

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION  
ESCUELA DE DERECHO  
CHILE

R E V I S T A  
D E  
D E R E C H O

AÑO XL — Nº 158  
ENERO - ABRIL DE 1972

Director:

JUAN ARELLANO ALARCÓN

Subdirector:

ARTURO PARADA KREFT



EDITORIAL JURIDICA DE CHILE

## PROBLEMATICA INSTITUCIONAL EN LA EXPERIENCIA CHILENA, EXPOSICION HECHA POR DON JOSE ANTONIO VIERA-GALLO, SUBSECRETARIO DE JUSTICIA Y PROFESOR DEL INSTITUTO DE CIENCIAS POLITICAS DE LA UNIVERSIDAD CATOLICA

"Eso les duele: lo hicimos todo  
con sus propias leyes". (1)

Quisiera comenzar agradeciendo a los organizadores de este simposium la oportunidad de poder participar en sus discusiones y, al mismo tiempo, formular una advertencia de carácter general. Como Uds. pueden comprender, las ideas que a continuación voy a exponer no constituyen la voz oficial del Gobierno. Sin embargo, ellas tienen un cierto tono "oficialista" nacido del compromiso personal con la revolución chilena y su Gobierno. Es probable pues que en ellas se acentúe lo positivo de nuestro proceso, que se haga hincapié en la justificación de lo realizado y en sus perspectivas de éxito. No podemos desconocer sin embargo que muchos de los hechos que aquí se van a comentar pueden ser calificados y calibrados desde otros puntos de vista y, por lo mismo, puede variar la opinión que se tenga de la experiencia chilena.

El tema que debo comentar —la problemática institucional en la experiencia chilena— encierra una gran dificultad, derivada no sólo de su extensión y amplitud, incluso podríamos decir de su vaguedad, sino principalmente de que la teorización de la experiencia vivida y compartida en este año de gobierno, su expresión en conceptos y palabras, no es tarea simple. Para pasar de la praxis a la conciencia, para sobrepasar los límites de la experiencia particular hasta alcanzar la significación del proceso en que se inserta nuestra existencia es preciso desplegar un gran esfuerzo teórico. Nos encontramos circundados de aquello que Marcel llama el "misterio" por contraposición al problema, que tiene un mayor grado de exterioridad, de objetividad, con relación a nuestra vida. Esta dificultad de desentrañar el misterio, nacida de la dialecticidad de la historia, es al mismo tiempo lo que da fuerza y sentido al

---

(1) Discurso del Presidente Allende en el acto inaugural del 6º Congreso Ordinario de la cur.

pensamiento. La palabra no se pronuncia entonces en el vacío, sino que sintetiza parcialmente una realidad de la cual ella misma nace y forma parte. La relación tan fácilmente proclamada entre teoría y praxis, en el estado actual de evolución de nuestra sociedad caracterizado por la tajante separación del trabajo y la consecuente idealización o desdoblamiento de la cultura, nos plantea un desafío que debemos asumir perentoriamente. En esta tarea no podemos olvidar que el presupuesto *sine qua non* de toda teoría social verdadera es lo que algunos llaman la experiencia crítica. Cuando se habla de la experiencia chilena, se apunta aun sin quererlo a esta realidad: la existencia de un proceso histórico peculiar vivido —realizado y padecido— por los hombres como cuestionamiento de la historia anterior. Esa vivencia de un proceso revolucionario tiene profundos niveles de inconsciencia. Mediante el esfuerzo teórico se busca justamente hacer transparente a la conciencia colectiva, mediante la crítica de la cultura, la lógica y el sentido de esa experiencia que percibimos como única. En Chile estamos viviendo una aceleración de la historia que se traduce en la experiencia colectiva, como lucha de clases, de las contradicciones de la transición al socialismo y las posibilidades de un futuro humano. Nos falta ahora adquirir una mayor conciencia, realizar una interpretación más acorