministerial, pequeño grupo presidido por el propio General De Gaulle, y del cual forman parte cuatro ministros de Estado. En este Comité fue decisiva la participación del Ministro de Justicia y Guardasellos, Mr. Debré. La participación del propio General De Gaulle, frente a los poderes del Presidente de la República, fue también decisiva.

El 16 de Julio de 1958 fue convocado un Comité Consultivo Constitucional. El 26 del mismo mes fue aprobado el proyecto por el Gabinete reunido en pleno. El 29 se presentó al Comité Consultivo por el Presidente del Consejo de Ministros, señor De Gaulle. Este Comité estaba formado por 39 miembros; 16 de los cuales representaban a la Asamblea Nacional, 10 al Consejo de la República y 13 eran altos funcionarios gubernamentales y expertos jurídicos.

Los resultados a que llegó esta Comisión fueron publicados en el "Journal Officiel" del 20 de Agosto de 1958.

El 4 de Septiembre el Primer Ministro, Charles De Gaulle, lo dio a conocer oficialmente al pueblo francés en un discurso pronunciado en la Plaza de la República.

El 28 de Septiembre el proyecto constitucional fue sometido a Referéndum Nacional. La votación se efectuó por sufragio universal.

A) TIPO DE CONSTITUCION

a) En primer lugar, sin discusión ninguna, estamos frente a una Constitución escrita. Consta de 92 artículos.

b) Además, dicha Constitución es una ley rígida, ya que no puede modificarse por la vía corriente, vale decir, siguiendo el mismo mecanismo de una ley ordinaria. El proceso especial que se debe seguir para

reformular el Texto Constitucional está establecido en el artículo 89, y fija dos procedimientos a seguir:

El primero sigue estas etapas:

1) Iniciativa

Puede tomarla el Presidente de la República (a propuesta del Primer Ministro) o un miembro del Parlamento.

2) Votación

Las dos Asambleas, reunidas por separado, decidirán sobre el Proyecto.

3) Referéndum

El pueblo tiene que confirmar o desaprobar el parecer de los parlamentarios.

4) Promulgación

El Jefe del Estado promulga la ley constitucional de revisión.

El segundo procedimiento elude el riesgo y dificultad del Referéndum. El Presidente de la República está facultado para someter el Proyecto de Revisión al Parlamento convocado en Congreso. Si consigue una votación favorable por mayoría de los 3/5 de los sufragios emitidos, el Proyecto de Revisión Constitucional se considerará aprobado. La promulgación oficial remata el proceso.

c) Otra característica de la actual Constitución Francesa es su brevedad, es decir, que se limita a establecer los principios fundamentales de la organización política, dejando a leyes especiales la tarea de complementarla.

d) De más está agregar que la Constitución de la Quinta República Francesa es democrática. Por el Referéndum Nacional del 28 de Septiembre de 1958, en que participaron Francia Metropolitana, Departamentos de Ultramar y Territorios de Ultramar de la Unión Francesa, se le dio a la Constitución un amplio respaldo popular:

31.066.502 = "SI"
5.419.749 = "NO"

B) EL PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo está constituido por el Parlamento, el cual es bicameral, y está compuesto por la Asamblea Nacional y el Senado.

Composición de la Asamblea Nacional

Este organismo está formado por 552 diputados elegidos por sufragio universal, directo y, además, secreto. Está compuesto por representantes de la Metrópoli, del Sahara, de los Departamentos de Ultramar y por los

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

51

Territorios Republicanos de Ultramar. La duración en los cargos de estos funcionarios es de cinco años.

Composición del Senado

Los miembros de este organismo son elegidos por votación indirecta, conservándose la universalidad del sufragio. Según el artículo 24 de la Constitución, los senadores, además de representar a las colectividades territoriales de la República, lo hacen igualmente de los franceses residentes en el extranjero.

Es así que el Senado, compuesto de 307 miembros, los distribuye de la siguiente manera:

- 1) 255 por los Departamentos de la Metrópoli.
- 2) 7 por los Departamentos de Ultramar.
- 3) 34 por Argelia y el Sahara (dos por este último).
- 4) 5 por los Territorios de Ultramar.
- 5) 6 en representación de los franceses con residencia en el extranjero.

Estos últimos deben ser elegidos por el propio Senado, en primera sesión, previa presentación de los candidatos por el Consejo Superior de los franceses en el extranjero.

La duración del mandato de los senadores es de nueve años, debiendo renovarse parcialmente cada tres años.

En lo relacionado a la inelegibilidad, duración de mandato, remuneración de estos cargos, condiciones inherentes a su elegibilidad y, en general, todo lo tocante a estos puestos, son materia de una ley orgánica, como lo establece el artículo 25.

Los senadores, al igual que los diputados, tienen substitutes.

Organización Interna

Este tipo de materias no se encuentran establecidas en la Constitución misma. Son, por lo tanto, objeto de reglamentos especiales complementarios de la Constitución. Esta sólo hace mención a los presidentes de las Asambleas y del Senado, estableciendo que el primero se elige por el término de la legislatura y el segundo cada vez que existe renovación parcial de sus miembros. La Asamblea trabaja en comisiones que preparan las deliberaciones del pleno. Son de cuatro clases: permanentes, legislativas, especiales, de encuesta o de control (artículo 43).

Los reglamentos de las Asambleas reconocen la existencia de los grupos políticos en el seno de una y otra Cámara. Sólo los que cuentan con treinta miembros participan en el reparto de puestos en las comisiones y en la conferencia de presidentes. A los grupos menos numerosos se les brindan otros caminos de actuación como las llamadas formaciones administrativas.

Funcionamiento de las Cámaras

Esta materia está cuidadosamente detallada en la Constitución de la Quinta República.

Sesiones

El Parlamento se reúne, de derecho, en dos períodos de sesiones al año: la primera empieza el primer martes de Octubre y termina el tercer viernes de Diciembre; la segunda comienza el último martes de Abril y él no puede durar más de tres meses.

Las sesiones son de dos clases: Ordinarias y Extraordinarias.

- 1) Ordinarias: son aquellas anteriormente tratadas.
- 2) Extraordinarias: son aquellas que contemplan asuntos determinados y que deberán abrirse y clausurarse por decreto presidencial. Estas sesiones se verifican a petición del Primer Ministro o de la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional para una orden del día determinada. Cuando se agote esta orden del día se cierra la sesión. Las sesiones de las dos Cámaras son públicas y podrán reunirse en comité secreto.

Atribuciones del Parlamento

1) Iniciativa y voto de las leyes. Entre éstas, es atribución del Parlamento, la votación del presupuesto y de las leyes financieras.

2) Actúa como freno de la acción del gobierno que es responsable ante él.

3) Determina la reglamentación relativa a los derechos civiles y a las garantías fundamentales otorgadas a los ciudadanos franceses en el ejercicio de sus libertades públicas.

4) La declaración de guerra.

5) La prolongación del estado de sitio más allá de doce días.

6) La ratificación o aprobación de los tratados o acuerdos comerciales, de los tratados relativos a la organización internacional, de los que comprometen las finanzas del Estado, de los que modifiquen disposiciones de naturaleza legislativa, de los referentes al estatuto de las personas y de los que impliquen canje, cesión o adjudicación de territorio (artículo 53).

7) Comparte con el Presidente de la República y con el Primer Ministro la iniciativa para solicitar del Consejo Constitucional la declaración de si un compromiso internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución (artículo 54).

8) Forma parte del Colegio Electoral para la elección del Presidente de la República.

9) A través de sus Presidentes, la Asamblea Nacional y el Senado, nombra seis de los miembros del Consejo Constitucional (artículo 56).

La Asamblea Nacional puede, además, ocasionar la dimisión del Gobierno.

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

53

Privilegios Parlamentarios

Los parlamentarios franceses gozan de la clásica inmunidad de sus miembros. Ningún miembro del Parlamento puede ser perseguido, buscado, arrestado o juzgado con motivo de las opiniones o votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

La detención de un miembro del Parlamento, o el procedimiento contra él mismo, se suspende si la Asamblea de que forma parte lo requiere (artículo 26).

Responsabilidad Gubernamental

El artículo 20 afirma el principio político de la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento, y la Constitución señala cuatro formas de hacer efectiva dicha responsabilidad: en tres de ellas decide la Asamblea Nacional; en la cuarta, es el Senado el que controla la gestión pública.

C) EL PODER EJECUTIVO

Este poder está compuesto por dos órganos: A) El Presidente de la República, y B) El Consejo de Ministros.

Debido a la enorme cantidad de poderes y atribuciones que tiene el Presidente de la República, éste se transforma en la institución fundamental del sistema francés. El artículo 5º de la Constitución lo establece claramente: "El Presidente de la República vela por el cumplimiento de la Constitución. Asegura, con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado. Es el fiador de la Independencia Nacional, de la integridad del territorio, del cumplimiento de los acuerdos de comunidad y de los tratados".

Elección del Presidente

Esta se realiza de manera indirecta por un colegio de notables. Además, no todos los franceses eligen para cada caso a compromisarios especiales.

El Colegio que vota está formado por más de ochenta mil personas (81.508 en las elecciones del 21 de Diciembre de 1958). Estos grandes electores son:

- 1) Miembros del Parlamento.
- 2) Miembros de los Colegios Generales (Departamentos).
- 3) Miembros de las Asambleas de los Territorios de Ultramar.
- 4) Miembros de los Municipios de Francia según una proporción que va desde el Alcalde, para los Municipios con una población inferior a mil habitantes, hasta los Consejeros Municipales, para los Municipios de más de 9.000 habitantes. Si se trata de Municipios que sobrepasen los 30.000 habitantes, a la totalidad de los Consejeros Municipales, se añade un delegado, elegido por el Consejo Municipal, por cada 1.000 habitantes por encima de los 30.000.

5) De los Consejeros de las colectividades administrativas de los Territorios de Ultramar.

6) De los delegados de los Estados miembros de la Comunidad según acuerdos entre éstos y la República.

La elección de Presidente deberá realizarse con veinte días por lo menos, o cincuenta a lo sumo, de anticipación a la expiración de los poderes del Presidente en actual ejercicio o de la declaración de vacancia en el cargo.

Realizada la elección, resultará elegido el candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos emitidos en la primera votación. En caso de no obtenerse esta mayoría, se realiza una segunda votación. En este caso resulta elegido el candidato que obtenga la más alta mayoría de los votos emitidos en esta elección.

El Presidente de la República dura en su cargo, según el artículo 6 de la Constitución, siete años. Además, la Constitución, al no legislar sobre la reelegibilidad para este cargo, nada se opone, por lo tanto, a que un Presidente pueda ser reelegido e incluso en forma indefinida.

Atribuciones del Presidente

Las atribuciones del Presidente de la República pueden ser clasificadas en los siguientes grupos:

1) Atribuciones Representativas

Son las propias de todos los Jefes de Estado. Acreditan a los embajadores y enviados extraordinarios ante las potencias extranjeras y los embajadores extranjeros se acreditan ante él.

2) Atribuciones Ejecutivas

a) El Presidente nombra al Primer Ministro y, con la proposición de éste, a los restantes miembros del Ministerio. Sin embargo, el Gobierno nombrado por el Presidente de la República ha de contar con la confianza de las Cámaras (artículos 49 y 50).

b) A través del Primer Ministro, recibe la renuncia del Gobierno (artículo 50).

c) Preside el Consejo de Ministros (artículo 9).

d) Es el jefe de los Ejércitos y preside los consejos y comisiones superiores de la defensa nacional (artículo 15).

e) Negocia y ratifica los tratados y está informado de las negociaciones tendientes a lograr acuerdos que no precisan ratificación. Ciertos tratados, sin embargo, no pueden ser ratificados más que por una ley. Tal ocurre con aquellos que se refieren a la paz, el comercio, a la organización internacional, a las finanzas del Estado, modificaciones de disposiciones de naturaleza legislativa, el estado de las personas, cesión, canje o adjudicación del territorio (artículos 52 y 53).

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

55

f) Nombra los empleados civiles y militares del Estado, algunos de los cuales se reservan al Consejo de Ministros (artículo 13).

3) Atribuciones Legislativas

a) El Presidente de la República promulga las leyes en los quince días que siguen a la entrega al Gobierno del texto adaptado por el Parlamento. Tiene veto suspensivo, pudiendo, antes de que expire tal plazo, pedir una nueva deliberación sobre la totalidad o parte del texto adaptado (artículo 10).

b) Dentro del mismo plazo de quince días promulga también los resultados de los Referendos.

c) Se comunica con las Asambleas por medio de mensajes que no dan lugar a debates (artículo 18).

d) Abre y clausura las sesiones extraordinarias de las Asambleas (artículo 30).

e) Previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de las Asambleas, puede proceder a la disolución de la Asamblea Nacional, debiendo realizar nuevas elecciones veinte días a lo menos, y cuarenta a lo más, después de la disolución. No podrán realizarse más de dos disoluciones al año, ni procederá la disolución durante el ejercicio de poderes extraordinarios (artículo 12).

4) Atribuciones Judiciales

a) El Presidente, secundado por el Consejo de la Magistratura, garantiza la independencia de la autoridad judicial.

b) Preside el Consejo de la Magistratura y nombra a aquellos de los Ministros que no lo son en razón del cargo (artículo 65).

c) Concede indultos previa consulta al Consejo de la Magistratura.

El Consejo de Ministros

Esta institución está formada por el Primer Ministro, los Ministros y los Secretarios de Estado, y que en conjunto forman el Gobierno.

El Gobierno determina y dirige la política de la Nación, dispone de los servicios administrativos y de las fuerzas armadas y proclama el estado de sitio hasta por doce días de duración, pero no el de guerra, que corresponde al Parlamento (artículos 20, 35 y 36).

El Presidente nombra al Primer Ministro y a los otros miembros del Gobierno a propuesta del Primer Ministro. Una vez nombrado el Gobierno, el Primer Ministro expone su programa a la Asamblea Nacional, que puede aprobarlo o rechazarlo. Cuando la Asamblea aprueba el programa gubernamental, el Gabinete queda investido; cuando lo rechaza, el Primer Ministro debe presentar al Presidente de la República la dimisión del Gobierno.

Los miembros del Gobierno se reúnen en Consejo de Ministros, bajo la presidencia del Presidente de la República. De manera excepcional el Primer Ministro puede suplir al Jefe del Estado en la presidencia del Consejo de Ministros. Esto se realiza en virtud de una delegación expresa y para un orden del día determinado.

D) EL PODER JUDICIAL

La Constitución de 1958 no formula mayores principios relativos al Poder Judicial y a su organización, dándole sí gran énfasis al afianzamiento de su independencia. Lo que interesa es asegurar la independencia de los magistrados porque en ella está envuelta la autonomía del órgano.

El Presidente de la República es el garante de la independencia de la autoridad judicial. Para ello está asistido por el Consejo Superior de la Magistratura. Los miembros titulares de dicho organismo son nombrados por el Presidente de la República, sin que se precise como antes (Constitución de 1946) el parecer del Gobierno o del Parlamento.

El artículo 64 establece que una Ley Orgánica determinará el Estatuto de los Jueces, junto con determinar la inamovilidad de los magistrados.

Consejo de la Magistratura

Este organismo está presidido por el Presidente de la República. El Ministro de Justicia es, de derecho, su Vicepresidente. Puede sustituir al Presidente de la República.

Está integrado por nueve miembros titulares designados por el Presidente, de acuerdo a las condiciones fijadas por una ley orgánica.

Las atribuciones de este Consejo son de dos tipos:

- a) Disciplinarias.
- b) Administrativas.

Cuando actúa en el aspecto administrativo de sus funciones, el Consejo tiene la delicada misión de sugerir el nombramiento de los jueces del Tribunal de Casación, opina sobre las propuestas del Ministerio de Justicia respecto del nombramiento de otros jueces. Además conoce y se pronuncia en ciertos recursos extraordinarios como los de gracia e indulto.

La Alta Corte Judicial

Este organismo es el encargado de conocer los llamados Juicios Políticos. En ellos se ventila y sanciona la responsabilidad penal de ciertos funcionarios. Está formado por 24 jueces y 12 suplentes: cada Asamblea elige la mitad de titulares y la mitad de suplentes (artículo 67).

Originalmente, en Francia, era el Parlamento el organismo encargado de realizar las funciones de la Alta Corte Judicial.

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

57

El Consejo Constitucional

Tiene como misión velar por el respeto a la Constitución. Está encargado de asegurar que:

- a) El Presidente de la República sea elegido de acuerdo a la Constitución.
- b) Los miembros del Parlamento sean elegidos de igual modo.
- c) Los Referendos se lleven a cabo en forma constitucional.
- d) El texto de las leyes orgánicas y las reglas de procedimiento de las Asambleas respeten la Constitución.

Este organismo está compuesto por nueve miembros: tres nombrados por el Presidente de la República, tres nombrados por el presidente de la Asamblea Nacional y tres nombrados por el presidente del Senado. Los ex Presidentes de la República son miembros vitalicios del Consejo Constitucional.

Consejo Económico y Social

Órgano consultivo que puede desempeñar una importante misión social y económica.

E) LOS PARTIDOS POLITICOS

Por primera vez los partidos políticos han sido mencionados en una Constitución francesa. Artículo 4: "Los partidos y agrupaciones políticas concurren a dar la expresión del sufragio, se forman y ejercen su actividad libremente. Deben de respetar los principios de la soberanía nacional y de la Democracia".

La Constitución francesa declara inconstitucionales los partidos y agrupaciones que no respetan los principios exigidos por el Texto Constitucional.

Una característica de los partidos franceses y, además, considerado un mal nacional, es el pluripartidismo.

La Asamblea actual está formada por representantes de nueve partidos, que dificultan extraordinariamente la formación de gabinetes homogéneos y que ocasionan frecuentes crisis ministeriales.

El partido más importante es la "Unión de la Nueva República" (U.N.R.) que cuenta con 206 diputados.

Las corrientes políticas francesas las podemos diferenciar en: La extrema derecha con el 3,3% de la votación nacional; la combinación de Gobierno encabezada por la U.N.R.; el Centro Independiente y Moderados varios, que arroja un total del 37,5% de la votación nacional; la combinación de Centro (S.F.I.O., P.R., M.R.P.), que obtiene el 34,4% de dicha votación.

F) LAS ELECCIONES

El sufragio en Francia es universal, total, secreto y puede ser directo o indirecto.

Las elecciones de Presidente se efectúan cada siete años, pudiendo ser reelegido. Esta elección es de tipo indirecto (artículos 6 y 7), es decir, que se realiza por intermedio de un Colegio Electoral.

El artículo se refiere a la no exigibilidad para optar al cargo presidencial, de condiciones especiales en materia de sexo y edad. De manera que cualquier ciudadano puede ser elegido cumpliendo los requisitos mínimos.

Para la elección de la Asamblea Nacional, Francia se divide en 465 distritos electorales, cada uno con derecho a elegir un representante. El candidato que obtiene la mayoría es elegido.

Las circunscripciones electorales permiten la elección de un representante por cada 93.000 habitantes aproximadamente.

Cada tres años se renueva parcialmente el Senado mediante una votación indirecta, y cada cinco años se renovará totalmente la Asamblea Nacional por medio de votación directa.

Una novedad del sistema son los sustitutos. Consiste en que en las declaraciones de las candidaturas tienen que constar el nombre y la circunstancia de la persona llamada a reemplazar al presunto diputado en el caso de quedar vacante el puesto.

La sustitución se realiza por cuatro motivos concretos:

- a) La muerte del diputado;
- b) Su nombramiento para funciones gubernamentales;
- c) Su nombramiento para el Consejo Constitucional, y
- d) La prolongación por más de seis meses de una misión temporal encomendada al diputado por el Gobierno.

G) JUICIO

La organización constitucional francesa es una de las más nuevas de Europa. En efecto, la Cuarta República llevó al país a una situación de verdadero caos en que la rotativa ministerial era el elemento tipificante y que traía consigo la más completa anarquía en todo orden de materias.

Ello provocó una inmensa reacción popular tendiente a enmendar tan anómala situación. El año 1945 se había retirado del gobierno francés el héroe de la Resistencia, General Charles De Gaulle. Al igual que Balmaceda en su "Testamento Político", hacía presente con extraordinaria visión los males que caerían sobre Francia como consecuencia del anárquico régimen que se implantaba.

Es así como llegamos al año 1958, en que todo se agravaba con los problemas surgidos de la crisis política argelina. El Presidente René Coty, en un gesto patriótico, llamó al General De Gaulle a asumir la

responsabilidad de conducir por un nuevo sendero a la nación francesa. Elegido Presidente de la República se dio a modulación de una nueva Carta Fundamental con la que se iniciaría la Quinta República.

Tratando de esbozar un juicio acerca del funcionamiento del régimen democrático en Francia, debemos señalar que, innegablemente, se ha perfeccionado al hacerse más eficiente y realizable, reemplazando la anarquía parlamentaria por un sistema capaz de conducir, como ha ocurrido, al país por el camino del progreso y la estabilidad. Efectivamente, todos los índices materiales han sido fuertemente incrementados y la posición de Francia como potencia es hoy una realidad perfectamente tangible.

El Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República, está dotado de los mayores poderes, situación que ha permitido el auge más arriba destacado. Indiscutiblemente, y contra todo lo que quiera sostenerse teóricamente, el régimen establecido ha traído consigo grandes ventajas. Sólo nos parece materia opinable lo que ocurrirá cuando desaparezca del escenario político de Francia la figura del Presidente De Gaulle y sea reemplazado por algún hombre que, eventualmente, podría no tener las relevantes condiciones de austeridad, moralidad y visión que le caracterizan.

Pese a lo dicho, nos parece que el Poder Judicial debería contar con una efectiva independencia apartándonos en esta materia del texto constitucional que señala al Presidente de la República como supremo garante de la independencia del Poder Judicial. Sería aconsejable, en nuestro modesto concepto, una modificación que estableciera una mayor independencia de la magistratura francesa.

Por lo que respecta al rol del Poder Legislativo, la Constitución de la Quinta República ha procedido con gran acierto. Al establecer la facultad del Jefe del Estado de disolverlo por dos veces en el período de un año ha dado seriedad a la labor legislativa, por cuanto si procedieran distintamente serían objeto del repudio popular. Si se piensa que antes de 1958 el Poder Legislativo estaba dotado de omnímodos poderes de censura, etc., y ese sistema sólo acarreó males a Francia, es elogiable el actual régimen que ha hecho de ese país una democracia eficiente y progresista.

Creemos que el funcionamiento de la democracia francesa ha sido, con posterioridad al advenimiento al poder del General Charles de Gaulle, armónico y operante. En efecto, no sólo se ha dado un régimen constitucional a tono con los tiempos actuales sino que el haber superado con fortuna su carácter de nación colonialista, al independizarse Argelia y otros Estados, le señala como una auténtica democracia consciente del papel histórico que hoy juega entre las naciones del llamado mundo libre.

Nación con un honroso pasado cultural, con homogeneidad racial y con fecundas fuentes de progreso industrial, Francia ha podido, merced a un magnífico sistema de organización política, fundado en la rectitud, la

crusteridad y el sabio aprovechamiento de sus recursos naturales, avanzar hasta alcanzar uno de los niveles de vida más altos del Continente europeo.

Fáltenos decir que el establecimiento del plebiscito ha dado al Presidente de la República un instrumento valiosísimo para captar la voluntad popular, así como para decidir en un momento dado un conflicto de Poderes, conflicto que sería insuperable de no existir el régimen de plebiscito. Podemos afirmar que, en nuestra convicción, todo aquello que tienda a expresar válidamente la opinión popular tiende a depurar una democracia. Así ha ocurrido en el caso de Francia y sólo a través de él han podido hacerse realidad las más caras intenciones y propósitos de sus gobernantes.

CHILE

A) INTRODUCCION

1.— Nuestra Evolución Constitucional

La evolución constitucional de Chile, considerada en sus rasgos más sobresalientes, se ha dividido tradicionalmente en cinco períodos:

1º—El que comprende desde el 18 de Septiembre de 1810, día en que tuvo lugar la Primera Junta Nacional de Gobierno, al 12 de Octubre de 1814, fecha del Desastre de Rancagua. Comprende, por consiguiente, el período histórico llamado Patria Vieja.

2º—El que abarca desde el 5 de Abril de 1818, fecha de la Batalla de Maipo, que aseguró definitivamente la independencia nacional, hasta el 25 de Mayo de 1833, en que se promulgó la Constitución Política que rigió durante 92 años la vida institucional del país.

3º—El que se extiende desde la vigencia de la Constitución de 1833, hasta el término de la Revolución del 91.

4º—El transcurrido desde 1891 hasta el 18 de Septiembre de 1925, fecha en que se promulgó la Constitución que nos rige.

5º—Por último, el período de vigencia de la actual Constitución.

Antes de analizar este último período, es necesario aclarar ciertas situaciones.

2.— Derechos Sociales

Al triunfar los principios difundidos por filósofos y pensadores del siglo XVIII y consagrados por la Revolución Francesa, el hombre adquiere muchas atribuciones, hasta el momento vedadas por el régimen político imperante en aquel entonces. Entre dichas atribuciones se encuentran el derecho a la vida, a la propiedad y a la libertad. Es así que, con los principios antes citados, se da forma a una nueva filosofía de la vida y del mundo. Se trata del Liberalismo, que trae repercusiones en lo económico, político, social, intelectual, científico, etc., todo esto respondiendo a las necesidades de esta nueva sociedad.

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

61

Pero, como todas las filosofías sociales contienen en sus mismos gérmenes los factores de su propia destrucción, el liberalismo económico no es una excepción a la regla, y este germen es el Proletariado que nace con las necesidades de las grandes empresas industriales (1). Esto trae como consecuencia una serie de problemas, a saber: concentraciones de gentes en las ciudades, abandono de los campos, bajos salarios, epidemias y enfermedades, condiciones inhumanas de vida, mala distribución de la riqueza, injusticias sociales, etc.

Estas nuevas condiciones de vida ocasionaron nuevas necesidades en la sociedad, necesidades que la democracia liberal-burguesa no pudo absorber.

De esta manera, "las teorías divulgadas por la Revolución Francesa estaban en completa contradicción con la realidad. No se había conseguido la igualdad que preconizaban los pensadores de los siglos XVII y XVIII. Por el contrario, la vida en sociedad había creado graves problemas que afectaban a sectores numerosos de la población" (2).

Estos problemas, que cada día aumentaban de gravedad, dieron nacimiento a doctrinas sociales que iban en defensa de las clases necesitadas, lo que fue creando una nueva mentalidad en las clases obreras. "El sistema económico liberal fue determinando, en forma casi inadvertida, la formación de una conciencia socialista. Como en la ley física que una acción trae aparejada una reacción, las ideas socialistas lograron hacerse fuertes en las conciencias de obreros y burgueses empobrecidos que, en conjunto, formaban la mayoría de la población. El concepto de un Estado activo en el plano económico y social y de una evolución marcada con respecto a los derechos fundamentales consagrados por la Revolución Francesa, fueron las ideas matrices en torno a las cuales se agruparon los individuos menos favorecidos por la fortuna" (3).

Frente a estos acontecimientos, América no pasa inadvertida, y menos Chile. En nuestro país, por el año 1850, la juventud tiene sus manifestaciones con Bilbao, Lastarria, Vicuña Mackenna, etc., que contribuyeron al avance político y cultural de nuestra patria.

La Gran Guerra del 14 tuvo repercusión de mucha importancia en Chile. El reemplazo del salitre natural por el sintético ocasionó una conmoción económica al paralizar 91 Oficinas, de las 134 que trabajaban antes de 1914. "Las exportaciones disminuyeron bruscamente en más de 300 millones de pesos de 6 d. Siendo la explotación del salitre esencial para la vida económica de aquellos años, su paralización significó gravísima crisis financiera, como también una alarmante cesantía. En 1921 se trasladaron del norte minero al centro del país alrededor de 50.000 personas" (4).

(1) Se sigue el pensamiento de Harold Laski.

(2) Mario Bernaschina G.: "Manual de Derecho Constitucional". Página 57.

(3) A. Kopplin: "Tendencias del Moderno Derecho Constitucional" (Memoria de Prueba). Página 11.

(4) J. Heise G.: "Historia Constitucional de Chile". Página 143.

Los problemas continúan y "en 1919 los congresos obreros dedicados a defender las aspiraciones del pueblo se hacen más frecuentes. Incluso el obrero campesino, que hasta ese momento no mantenía contacto alguno con el mundo urbano, toma su lugar en el movimiento obrero. Por primera vez en la historia del país estalla una huelga campesina" (5).

En esta situación llegamos a la lucha presidencial de 1920. "La Unión Nacional, que proclamó a don Luis Barros Borgoño, encarnaba los intereses económicos de la oligarquía financiera y agraria y la Alianza Liberal, que representaba los intereses de la clase popular y media, expresados a través de los Partidos Radical y Demócrata, proclamó la candidatura presidencial de don Arturo Alessandri" (6).

3.— Don Arturo Alessandri P.

Frente a las nuevas necesidades que existían en nuestra patria, surge un notable político cuya conducta se conformó a las necesidades y aspiraciones de la colectividad nacional. Este brillante tribuno no es otro que don Arturo Alessandri P., personaje que con ejemplar valentía desafió todo lo antidemocrático que encierra la concepción individualista, impulsando la evolución histórica de nuestra patria hacia una democracia más efectiva.

4.— Situación Política

Una vez elegido don Arturo Alessandri Presidente, se encontró con una tenaz oposición de una de las ramas del Congreso, el Senado, obstaculizando el Gobierno de este mandatario, lo que más tarde produjo un golpe revolucionario militar, patrocinado por las fuerzas conservadoras. El Presidente Alessandri presenta su renuncia, pero el Congreso se la rechaza concediéndole, en cambio, permiso para salir del país por el plazo de seis meses. Asume entonces el Gobierno una Junta Militar, presidida por el General Altamirano, pero el giro francamente revolucionario de ésta trajo como consecuencia un nuevo golpe militar el 23 de Enero de 1925. Se formó una segunda Junta Militar, la que acordó llamar al Presidente Alessandri, a fin de que terminara su período.

Apenas reasumió el poder, el Presidente Alessandri abordó la solución del problema constitucional. La opinión pública se dividió en dos corrientes con respecto al procedimiento que se seguiría en la dictación de la nueva Carta: una, que era partidaria de convocar a una Asamblea constituyente libremente elegida, y otra, que la Constitución fuera discutida por una comisión de notables, y sometida a la ratificación del electorado nacional.

Por no existir registros electorales y encontrarse el Congreso disuelto, el Presidente optó por designar, por medio de un Decreto, a los com-

(5) J. Heise G.: "Historia Constitucional de Chile". Página 144.

(6) J. Heise G.: "Historia Constitucional de Chile". Página 144.

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

63

ponentes de una Comisión Consultiva que se encargaría de redactar la nueva Constitución.

El ardoroso trabajo de esta Comisión dio como fruto la Constitución de 1925, la que fue ratificada en un plebiscito efectuado el 30 de Agosto de 1925. El 18 de Septiembre del mismo año fue promulgada y jurada con gran solemnidad de la siguiente manera:

El Presidente de la República.

"Por cuanto la voluntad soberana de la Nación, solemnemente manifestada en el plebiscito verificado el 30 de Agosto último, ha acordado reformar la Constitución promulgada el 25 de Mayo de 1833 y sus modificaciones posteriores e invocando el nombre de Dios Todopoderoso, ordeno que se promulgue la siguiente, como la CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE".

B) TIPO DE CONSTITUCION

a) La Constitución Chilena es un documento, sin lugar a dudas, escrito. Está dividida en 10 capítulos, con 110 artículos y 11 disposiciones transitorias. Algunos de los capítulos se hallan divididos en títulos. El orden de las materias es aceptable, pero se podrían introducir ciertas reformas para darles mayor uniformidad.

b) En cuanto al proceso reformativo nuestra Constitución, en términos generales, ha de sujetarse a los mismos trámites establecidos para el proceso generador de la ley, salvo algunas modificaciones. En efecto, "los miembros de la Subcomisión discutieron latamente sobre el sistema que convendría adoptar para las reformas de la nueva Constitución. Hubo algunos que abogaron por mantener el mismo de la Constitución de 1833, pero triunfó la idea de hacer menos rígido el proceso reformativo, sin llegar a la flexibilidad de la ley ordinaria" (7).

En el Capítulo X de la Constitución, de los artículos 108 al 110, se señala el procedimiento a seguir para reformar dicho Texto.

De lo extraído de dichos artículos tenemos: 1º) "Se requiere un quórum más alto para que el proyecto sea aprobado en cada Cámara, mayoría de diputados y senadores en actual ejercicio (artículo 108, inciso 2º); 1º) Puede proponerse, discutirse y aprobarse en cualquier clase de legislatura, sea ésta ordinaria o extraordinaria, y, en ese último caso, sin distinguir si han sido convocadas por el Jefe del Ejecutivo o por el Presidente del Senado; 3º) Aprobado el proyecto por ambas Cámaras, requiere la ratificación del Congreso Pleno, sesenta días después de dicha aprobación; 4º) Finalmente, el Presidente sólo puede hacer uso de un derecho de veto restringido, en cuanto puede ser observado para proponer modificaciones o correcciones a las reformas acordadas por el Congreso Pleno y, en caso de insistencia por parte del Congreso, el Presidente pue-

(7) M. Bernaschina G.: "Manual de Derecho Constitucional". Página 571.

de consultar a la Nación los puntos en desacuerdo, mediante un plebiscito" (8).

Por último, una vez el proyecto promulgado, sus disposiciones tomarán inmediatamente parte en la Constitución, y pasarán a regir en el acto (artículo 110).

c) Otra de las características de nuestra Constitución es la de ser breve, pues enuncia los principios generales, básicos del ordenamiento jurídico del Estado, dejándole a la ley la labor de desarrollar, por medio de Leyes Complementarias o Adjetivas, las materias a las cuales la Constitución no quiere contener en su seno.

La misión fundamental de estas Leyes Complementarias "es desarrollar, reglamentar y complementar el texto escueto de la Carta" (9). Estas leyes, de más está decirlo, deben conformarse a los principios básicos que sienta la Constitución.

Es así que nuestra Carta emplea, al remitirse a la ley, diversas expresiones, tales como: "en la forma y casos determinados por la ley" (artículo 10, N° 3); "en la progresión o forma que fije la ley..." (artículo 10, N° 9); "su organización y atribuciones son materia de ley..." (artículo 87); "una ley establecerá...", etc., etc.

Entre las Leyes Complementarias más importantes, que reglamentan preceptos constitucionales, tenemos:

- "1) El Código Orgánico de Tribunales, que reglamenta el Capítulo VII de la Constitución, señalando las atribuciones y deberes de los jueces, su forma de nombramiento, la competencia, etc.
- 2) La Ley de Elecciones.
- 3) La Ley de Inscripciones Electorales.
- 4) La Ley sobre Nacionalización de Extranjeros.
- 5) La Ley Orgánica de Municipalidades.
- 6) La Ley Orgánica de Presupuestos.
- 7) La Ley de Imprenta", etc. (10).

d) El plebiscito efectuado el 30 de Agosto de 1925 le dio un carácter democrático a nuestra Constitución, ya que ésta fue elaborada por personas designadas por el Jefe del Estado y, por lo tanto, no tenían el carácter de representantes del pueblo. El plebiscito, entonces, fue el que le dio la característica representativa a dicho organismo.

C) EL ORGANISMO LEGISLATIVO

El Capítulo IV de la Constitución de 1925 (artículos 24 al 59) está consagrado al Congreso Nacional. Este Congreso está compuesto de dos

(8) S. Galaz U.: "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Página 81.

(9) S. Galaz U.: "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Página 126.

(10) S. Galaz U.: "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Página 127.

ramas, como lo dice el artículo 24: "El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado". Esta "organización bicameral viene desde la Constitución de 1822 y se mantuvo en las Constituciones de 1823, 1828 y 1833" (11).

"Debe tenerse presente que la Constitución de 1833 daba a ambas ramas del Congreso el nombre de Cámaras: la de Diputados y la de Senadores; ahora, una de ellas, como dice el artículo 24, se llama, simplemente, "Senado", como un recuerdo del Senado romano" (12).

Como se verá más adelante, "las Cámaras actúan separadamente en el ejercicio de sus atribuciones, excepto en ciertas ceremonias o funciones especiales, como la apertura anual de las sesiones del Congreso, proclamación del Presidente de la República, etc., en que ambas se constituyen en Asamblea" (13).

5.— Cámara de Diputados

Para elegir los miembros de la Cámara hay que considerar los elementos o bases siguientes:

1) Base - edad

Establecida en el artículo 27 que fija como edad mínima la de 27 años.

2) Base - población

Un diputado por cada 30.000 habitantes y por fracción no inferior a 15.000 (artículo 37, inciso 2°).

Con lo establecido anteriormente tenemos que "la elección de los diputados en relación con la población hace que el número de los miembros de la Cámara sea variable; actualmente se eligen 147 diputados. El número de habitantes del país lo determina el Censo, que se hace cada diez años; pero todavía las elecciones se hacen de acuerdo con el censo de 1930, porque el de 1940 no ha sido aprobado. Esta anomalía ha impedido que algunos departamentos puedan elegir mayor número de diputados y otros, porque su población ha disminuido, están eligiendo más diputados que los que constitucionalmente les corresponden" (14).

3) Base - territorial

Por agrupaciones departamentales dentro de la provincia, que fije la ley. El artículo 37, inciso 1°, dice: "La Cámara de Diputados se compone de miembros elegidos por los departamentos o por las agrupaciones

(11) M. Bernaschina: Obra citada. Página 270.

(12) M. Bernaschina: Obra citada. Página 270.

(13) G. Gandarillas M.: "Curso de Educación Cívica". Página 83.

(14) M. Bernaschina: Obra citada. Página 319.

(15) M. Bernaschina: Obra citada. Página 320.

de departamentos colindantes, dentro de cada provincia, que establezca la ley, en votación directa y en la forma que determine la ley de elecciones". El D.F.L. 232, de Mayo de 1931, es la ley citada que fija las circunscripciones electorales.

4) Sistema electoral

Son elegidos por votación directa, como lo señala el artículo 37 anteriormente visto. Además, de acuerdo al artículo 25: "En las elecciones de Diputados y Senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos". La Ley de Elecciones establece el sistema de la Cifra Repartidora.

Duración y renovación de la Cámara de Diputados

Los diputados duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones legislativas y deben ser renovados en su totalidad en el mismo periodo de tiempo. "Este plazo de cuatro años deberá contarse desde el día en que el Mayo, aun cuando haya sido elegido con anterioridad al primer domingo de Marzo, en los casos de anormalidad constitucional" (15).

Además, los diputados pueden ser reelegidos indefinidamente.

6.— Senado

Para elegir los senadores hay que considerar lo siguiente:

1) Base - edad

Treinta y cinco años (artículo 27).

2) Base - población

No tiene ningún rol.

3) Base - territorial

Se eligen 5 senadores por cada provincia o agrupaciones provinciales (artículo 40).

La 5ª disposición de los artículos transitorios de la Constitución determinó las nueve agrupaciones provinciales en forma provisional. Las actuales agrupaciones fueron determinadas por la Ley de Elecciones y son las siguientes: 1) Tarapacá y Antofagasta; 2) Atacama y Coquimbo; 3) Aconcagua y Valparaíso; 4) Santiago; 5) O'Higgins y Colchagua; 6) Curicó, Talca, Linares y Maule; 7) Ñuble, Concepción y Arauco; 8) Cautín, Bío-Bío y Malleco, y 9) Osorno, Valdivia, Chiloé, Llanquihue, Aisén y Magallanes.

El número de senadores es, en consecuencia, de 45.

4) Sistema Electoral

Voto directo (artículo 40), sistema proporcional igual que para diputados.

7.— Calificación de la Elección

En conformidad al artículo 26: "La calificación de las elecciones de Diputados y Senadores y el conocimiento de las reclamaciones de nulidad que se interpongan contra ellas, corresponden al Tribunal Calificador".

La Carta de 1833 entregaba la calificación a la Cámara de Diputados.

8.— Privilegios Parlamentarios

Estos se clasifican en:

- 1) Inmунidades o Privilegios Jurídicos;
- 2) Privilegios de Orden Procesal;
- 3) Privilegios Económicos;
- 4) Privilegios Previsionales, y
- 5) Privilegios de Tratamiento o Protocolo.

Estos últimos privilegios se refieren al trato que los parlamentarios reciben de terceras personas, como: Su Señoría, Honorable, como también en las comunicaciones escritas a los Presidentes del Congreso llamándoseles Excelentísimo Señor.

Los privilegios económicos son la dieta, franquicia postal telegráfica, pasaje libre dentro del territorio. La dieta es una compensación económica que equivale a una indemnización por el desempeño de sus funciones.

Los privilegios previsionales consisten en que las personas que desempeñan un empleo público e imponen a una Caja pueden seguir imponiendo y que se le computen para la jubilación los años en que hayan servido cargos de elección popular. Pueden incorporarse a los beneficios de la Caja de EE. PP. Lo mismo rige respecto de quienes desempeñen cargos semifiscales y, por último, el Estatuto Administrativo declara computables para la jubilación los años de parlamentario.

9.— Inmунidades o Privilegios Jurídicos

Estos privilegios tienen como objeto el permitir a los parlamentarios el correcto y expedito desempeño de sus funciones sin temor de ser objeto de sanciones injustificadas, molestias y represalias. Son en nuestra Carta la inmunidad legal o inviolabilidad a que se refiere el artículo 32: "Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos". Debe recalarse que la inviolabilidad civil (carencia de responsabilidad), fijada

por el artículo 32 de la Carta Fundamental, se refiere a la "emisión de opiniones y votos en el ejercicio de los cargos de elección popular", siendo entonces responsable el parlamentario por injurias, y no puede el diputado o senador escudarse en su cargo para cometer faltas o delitos, pues de ellos será responsable siguiéndose en tal caso el proceso de desafuero.

10.— Inviolabilidad Penal o Fuero Parlamentario

Este privilegio está establecido en los artículos 33, 34 y 35. Es así que los parlamentarios desde su elección "no pueden ser perseguidos o arrestados", salvo el caso de delito flagrante, si la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva no declara haber lugar a la causa. Por lo tanto, si un parlamentario aparece como presunto delincuente, antes que puedan librarse órdenes de detención o citación, o antes que pueda ser acusado, detenido o arrestado, es preciso que se le prive del fuero y ello sólo puede hacerse mediante un acuerdo en Tribunal Pleno de la Corte de Apelaciones y que declare haber lugar a la formación de causa en contra del parlamentario al que se le impute el delito.

Sólo puede declarar el desafuero la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva, que es la del lugar en que se efectuó el hecho delictuoso y no la de Santiago. El procedimiento está contemplado en el Código de Procedimiento Penal en los artículos 511 al 618. Declarado el desafuero o declarado por la Corte que ha lugar a la formación de causa en contra de un parlamentario, éste puede recurrir del fallo ante la Corte Suprema expuesto en el artículo 33, pero hay duda respecto de las personas agraviadas por la acción delictuosa del parlamentario, ya que la Carta nada dice si éstas pueden recurrir en contra de la disposición que niega lugar al desafuero. Tratadistas y la Jurisprudencia han declarado que contra la resolución de una Corte de Apelaciones que niegue lugar a un desafuero, puede recurrir ante la Corte Suprema.

La situación varía en caso de ser arrestado un parlamentario por delito flagrante, es decir, los contemplados en el Código Civil, que son los delitos que se están cometiendo o cuando el delito acaba de cometerse y una persona es indicada por otra como autor del delito.

Al respecto, el artículo dice: "En el caso de ser arrestado algún Diputado o Senador, por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición de la Corte de Apelaciones respectiva, con la información sumaria. La Corte procederá entonces conforme a lo dispuesto en el artículo precedente". La Corte procederá de acuerdo al artículo 33.

11.— Organización Interna de la Cámara de Diputados

La Cámara es presidida por una Mesa Directiva compuesta de un Presidente y de dos Vicepresidentes, uno de los cuales se llama 1.º Vicepresidente, el otro 2.º Vicepresidente. Son elegidos por mayoría absoluta en la primera sesión de cada período legislativo (4 años), duran en sus

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

69

funciones hasta el término del período, si hay vacancia se llena por el período que falta. Pueden ser reelegidos indefinidamente.

Al Presidente se le hablará en 3ª persona y en las comunicaciones se le llama Excelencia. Sus funciones están referidas por el artículo 53 del Reglamento:

- 1) Hacer cumplir y observar el Reglamento y hacer uso de las facultades que le confiere.
- 2) Representar a los poderes públicos la conveniencia de salvaguardar las inmunidades.
- 3) Pedir la fuerza pública para el respeto de la Cámara.
- 4) Llamar al orden al que falte a él y hacer despejar la barra cuando falte al orden.
- 5) Proveer la cuenta diaria con arreglo a las leyes. Son las comunicaciones.
- 6) Suscribir las actas de sesiones, las comunicaciones y otros documentos que requieran su firma.
- 7) Nombrar y reintegrar las comisiones con arreglo a las Cámaras.
- 8) Citar a sesión al iniciarse la legislatura, cuando lo solicite la 5ª parte de sus miembros o lo pida el Poder Ejecutivo.
- 9) Citar a las comisiones para que se constituyan cuando deban estudiarse asuntos que tengan un plazo determinado.
- 10) Abrir, suspender y levantar las sesiones.
- 11) Fijar las mociones que deban discutirse.
- 12) Ceder la palabra por orden y, si lo pidieran simultáneamente, a su arbitrio.
- 13) Llamar a la cuestión cuando se aleje del problema.
- 14) Cerrar el debate cuando proceda la clausura o cuando, ofrecida dos veces la palabra, nadie haga uso de ella.
- 15) Ordenar que se reciba la votación, fijar su orden y proclamar las decisiones.
- 16) Calificar los negocios de que deba darse cuenta en sesión secreta, algunas por petición del Presidente de la República.
- 17) Conceder al receso de la Cámara los permisos para ausentarse.

12.— Comisiones

"El Título IX del Reglamento de la Cámara (artículos 55 al 72) trata de las Comisiones, que es uno de los órganos internos más importantes de la Cámara, ya que en ellas queda radicado el estudio y discusión de los proyectos" (16).

La Cámara, de acuerdo al artículo 55, tendrá 13 Comisiones permanentes de trece miembros y que más o menos coinciden con los nombres de los Ministerios.

(16) M. Bernaschina G.: Obra citada. Página 322.

Se podrá designar comisiones especiales y los diputados para las comisiones mixtas.

"Los miembros de las Comisiones son elegidos por la Cámara, a propuesta del presidente, debiendo estar representados en ellas los partidos o entidades que formen parte de la Cámara, por un número proporcional al de diputados con que cuentan" (17).

13.— **Comités Parlamentarios**

Otro órgano de importancia son los Comités Parlamentarios. Esta institución del Derecho parlamentario está contenida en los artículos 36 al 44. El artículo 36 dice que a cada partido le corresponde nombrar un Comité, compuesto de un miembro por cada doce representantes que tenga en la Cámara. Además, dos o más partidos cuyo número de representantes sea inferior a 12, podrán unirse. Otra disposición importante es que "todo diputado está obligado a ser miembro de un comité", si no hay doce deberán formarlo, salvo que ingresen al de otros partidos. Si no, pierden las facultades que otorga el Reglamento.

En cuanto a la organización interna del Senado, podemos decir que es muy semejante a la de la Cámara en algunos aspectos. Así, en el Senado se elige un Vicepresidente, la Cámara elige dos; en la Cámara la Mesa dura 4 años y en el Senado uno solo. Además, los nombres de las comisiones son muy parecidos a las de la Cámara. Estas son catorce, de cinco miembros cada una. Sobre los Comités el Reglamento del Senado no hace mención, sin embargo, los partidos políticos designan sus Comités. Esta última materia está tratada de los artículos 4 al 21.

14.— **Atribuciones del Órgano Legislativo**

Según el orden de la Constitución se clasifican:

- a) Internas o económicas, y
- b) Exclusivas o particulares.

Atribuciones Internas o Económicas

- 1) Elegir sus mesas directivas;
- 2) Darse sus propios reglamentos;
- 3) Nombrar las comisiones parlamentarias;
- 4) Nombrar los comités parlamentarios;
- 5) Pronunciarse sobre las inhabilidades de sus miembros;
- 6) Aceptar la renuncia, y
- 7) Otorgar permiso a sus miembros para que puedan ausentarse por más de 30 días del país y por menos de un año (artículo 31).

(17) M. Bernaschina G.: Obra citada. Página 322.

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

71

15.— Atribuciones Exclusivas del Congreso

La enumeración de estas atribuciones que hace el artículo 43 no se limita sólo a él. Así tenemos otras que están fuera de dicho artículo.

Todas estas atribuciones se tramitan igual que una ley, pero dentro del Congreso, es decir, sin la intervención del Ejecutivo para que tengan validez.

Artículo 43. Son atribuciones exclusivas del Congreso:

- 1º— Aprobar o reprobado anualmente la cuenta de la inversión de los fondos destinados para los gastos de la Administración Pública que debe presentar el Gobierno;
- 2º— Otorgar su acuerdo para que el Presidente de la República pueda salir del territorio nacional;
- 3º— Declarar, cuando el Presidente de la República hace dimisión de su cargo, si los motivos en que se funda le imposibiliten o no para su ejercicio, y, en consecuencia, admitirla o desecharla;
- 4º— Declarar, cuando hubiere lugar a dudas, si el impedimento que priva al Presidente de la República del ejercicio de sus funciones, es de tal naturaleza, que debe procederse a nueva elección, y
- 5º— Aprobar o desechar los tratados que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación.

“Todos estos acuerdos tendrán en el Congreso los mismos trámites de una ley”.

Las atribuciones que no están señaladas en este artículo son:

- Artículo 72, Nº 12: se refiere a la facultad que tiene el Congreso para indultar a las personas quehan sido acusadas por la Cámara de Diputados.
- Artículo 72, Nº 17: se refiere a la declaración de Estado de Sitio por conmoción interna.

16.— Atribuciones Particulares de la Cámara de Diputados

1) Deducir la acusación correspondiente en el Juicio Político (artículo 39, inciso 1).

2) Autorizar a los ex Presidentes de la República para que, dentro de los 6 meses después de la expiración del cargo, puedan ausentarse del país (artículo 39, inciso 1).

3) Autorizar a los Ministros de Estado para que, dentro del desempeño de sus funciones y hasta tres meses después de ésta, puedan ausentarse del país (artículo 39, inciso 1).

4) Ficalizar los actos del Gobierno (artículo 39, inciso 2).

17.— Atribuciones Particulares o Exclusivas del Senado

1) Dictar sentencia en el Juicio Político. El Senado resuelve como jurado, esto es, no procede conforme a derecho, sino en conciencia, lo que es excepción. Basta la mitad para aprobarlo, pero para el Presidente de la República se precisan 2/3. Si se aprueba, es destituido y entregado a los Tribunales de Justicia (artículo 42, Nº 1).

2) Decidir si ha o no lugar a la acusación que cualquier particular presente contra los Ministros (artículo 42, Nº 2). Deben concurrir tres requisitos para la acusación: a) Que efectivamente haya cometido el Ministro el acto que se le imputa; b) Que el acto haya ocasionado perjuicios, y c) Que el acto sea injusto, o sea, contrario a la Constitución y las leyes. Para aprobarla se requiere simple mayoría.

3) Se trata del fuero penal para los Intendentes y Gobernadores. La Constitución da al Senado la misión de declarar si ha o no lugar a la formación de causa (artículo 42, Nº 3). El procedimiento a seguirse en este tipo de acusación está en el Código de Procedimiento Penal en los artículos 619 al 622. La acusación se presenta a la Corte de Apelaciones respectiva. La Corte le da 10 días al acusante para que rinda información sumaria de la acusación, pasado el plazo debe enviarla al Senado. Este tiene 30 días para pronunciarse, pero, le pide informe al Intendente o Gobernador acusado y éste tiene 15 días para defenderse. El Senado, para negar la acusación, requiere los 2/3 de los presentes; si no se pronuncia dentro de 30 días, no ha lugar a la acusación.

4) "Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República en los casos en que la Constitución o la ley lo requiera" (artículo 42, Nº 6). Hay casos en que en virtud de leyes se ha dicho que el Presidente requiere el acuerdo del Senado: el artículo 3 de la Ley 10.336, el Presidente requiere el acuerdo del Senado para nombrar al Contralor General de la República. El artículo 88 de la Ley 9.341, el Presidente debe consultar al Senado para nombrar al Director del Registro Electoral, la Ley 10.383, que creó el S.N.S., el Presidente debe consultar al Senado para nombrar al Jefe del Servicio.

5) El artículo 42, Nº 4: "Conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los Tribunales Superiores de Justicia". Son conflictos entre dos tribunales o entre éstos y las autoridades políticas o administrativas cuando todos o ninguno se creen competentes.

6) Artículo 42, Nº 5: "Otorgar las rehabilitaciones a que se refiere el artículo 9".

7) Artículo 42, Nº 7: "Dar su dictamen al Presidente de la República en todos los casos en que lo consultare". En 1943 para romper con el Eje.

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

73

18.— Juicio Político

El objeto del Juicio Político es hacer efectiva la responsabilidad penal de altos funcionarios y ex funcionarios por los delitos que la Constitución señala.

El Juicio Político es una excepción al principio de separación de los poderes públicos, pues entrega al Parlamento una atribución funcional, la de acusar para la Cámara y la de juzgar para el Senado. Delitos por los cuales se puede acusar al Presidente o ex Presidente, a los Ministros, a los altos Jueces, Intendentes o Gobernadores, Contralor, etc., y que están previamente establecidos en nuestra Carta en el artículo 39, en las letras a, b, c, d y e.

"En el proceso de la acusación política interviene primero la Cámara de Diputados, encargada de declarar si se hace o no lugar a la acusación, en general, por la mayoría de los Diputados presentes, salvo el caso en que la acusación se dirija en contra del Presidente o ex Presidente de la República, en que se requiere la mayoría de los Diputados en ejercicio. Es necesaria, pues, la existencia de una mayoría de Diputados para hacer lugar a la acusación.

El Senado, a su vez, se limita a declarar si el acusado es o no culpable del delito o abuso de poder que se le imputa, para lo que requiere, por regla general, la concurrencia de la mayoría de los Senadores en ejercicio, salvo el caso en que la acusación se dirija en contra del Presidente de la República en que la mayoría exigida es de las dos terceras partes de los Senadores en ejercicio. También, como en el caso indicado en el número anterior, se requiere la concurrencia de una mayoría de Senadores" (18).

El procedimiento seguido por el Juicio Político en la Cámara de Diputados está tratado en el Título XVII, de los artículos 175 al 183, del Reglamento de dicha Cámara. Asimismo, el Reglamento del Senado trata lo propio, en el Título XII, de los artículos 173 al 193 .

19.— Formación de las Leyes

"La Constitución ordena que los asuntos más importantes del Estado deben resolverse por medio de una ley. No se refiere en todos los casos a una norma de carácter general, sino que al aspecto formal de la ley, o sea, a una norma creada por el órgano legislativo" (19). Esta materia está mencionada del artículo 45 al 55 de nuestra Carta.

Una ley puede originarse en el Congreso (moción) o en el Presidente de la República (mensaje).

Los trámites seguidos por las leyes son. 1) iniciativa; 2) discusión; 3) aprobación; 4) promulgación, y 5) publicación.

(18) Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Nº 128, Concepción. Comisión de Derecho Público. "Algunas Consideraciones sobre el Juicio Político". M. Cerda M. Página 93.

(19) M. Bernaschina G.: Obra citada. Página 359.

D) EL ORGANISMO EJECUTIVO

"La autoridad ejecutiva, en casi la unanimidad de los Estados modernos, está encomendada a una sola persona. La ciencia jurídica y la experiencia han comprobado que así como son necesarios muchos hombres para hacer las leyes, uno solo desempeña mejor la función de ejecutarlas y hacerlas cumplir. En efecto, un Poder Ejecutivo unipersonal tiene decisiones más rápidas, una administración más uniforme y, finalmente, la unidad del poder tiene la ventaja de establecer una responsabilidad más definida, y, por tanto, más fácil de perseguir y de hacer efectiva, si hay alguna transgresión de la Constitución y las leyes" (20).

20.— Jefe del Estado

En las Repúblicas el Jefe del Estado es un ciudadano denominado Presidente. Nuestro sistema constitucional (artículo 60) señala que "un ciudadano con el título de Presidente de la República de Chile administra el Estado y es el Jefe Supremo de la Nación".

Se requiere, para ser elegido a la más alta magistratura de la Nación, haber nacido en el territorio chileno, tener más de treinta años de edad, saber leer y escribir y estar inscrito en los Registros Electorales. Además, no haber sido condenado por delito que merezca pena aflictiva (artículo 61).

El Presidente de la República es elegido en votación directa por todos los ciudadanos con derecho a sufragio de la República (artículo 63). Dura seis años en funciones y no puede ser reelegido para el período siguiente (artículo 62).

El Presidente de la República y los Secretarios de Estado, constituidos en Ministerio, forman el Poder Ejecutivo. En conformidad al artículo 71 de la Carta Suprema: "Al Presidente de la República le está confiada la Administración y Gobierno del Estado; y su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República de acuerdo con la Constitución y las leyes".

"Las funciones generales que competen al Presidente de la República son las de Gobierno y Administración —escribe Carlos Estévez—. No son la misma cosa. Gobierno es el cuidado de los intereses generales y permanentes de la Nación, es la forma como el Presidente imprime rumbos a la marcha política, administrativa y económica de la Nación. La palabra Gobierno es equivalente a dirección, voluntad, inteligencia. El Presidente de la República gobierna con los funcionarios del orden político: Ministros de Estado, Intendentes, Gobernadores, Agentes Diplomáticos.

"La Administración —continúa Estévez— dice relación con el cumplimiento de las leyes que organizan los diversos servicios públicos. Es

(20) G. Gandarillas M.: "Curso de Educación Cívica". Página 115.

sinónimo de ejecución, de acción. El Presidente de la República administra el Estado mediante la acción de las diversas oficinas que tienen a su cargo el cuidado de los servicios públicos y que suponen el desarrollo de un esfuerzo constante y permanente.

"De estas dos funciones, es más importante y más compleja la función de Gobierno y más sencilla la de Administración. Un ejemplo de acto de Gobierno es la celebración de un tratado internacional; la ejecución de una obra pública es un acto de Administración" (21).

21.— Secretarios de Estado

"Los Ministros son los Jefes Superiores de los Departamentos en que se agrupan los diversos ramos o servicios de la Administración Pública" (Roldán).

"Son los asesores del Presidente de la República y detentadores del Gobierno y de la Administración. En efecto, si, conforme a los artículos 60 y 71 de la Constitución al Presidente de la República le corresponden el Gobierno y la Administración del Estado, el Presidente no puede expedir orden alguna, ni gubernativa, ni administrativa, sin que sea firmada por el Ministro del Departamento respectivo; y manda la Carta Política que no se obedezca orden alguna del Presidente que no lleve el "esencial requisito" de la firma del Ministro respectivo" (artículo 75) (22).

Los Ministros de Estado tienen existencia constitucional, y, para ser nombrado Ministro, se requiere tener las calidades para ser elegido Diputado (artículo 74). Ser chileno, mayor de 21 años de edad, saber leer y escribir, estar inscrito en los Registros Electorales y no haber sido condenado por delito que merezca pena aflictiva.

En cuanto a la responsabilidad el artículo 76 dispone que. "cada Ministro será responsable de los actos que firme, y solidariamente de los que suscriba o acuerde con los demás Ministros".

Los Ministros no tienen obligación de asistencia a las Cámaras, pero es facultativo para ellos asistir a los debates para plantear la opinión del Gobierno, tienen derecho a voz pero no a voto (artículo 78).

Los Secretarios de Estado deben dar cuenta de su labor al Presidente de la República, del cual dependen directamente.

La función primordial de los Ministros es colaborar a la labor del Presidente; para tal objeto deben firmar todas las órdenes que emanan de él, de lo contrario no tienen carácter legal y no son obedecidas (artículo 75).

Les corresponde vigilar y dar todas las órdenes necesarias a la buena marcha de los Servicios que dependen de su Ministerio.

Deben dar cuenta al Presidente de la República de la labor y marcha de los diversos Departamentos de su Ministerio, para que éste a su vez lo exponga en su cuenta anual al Congreso.

(21) J. Vargas B.: "El Régimen Presidencial de Chile y EE. UU." (Memoria de Prueba).
Página 49.

(22) Idem. Página 48.

Deben expresarle al Presidente las necesidades y presupuestos de gastos de sus respectivos Ministerios, para el año siguiente.

Deben rendirle cuenta al Presidente de la inversión de las sumas decretadas para llenar los gastos del año anterior (artículo 77).

22.— Gobierno Interior del Estado

El territorio de la República se ha dividido para su gobierno interior, en secciones que se denominan provincias; las provincias en departamentos; los departamentos en subdelegaciones, y las subdelegaciones, en distritos. Las autoridades que rigen cada una de estas porciones del territorio nacional, en general, tienen dentro de ella las mismas atribuciones que corresponden al Jefe del Estado. Estas autoridades, en orden de importancia y jerarquía, se denominan Intendentes, Gobernadores, Subdelegados e Inspectores. Todos ellos están bajo la vigilancia y dirección del Presidente de la República, quien ejerce su acción en cumplimiento de lo establecido en la Constitución y las leyes (artículos 88 al 92).

23.— División y Descentralización Administrativa

Para la administración interior el territorio nacional se divide en provincias, y las provincias en comunas. La división administrativa denominada provincia, equivale a la división política del mismo nombre, y la división administrativa denominada comuna, a la división política denominada subdelegación.

La Constitución de 1925, en el Capítulo 9° relativo al Régimen Administrativo interior, contempla la existencia de un régimen de descentralización territorial, reglamentando la descentralización de tipo regional, al señalar en el artículo 94 que: "La administración de cada provincia reside en el Intendente, quien estará asesorado por una Asamblea Provincial, de la cual será presidente".

Por otra parte, en lo que atañe a la administración de la comuna (local), ella es entregada a un organismo denominado Municipalidad, como lo expresa el inciso 1° del artículo 101: "La administración local de cada comuna establecida por la Ley reside en una Municipalidad".

24.— Las Asambleas Provinciales

Fueron concebidas por el constituyente del 25 para cumplir dos tipos de finalidades: a) Para asesorar al Intendente en la Administración de la provincia (artículo 94), y b) Para supervigilar y fiscalizar la acción de las municipalidades. En otras palabras, se les creaba con el doble carácter de órgano de administración y de contralor (artículo 106). Pero, como es sabido, a pesar del claro mandato constitucional aún no han sido creadas por la ley. Esto significa que uno de los pilares en que se cimentaba el ideario descentralizador del constituyente ha fallado, toda vez que la Administración de la Provincia, que se pretendió fuera des-

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

77

Centralizada es ejercida por un agente del Ejecutivo, vale decir, es centralizada.

Fue la ley 7.164, de 1942, la que estableció la subrogación de las Asambleas Provinciales por el Intendente, otorgando a éste todas las facultades de aquéllas, salvo la del artículo 106, parte final, o sea, la de disolver las Municipalidades.

E) ORGANO JUDICIAL

Una función muy importante es la de administrar justicia y ésta debe ser ejercida por un poder independiente, cual es el Judicial. Esta función consiste en aplicar, por medio de una sentencia, una ley general a un caso particular. Esta función soberana e independiente de administrar justicia está consagrada en el artículo 80 de la Constitución. Además, este principio está reafirmado por los artículos 1º y 2º del Código Orgánico de Tribunales, por el artículo 1º del Código de Procedimiento Penal y 1º del Código de Procedimiento Civil.

Las facultades principales de los Tribunales de Justicia son:

- 1) La de juzgar las causas civiles y criminales;
- 2) La de resolver los asuntos de jurisdicción voluntaria o no contencioso, y
- 3) Las facultades administrativas.

25.— Clasificación de los Tribunales

Los tribunales chilenos, por regla general, están organizados sobre la base de la división política del territorio nacional; esto es, Distritos, Subdelegaciones, Departamentos y Provincias.

En los Distritos y Subdelegaciones rurales existen Jueces de Distritos y de Subdelegación. La importancia de estos jueces es escasa por la cuantía reducida de los asuntos de que pueden conocer; se les llama jueces inferiores. Para ejercer estos cargos se requieren 25 años de edad (o menos si se posee el título de una profesión liberal), saber leer y escribir y residir en el distrito o subdelegación correspondiente. Duran dos años en sus funciones pudiendo ser reelegidos.

Los Jueces de Letras administran justicia en un departamento. Todos los departamentos cuentan con uno o más Tribunales de esta jerarquía. Los Jueces Letrados se clasifican en Jueces de Departamento, de cabecera de Provincia y de asiento d Corte, que son los más importantes, no porque tengan mayores atribuciones, sino que porque casi siempre se concretan a las causas civiles o criminales.

En un grado superior al de los Jueces de Letras están las Cortes de Apelaciones, que se componen de varios miembros, llamados Ministros; las Cortes, como los Juzgados de Letras, tienen su Secretario, que hace de Ministro de Fe. Estas Cortes son Tribunales de Segunda Instancia, salvo los casos en que la Constitución o las leyes ordenen que conozcan de algunos asuntos en Primera; por ejemplo, el desafuero de los Diputa-

dos y Senadores y el recurso de amparo. En Chile existen diez Cortes de Apelaciones y su jurisdicción se extiende a dos o más provincias. Las Cortes tienen su asiento en las siguientes capitales de provincia, de norte a sur: Iquique, La Serena, Valparaíso, Santiago, Talca, Chillán, Concepción, Temuco, Valdivia y Punta Arenas.

Sobre todos los Tribunales de la República está la Corte Suprema, cuya residencia debe ser fijada por la ley (artículo 44, Nº 15, de la Constitución). Se compone de trece miembros (Ministros), uno de los cuales es su Presidente. Dicha Corte conoce principalmente de los recursos de casación interpuestos contra las sentencias dictadas por las Cortes de Apelaciones y de la inaplicabilidad de las leyes inconstitucionales. Su sede es la capital de la República (artículo 94 del C.O.T.).

26.— Bases Fundamentales del Poder Judicial

Se pueden distinguir dos grupos de principios fundamentales:

A) Aquellos a que se refiere la Constitución Política:

- 1) Independencia.
- 2) Generación.
- 3) Inamovilidad.
- 4) Responsabilidad.

B) Legales:

- 1) Legalidad.
- 2) Territorialidad.
- 3) Cosa Juzgada.
- 4) Imperio.
- 5) Pasividad.
- 6) Gratuidad.
- 7) Publicidad.

27.— Independencia del Poder Judicial

Los artículos 4 y 7 del Código Orgánico de Tribunales expresan, el primero, "que es prohibido al Poder Judicial mezclarse en las atribuciones de otros poderes públicos y en general ejercer otras funciones que las determinadas en los artículos precedentes", y el segundo, "que los tribunales sólo podrán ejercer su potestad en los negocios y dentro del territorio que la ley les hubiere respectivamente asignado".

"Pero, como es sabido, la consagrada independencia del Poder Judicial no es absoluta, ya que el Poder Ejecutivo interviene en el nombramiento de los jueces y tiene facultades para velar por su buena conducta ministerial. El Senado, a su vez, puede juzgar los actos de los tribunales superiores, previa acusación de la Cámara de Diputados".

"Se afirma, por ello, que en realidad no existe independencia ilimitada entre los Poderes Públicos y que únicamente hay preponderancia de funciones de cada uno con respecto a los otros".

"Creemos que uno de los principales problemas que afectan a nuestra Administración de Justicia es su falta de independencia, en cuanto a su generación".

Además, "para que la Administración de Justicia desarrolle sus funciones con la dignidad necesaria y en forma eficaz, no sólo debe contar con jueces preparados, honestos y meritorios, sino que éstos, a la vez, deben estar convenientemente rentados, lo que, sin duda, constituirá un estímulo para su perfeccionamiento" (23).

F) LAS ELECCIONES

En el artículo 7º de la Constitución se establece que: "son ciudadanos con derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido veintiún años de edad, que sepan leer y escribir y estén inscritos en los Registros Electorales". De esto se desprende que para tener derecho a sufragio es necesario reunir los siguientes requisitos:

- 1) Nacionalidad: ser chileno.
- 2) Edad: tener 21 años.
- 3) Instrucción: saber leer y escribir.
- 4) Condición: estar inscrito en los Registros Electorales.

Pero éstos son requisitos constitucionales; además, es necesario considerar que para inscribirse en los Registros Electorales se requiere:

- 1) El domicilio, y
- 2) La presentación de la cédula de identidad (Ley General de Inscripciones Electorales y Municipales, artículos 24 y 29).

Hay personas que, teniendo estos requisitos, no pueden inscribirse:

- 1) "El personal de Suboficiales o tropas del Ejército, Armada, Carabineros, Gendarmería, Vigilantes de Prisión y personal dependiente de los servicios indicados" (artículo 25, N° 1, Ley de Inscripciones Electorales).
- 2) Aquellos cuya ciudadanía se encuentra suspendida "por ineptitud física o mental, que les impida obrar libre y reflexivamente", y
- 3) "Por hallarse procesado el ciudadano como reo de delito que merezca pena aflictiva".

(23) Revista de Derecho y Ciencias Sociales, N° 128, Concepción: "Independencia del Poder Judicial en cuanto a su Generación". J. Salas Q. y J. Salas V. Página 177.

28.— Sufragio

La democracia directa es impracticable, razón por la cual, en el desarrollo y evolución del derecho político ha nacido la democracia representativa, y con ella la idea de sufragio, que no es más que el medio de que se vale el pueblo para designar los individuos que ejercerán el gobierno.

29.— Caracteres del Sufragio

Fueron configurados por los filósofos del siglo XVIII, que elaboraron el régimen representativo. Ellos son:

- 1) Obligatorio.
- 2) Irrenunciable.
- 3) Carácter personal.
- 4) Secreto o libre.
- 5) Universal o amplio.
- 6) Directo y proporcional.

30.— Tipo de Elecciones

Las elecciones pueden ser ordinarias y extraordinarias. Las elecciones ordinarias para Presidente de la República se verifican sesenta días antes de la fecha en que debe cesar en el cargo la persona que estuviere en funciones.

Las elecciones ordinarias para Diputados y Senadores se verificarán el primer domingo de Marzo del año en que debe renovarse totalmente la Cámara de Diputados y parcialmente el Senado.

Elecciones extraordinarias son las que se celebran fuera de estas fechas.

Para las elecciones pluripersonales de Diputados o Senadores, deben hacerse declaraciones previas de candidaturas ante el Conservador de Bienes Raíces de Departamento.

31.— Desarrollo Electoral

Nuestra legislación positiva ha acogido un sistema minoritario racional: de la cifra repartidora o de Victor Dont, que consagra la Ley de Elecciones. Claro que este sistema se aplica en elecciones pluripersonales, pues en las unipersonales se aplica el de la mayoría. Dicha Ley de Elecciones es una de las leyes complementarias más importantes. Se divide en tres partes, a saber:

1) Procedimientos Anteriores a la Elección

En esta parte la ley se refiere a las designaciones de las candidaturas y designaciones de locales y vocales. En elecciones ordinarias de Diputados y Senadores, las declaraciones de candidaturas sólo podrán

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

81

hacerse hasta las 24 horas del centésimo vigésimo día anterior a la fecha de la elección (artículo 13). En la antigua ley, hasta 15 días antes; se hizo esto para facilitar la confección de las cédulas. En cambio, las declaraciones de candidatos a parlamentarios, tratándose de elecciones extraordinarias, sólo podrán hacerse hasta las 24 horas del vigésimo día anterior a la fecha de la elección (artículo 14).

Para las declaraciones de candidatos a Presidente de la República sólo podrán hacerse hasta las 24 horas, 45 y 35 días anteriores a la fecha de la elección, si éstas son ordinarias o extraordinarias, respectivamente (artículo 15).

Estas declaraciones de candidaturas podrán hacerse: a) Por las Mesas Directivas Centrales de los Partidos, y b) Con la reunión de un número determinado de firmas, según se trate de candidatos a Diputados, Senadores o Presidente. El procedimiento lo indica el artículo 16.

Además, treinta días antes de la elección se reunirán las juntas electorales de cada Departamento a las dos de la tarde, designándose los vocales y locales para el funcionamiento de las mesas receptoras de sufragios y conocerán de excusas y reemplazamientos.

2) Acto mismo de la Votación

Artículo 55: "Los vocales de cada Mesa Receptora se reunirán en el lugar designado para su funcionamiento, a las 8 de la mañana del día que deba verificarse la elección".

El voto es un acto personal y secreto y sólo puede emitirse por el elector mismo, sin presión alguna. Antes de votar el elector debe firmar en el cuaderno respectivo, al lado del número que le corresponde.

Si no hubiere conformidad entre la firma y la que existe en el Registro, hará plena prueba la cédula de identidad del sufragante.

Admitido el elector a sufragar, el Presidente y el Secretario de la Mesa firmarán la cédula y la entregarán al sufragante, éste marcará su preferencia en la cámara secreta y luego depositará su voto en la urna respectiva.

3) Procedimientos Posteriores a la Votación

En esta etapa se procede al recuento de votos. Este se realiza por etapas:

1) El Escrutinio Seccional, que es aquel que realiza el Presidente de la Mesa, después de terminado el acto de la votación. En primer término contará el número de electores que haya sufragado según el cuaderno de firmas y el número de talones correspondientes a las cédulas depositadas en la urna. En seguida abrirá la urna y contará el número de cédulas que ella contenga (artículo 81).

2) El Escrutinio Departamental, que se realiza dos días después de la votación. Los Presidentes de las Mesas procederán a nombrar por mayoría de votos un Presidente. Este procederá a designar a cinco personas, las que forman el respectivo Colegio Escrutador Departamental.

3) El Escrutinio General, que lo realiza el Tribunal Calificador General de Elecciones. Este escrutinio se realiza treinta días después de la elección y examina los hechos jurídicos relacionados con ella a la luz de las disposiciones legales, para decidir si el Diputado, Senador o Presidente ha sido legítimamente elegido.

El Tribunal Calificador de Elecciones, según el artículo 79 de la Constitución, se compone de cinco miembros, que se renuevan cada cuatro años, siendo su integración mixta pues lo componen 3 magistrados y 2 políticos.

G) LOS PARTIDOS POLITICOS

La Constitución Política del Estado no hace referencia a la organización y funcionamiento de los partidos políticos, lo que ha hecho sostener a parte importante de la doctrina la necesidad de ir a la dictación de un Estatuto de los partidos políticos que dé estabilidad a tales organizaciones.

Ha sido la Ley General de Elecciones la que ha reglamentado lo relativo a la formación de los partidos políticos, estableciendo como fundamental requisito para ello la inscripción en la Dirección General del Registro Electoral a través de 10.000 firmas ante Notario de estos tantos ciudadanos, inscritos, mayores de edad que testifiquen su voluntad de formar una colectividad. A su vez, la ley declara extinguidos aquellos partidos que en las elecciones no elijan por lo menos un representante; en tal caso, puede renovarse la inscripción del partido respectivo.

Los partidos deben entregar a la Dirección del Registro Electoral el texto de su organización, sus estatutos, etc., normas que no tienen mayor relevancia por esa falta que ya se ha anotado, esto es, la ausencia en Chile de un Estatuto de los partidos políticos.

32.— Breve Reseña Histórica

Dentro del sistema democrático el funcionamiento de los partidos políticos es, sin lugar a dudas, de una gran importancia. Son ellos los que personifican, ordenan y dirigen las diferentes corrientes políticas, económicas y sociales, que existen en un momento determinado de la historia, en un país determinado o en el mundo.

Pero, a pesar de la importancia de los partidos, éstos han encontrado acogida constitucional, sólo después de la Gran Guerra, y, aún hoy, en varias Constituciones es desconocida su importancia.

Existen muchas definiciones de partidos políticos, pero todas concuerdan de manera general de que se trata de una asociación estable, con un fin político y un programa doctrinario. Si falta una de estas características dejará de ser Partido, transformándose en un grupo cualquiera.

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

83

Haciendo un análisis de la evolución de los partidos políticos chilenos, podemos remontarnos a los primeros tiempos de la independencia nacional. A la inauguración del primer Congreso Nacional existían dos corrientes fundamentales:

a) **Los patriotas**, que constituían la inmensa mayoría y que se dividían en dos sectores antagónicos, a saber: 1) **Los moderados**, y 2) **Los exaltados**, entre los cuales se encontraban don Juan Martínez de Rozas, don Gregorio Argomedo, etc. b) **Los realistas**, que sólo eligieron 4 diputados (entre 42) y cuyo principal jefe era el Obispo Electo de Santiago don José Antonio Martínez de Aldunate.

Las guerras de la independencia hicieron surgir dos corrientes que respondían a sentimientos caudillescos. Ellas fueron las formadas: a) Por los **Carreristas**, seguidores del Prócer don José Miguel Carrera y Verdugo y que representaban una posición de mayor rebeldía ante el predominio de los sectores oligárquicos, pese a que Carrera descendía de una de las familias más aristocráticas de Santiago; b) por los **O'Higinistas**, seguidores del Prócer don Bernardo O'Higgins Riguelme, y que representaba una posición más americanista en la concepción independentista.

Superada esta etapa histórica, y dado el país a la construcción de su organización política, surgieron los grupos: a) **Pipiolos**, encabezados por el General Francisco Antonio Pinto, y b) **Pelucos**, que interpretaban los sentimientos de la clase dominante y que eran dirigidos por don Francisco Ruiz-Tagle, entre otros. Esta corriente habría de predominar luego del triunfo de Lircay, proyectándose a través de los cuatro decenios conservadores (Prieto, Bulnes, Montt y Pérez); esto es, de 1831 a 1871.

Durante estos años los sectores pipiolos tuvieron escasa importancia, en especial por las bondades del régimen portaliano de gobierno imperante y cuyo lema podría resumirse en la frase "Libertad dentro del orden". Sin embargo, el grupo o Partido Pelucón, como consecuencia del problema conocido como "la cuestión del sacristán" (durante la Administración de Montt), se dividió en: a) **Pelucón o Conservador**, que agruparía al grupo católico de la sociedad chilena, y b) **Montt-Varista o Nacional**, que sería el continuador de las ideas portalianas. Paralelamente había sido fundado por don Manuel Camilo Vial y Formas el **Partido Liberal**, grupo que, sin embargo, estaba integrado por elementos de la más disímil convicción y que más tarde modelaría su acción a las directrices de don José Victorino Lastarria, los hermanos Amunátegui, don Federico Errázuriz Z. y otros pensadores de la época, fuertemente impregnados de las tendencias europeas.

El segundo período presidencial de don José Joaquín Pérez (1866-1871) marcó la atenuación del régimen portaliano de gobierno, lo que llevó al triunfo electoral a don Federico Errázuriz Z., con quien se inicia el período histórico conocido con la denominación de República Liberal y que sería continuado por los Presidentes Aníbal Pinto, Domingo Santa María y José Manuel Balmaceda. Debemos decir que durante estos años

habían surgido numerosos grupos políticos que recibían distintas denominaciones, tales como liberales sueltos, pero, fundamentalmente, los grupos principales seguían siendo el Partido Liberal y el Partido Conservador, a los que se venía a agregar el **Partido Radical**, nacido en el norte del país (1863) y que interpretaba una posición laica y democrática alejada enteramente de los sectores conservadores del país. El Presidente Errázuriz gobernaría primero con una fusión Liberal-Conservadora, para luego reemplazar a los grupos conservadores, tendencia que se agudizaría durante los gobiernos que le seguirían, especialmente el del Presidente Santa María.

Los conocidos acontecimientos que darían origen a la Revolución de 1891, que derrocaría al ilustre Mandatario don José Manuel Balmaceda, marcarían una nueva concepción política en Chile. En efecto, sin variarse el texto de la Constitución Política de 1833, se la interpretó en el sentido de que el régimen sería el parlamentario. Tal estado de cosas duró desde el derrocamiento del Presidente Mártir hasta el advenimiento al poder del Presidente don Arturo Alessandri Palma, marcando una etapa oscura en la vida política de Chile por la anarquía y los vicios de este sistema. Para los efectos de este estudio, debe decirse que dos nuevos partidos surgieron en tal período: a) El **Partido Liberal Balmacedista**, heredero de las doctrinas del Mandatario desaparecido y que iría a representar una concepción avanzada dentro del panorama político chileno, y b) El **Partido Demócrata**, nacido casi al término del período del señor Balmaceda, integrado fundamentalmente por pequeños artesanos y hombres de trabajo, que representaría la acción pública de aquellos sectores que hasta la fecha permanecían sin representación política. Los principales jefes de este nuevo partido serían los señores Malaquías Concha y Antonio Poupin. Por lo que respecta al **Partido Comunista**, surgido ideológicamente en Chile después de la Revolución Rusa de 1917, no tenía a la fecha existencia legal y su primer Diputado, don Luis Emilio Recabarren, pese a ser militante del Partido Demócrata, fue descalificado por la Cámara de Diputados al ser rechazados sus poderes presuntivos.

Un vuelco fundamental se produjo en Chile el año 1920. A los acordes del Cielito Lindo era elegido Presidente don Arturo Alessandri Palma, con lo que se variaba todo el esquema político existente a la fecha. Si bien en su denominación no variarían los partidos políticos, en la concepción que adquirirían serían fundamentalmente distintos que antes del triunfo de aquel estadista. El lapso dictatorial del Presidente Ibáñez y el período del primer Presidente radical, don Juan Esteban Montero, llevarían al país a la llamada República Socialista, en la que predominaría el recién fundado **Partido Socialista**, dirigido por los señores Eugenio Matte, Marmaduke Grove y Rolando Merino R., República de efímera duración, pues en 1932 volvería al poder el señor Arturo Alessandri.

Al término de su gobierno, se creó la Juventud Conservadora, que planteaba las ideas social-cristianas dentro de la esfera política. Posteriormente adoptó la denominación de **Falange Nacional**, dirigida por los se-

ñores Bernardo Leighton, Manuel Garretón, Eduardo Frei, Radomiro Tomić, Ignacio Palma V., etc. Su surgimiento como organización independiente se desarrolló paralelamente con la formación en Chile del Frente Popular, que integraban radicales, comunistas, socialistas y demócratas, y que llegara al poder con don Pedro Aguirre Cerda.

El cuadro político chileno no sufre mayores alteraciones hasta más o menos 1950, en que es creado el **Partido Agrario Laborista**, colectividad sin mayor sentido doctrinario y de efímera duración, por cuanto luego de constituirse en la primera entidad durante el gobierno del Presidente don Carlos Ibáñez del Campo, desapareció por completo del escenario político. En 1957, y como producto de la fusión de la Falange Nacional, el Movimiento Nacional Cristiano, el Partido Conservador Social-Cristiano y otros grupos menores, se creó en Santiago el **Partido Demócrata Cristiano**, basado en las ideas del filósofo Jacques Maritain y seguidor de la doctrina social de la Iglesia.

El inicio del período presidencial de don Jorge Alessandri Rodríguez marcó la desaparición de los partidos más pequeños, centralizándose la acción en los más representativos de las convicciones nacionales, esto es, los Partidos Conservador, Comunista, Demócrata Cristiano, Liberal, Radical y Socialista, a los que se agregaría el **Partido Democrático Nacional (PADENA)**, entidad sin ninguna jerarquía doctrinaria y que había resultado de la unión de los grupos más dispares desprendidos del antiguo ibañismo. A ellos debe agregarse el **Partido de Acción Nacional**, fundado por don Jorge Prat, que sentaba una posición de alto interés pero que no fructificó al no obtener representación en la última elección parlamentaria.

Hacia 1965, y con posterioridad a las elecciones parlamentarias de este año, los partidos políticos chilenos eran, por orden de importancia numérica, los siguientes:

- 1) Partido Demócrata Cristiano.
- 2) Partido Radical.
- 3) Partido Comunista.
- 4) Partido Socialista.
- 5) Partido Liberal.
- 6) Partido Conservador Unido.
- 7) Partido Democrático Nacional.

Vamos a hacer un recuento histórico de lo que han sido electoralmente en los últimos 25 años dichos partidos políticos. Para tal fin mencionaremos los resultados numéricos de las elecciones parlamentarias de 1941, 1945, 1949, 1953, 1957, 1961 y 1965.

PARTIDO	1941	1945	1949	1953	1957	1961	1965
Radical	93.419	89.922	100.869	103.650	188.526	296.828	308.583
Liberal	60.997	80.597	83.583	84.924	134.748	222.485	171.309
Conservador Unido	77.243	106.264	105.603	111.715	121.223	198.260	129.313
Demócrata Cristiano	15.553	11.565	18.221	22.353	82.710	213.468	989.626
Comunista	53.144	46.133				157.572	286.157
Socialista	80.377	57.418	43.432	109.897	93.787	149.122	240.069
PADENA					(24)	95.179	74.402

El cuadro transcrito nos indica la tendencia de los grandes partidos. No debe olvidarse que, paralelamente a ellos, han existido numerosas pequeñas colectividades políticas cuya vida ha sido, las más de las veces, efímera. Efectivamente, en las elecciones parlamentarias del 2 de Marzo de 1941 participaron 16 partidos; en las del 4 de Marzo de 1945 figuraban 14 partidos; en las del 9 de Marzo de 1949 se inscribieron 18 partidos; en las del 1° de Marzo de 1953, y como consecuencia del triunfo del señor Carlos Ibáñez, participaron 20 partidos políticos; en las del 3 de Marzo de 1957 se redujeron a 17; en las del 5 de Marzo de 1961 se presentaron 14 partidos y en las del 7 de Marzo de 1965 se inscribieron 12 partidos políticos. En general, se ha tratado de pequeños grupos, sin relevancia alguna y carentes de un sentido doctrinario determinado.

H) JUICIO ACERCA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN CHILE

Analizaremos el funcionamiento de la democracia chilena partiendo de una mención de los distintos poderes del Estado para fijar, por último, ciertas conclusiones que nos parecen de interés.

En primer lugar nos referiremos al Poder Ejecutivo. Ya hemos expresado que reside de manera absoluta en el Presidente de la República, quien reúne en sí el *súmmum* del poder político. Tal consagración constitucional nos parece altamente conveniente. En efecto, en países como el nuestro, en que las urgentes necesidades de índole económico-social demuestran su existencia día a día, se hace necesario un poder central dotado de amplias facultades y de gran poder decisorio.

Sin embargo, esta afirmación no puede significar que tengamos una concepción "cesarista" del Poder Ejecutivo. Al contrario, el Jefe del Estado ha de ser el celoso y principal garante del respeto a la juridicidad y constitucionalidad en el país.

Los constituyentes de 1925, fuertemente influenciados por las ideas del Presidente de aquel entonces, don Arturo Alessandri Palma, concibieron

(24) Revista VEA. Edición Especial del 25° Aniversario, 18-VI-1964. Página 41. Datos completados con Diario "El Sur" de Concepción. Edición del martes 9 de Marzo de 1965. Página 1.

NOTA.—Hasta 1957 el P.D.C. recibía el nombre de Falange Nacional.

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

87

al Jefe del Estado como un ente jurídico revestido del máximo de poder efectivo pero, y como contrapartida, le hicieron responsable por acciones tan lesivas como haber comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes de la República (artículo 39; atribución 1ª, letra a).

Lo que hasta el momento hemos dicho vale como referencia histórica. Ahora, ¿funciona cabalmente el Poder Ejecutivo en Chile? No cabe duda que el Presidente de la República tiene el más alto poder, pero, de otra parte su acción se ve obstaculizada muchas veces por la carencia (constitucional) de instrumentos jurídicos que le permitan materializar sus vastos poderes teóricos. Así, pienso (y no me refiero a un Presidente en especial ni mucho menos) que es de toda conveniencia la existencia de un sistema plebiscitario que permita a la ciudadanía, en un momento dado, dirimir contiendas entre dos Poderes del Estado. Naturalmente que este sistema debe ser debida y cuidadosamente reglamentado para no caer en los excesos en que incurrieron e incurren los regímenes fascistas, nazistas y marxistas. Pero, el plebiscito agilizaría la acción del Ejecutivo y lo pondría a tono con la época en que vivimos.

Con respecto al Poder Legislativo, la Carta Fundamental lo hace residir en dos Cámaras. Nos parece que tal sistema debe mantenerse pero, ser objeto de una modificación fundamental, cual es dar al Senado de la República un carácter nacional, quitándole el carácter marcadamente regionalista que predomina en su generación. La Cámara de Diputados debe, en nuestro concepto, ser el órgano político y de extracción regionalista y el Senado ha de ser el órgano que revise con un criterio distinto las resoluciones del primero de los nombrados.

De otra parte, es innegable que en nuestro país existe una defectuosa técnica legislativa. El Contralor General de la República, don Enrique Silva Cimma, en una conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Concepción expresaba muy claramente que estos vicios eran fundamentalmente:

- a) La existencia de leyes misceláneas, esto es, la dictación de normas de contenido heterogéneo.
- b) La ausencia de comisiones técnicas que asesoren a los parlamentarios. Incluso se han dictado en Chile leyes con faltas de índole gramatical. Y, más grave aún, con desconocimiento casi absoluto de las instituciones jurídicas.
- c) El abuso que se hace de las urgencias, esto es, que el Ejecutivo virtualmente copia las posibilidades materiales de estudio de los proyectos de ley.
- d) La existencia de una legislación particularizada, amañada y "con apellido". Esto se explica si consideramos que los parlamentarios se encuentran en un pie de gran dependencia respecto de sus electores, lo que les hace preferir los intereses de éstos a los altos intereses nacionales.

- e) La falta de un verdadero trabajo legislativo. Se ha demostrado que el número de horas que los parlamentarios destinan verdaderamente a legislar es ínfimo, pues, normalmente, se dedican a prestar atenciones de índole administrativa a sus electores.

Todas estas observaciones nos conducen a afirmar que en materia de funcionamiento y generación del Poder Legislativo se hacen aconsejables profundas reformas. Lo ideal es un Parlamento serio y responsable; reducido en su número pero de gran calidad. Esto no se ha obtenido en nuestro país y es una verdadera rémora para el buen desarrollo del régimen democrático.

No puede tampoco desconocerse que el sinnúmero de privilegios de índole previsional, administrativa e incluso particular que detentan los señores parlamentarios son clara muestra de lo anárquico y desquiciado del sistema imperante en esta materia. Es aconsejable suprimir tales privilegios pues son factores de desasociado colectivo e indiciarios de un grave desquiciamiento moral.

Con respecto al Poder Judicial, la Constitución ha cautelado la independencia de este Poder del Estado, dando a la Corte Suprema la superintendencia correccional, económica y administrativa de todos los tribunales de la República. En tal sentido el régimen chileno es muy conveniente pues hace que los intereses de los particulares que se sientan afectados sean debidamente protegidos. Ahora, al entregar facultades superiores a la Corte Suprema fija un principio de jerarquía absolutamente indispensable.

Sin embargo, se han hecho críticas al sistema de nombramientos de los jueces que dependen en mucho (Cortes de Apelaciones y Corte Suprema) del Poder Ejecutivo. Creemos que este Poder funcionaría mucho mejor si se recurriera a un sistema de ascenso por méritos, años de servicio, diligencia en el cumplimiento de sus funciones, etc., pues así se llegaría a tener un Poder Judicial que en nada (como no sea en el respeto a los otros poderes del Estado) dependería del Presidente de la República o del Congreso Nacional.

También ha obstaculizado el buen funcionamiento del órgano judicial la endémica falta de recursos que impide muchas veces que la justicia llegue a ser plenamente eficaz. Comprendemos que el análisis de este problema se aparta de las finalidades de este trabajo de investigación pues radica en factores económicos.

Como deficiencia de nuestro sistema constitucional que impide el buen funcionamiento del régimen democrático, puede señalarse la no creación de los Tribunales Administrativos y de las Asambleas Provinciales, indispensables los primeros en un Estado de Derecho para conocer de las cuestiones contencioso-administrativas y las segundas para la eficiente marcha de las distintas zonas del país. A ello debe agregarse la ineficiente tarea de las Municipalidades, que se han transformado, por un

LA DEMOCRACIA EN CHILE Y EN ESTADOS UNIDOS

89

errado criterio, en organismos politizados e inoperantes que no cumplen funciones de verdadero beneficio colectivo.

Otra notoria deficiencia es la que dice relación con la no existencia de un tribunal que declare inconstitucionales aquellos preceptos, leyes o decretos, que vulneren el texto y el espíritu de la Carta Fundamental. Actualmente, el recurso de inapicabilidad por inconstitucionalidad de la ley que conoce la Corte Suprema resulta poco eficaz pues limita la declaración de ese alto tribunal para el caso preciso de que se trata sin declarar inconstitucionales "erga homines" tales disposiciones. Creemos aconsejable, en este aspecto, una profunda reforma constitucional.

Existen en la Carta Fundamental disposiciones, en cambio, del mayor interés para el perfeccionamiento del régimen democrático y ajustadas a las modernas tendencias del Derecho. Así, la Reforma Constitucional introducida por la dictación de la Ley N° 15.295 de 8 de Octubre de 1963 (durante el gobierno del Presidente don Jorge Alessandri Rodríguez), significó la consagración del principio de la función social de la propiedad al autorizar la expropiación de predios abandonados o inexplorados permitiendo el pago diferido de tales expropiaciones. A base de tal texto "es posible realizar profundas reformas en el régimen de propiedad territorial tanto urbana como rural, para la realización de obras públicas urgentes y para la conveniente división de la propiedad rústica" (25).

La introducción de esta reforma ha sido un notorio avance encaminado a perfeccionar el régimen democrático chileno y estimamos que en este sentido no se hacen necesarias reformas pues el actual texto constitucional permite, después de la reforma introducida por la Ley N° 15.295, la progresiva distribución de la propiedad entre el mayor número de nuevos propietarios agrícolas. Es motivo de orgullo para nuestro país el haberse aprobado tal reforma constitucional, pues significa la existencia de un efectivo y no demagógico criterio de justicia social. Naturalmente que, como muy bien se ha expresado por profesores y estudiosos, se hace necesario simplificar los procedimientos expropiatorios suprimiendo el exceso de leyes sobre la materia, reemplazándolas por un texto armónico y eficiente.

Expuestas así sucintamente nuestras opiniones sobre el régimen constitucional chileno en su relación con el fortalecimiento del sistema democrático, estimamos que puede darse un juicio de carácter general sobre el funcionamiento de la democracia chilena.

En los albores mismos del movimiento independentista americano, Chile adquirió un profundo respeto por la constitucionalidad, juridicidad y resguardo de los derechos esenciales. Su adhesión al régimen democrático de gobierno lo diferenció y diferencia aún de muchos de los países

(25) Diario "El Sur" de Concepción. Edición del martes 7 de Septiembre de 1965. Página 7. Entrevista al Profesor don Mario Cerda Medina.

de América. Pues bien, este sistema debe perfeccionarse a través de las medidas que sucintamente hemos enunciado. No puede olvidarse que por distintos Mandatarios y por diferentes partidos políticos se ha hablado acerca de la urgencia que existe de modificar nuestra Carta Fundamental, para hacerla estar a tono con los tiempos. En efecto, ella se promulgó en 1925, en una época en que las cuestiones objeto de discusión eran fundamentalmente doctrinarias o filosóficas, sin que lo económico social tuviera la relevancia que hoy inviste. Por ende, sus disposiciones pertenecen a una época y a un criterio inactual.

Convencidos de la necesidad de mantener en nuestro país el Estado de Derecho, pensamos que el justo criterio es hacer esas reformas constitucionales para agilizar el gobierno y la administración pública, mejorar la legislación nacional y hacer más operante la tarea judicial. Así, se podrá llegar a un perfeccionamiento del régimen democrático o liberal en que vivimos y se podrán satisfacer las urgencias de la gran masa de la población.

El funcionamiento de la democracia en Chile ha sido normal e incluso eficiente, pero no significa ello que sea el ideal o que no pueda lograrse un mayor grado de perfeccionamiento del sistema. Al contrario, señalar sus inconvenientes y dificultades nos lleva a mejorar el régimen y a hacer la felicidad y prosperidad de la mayor parte de nuestros ciudadanos.

Las opiniones que hemos expresado sobre la democracia chilena no son en modo alguno absolutas; tan sólo reflejan páfídamente parte de las conclusiones extraídas de la experiencia política de Chile y lo que puede deducirse del estudio de sus instituciones fundamentales a través de un trabajo de tanto interés como el que se nos ha encomendado.

BIBLIOGRAFIA

A.— ALEMANIA

- 1.— "Ley Fundamental de la República Federal Alemana". Edición oficial.
- 2.— **Dr. Helmet Ortiz**: "La realidad alemana". Servicio Informativo de la República Federal de Alemania.
- 3.— "El sistema electoral alemán".
- 4.— Revistas obtenidas en el Consulado alemán. Sin autor.

B.— ESTADOS UNIDOS

- 1.— **Jiménez de Parga**: "Regímenes políticos contemporáneos".
- 2.— **Jorge Vargas Borcosky**: "El régimen presidencial en Chile y en los Estados Unidos de Norteamérica". Memoria de Prueba.
- 3.— **David Cushman Coyle**: "El sistema político norteamericano".
- 4.— **Manuel García Pelayo**: "Derecho Constitucional Comparado".
- 5.— **Howard Penniman**: "El proceso político norteamericano".
- 6.— **Juan Ovidjo Zavala**: "Las Constituciones vigentes". Tomo I.

C.— FRANCIA

- 1.— "La Constitución francesa". Servicio Informativo de la Embajada de Francia.
- 2.— **Carlos Cruz-Coke O.**: "La Constitución de la Quinta República". Año 1963. Memoria de Prueba.
- 3.— **Juan Moscoso Letellier**: "La Constitución francesa de 1958". Memoria de Prueba. Año 1963.
- 4.— Revistas obtenidas en el Consulado de Francia. Sin autor.

D.— CHILE

- 1.— "Constitución Política de la República de Chile". Conforme a la Edición Oficial.
- 2.— **Mario Bernaschina G.**: "Manual de Derecho Constitucional".
- 3.— **Mario Bernaschina G.**: "Cartilla del sistema electoral chileno".

- 4.— **Mario Arnello Romo:** "Proceso a una democracia. El pensamiento político de Jorge Prat".
- 5.— **Guillermo Gandarillas M.:** "Curso de Educación Cívica".
- 6.— **Sergio Galaz U.:** "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas".
- 7.— **Sergio Guilisasti T.:** "Caminos de la política".
- 8.— **Julio Heisse G.:** "Historia Constitucional de Chile".
- 9.— **Augusto Iglesias:** "Alessandri. Una etapa en la democracia de América".
- 10.— **Arnoldo Kopplin C.:** "Tendencias del moderno Derecho Constitucional".
- 11.— "Repertorio de Legislación y Jurisprudencia chilenas". Tomo I. Constitución y Leyes Políticas.
- 12.— "Revista de Derecho y Ciencias Sociales". Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y Colegio de Abogados de Concepción. N.os 122 y 128.
- 13.— "Mensaje de S. E. el Presidente de la República al Congreso Nacional". Años 1963 y 1964.
- 14.— Revistas "VEA" y "ERCILLA" de Santiago.
- 15.— Diarios "El Sur" y "La Patria" de Concepción. "El Mercurio" de Santiago.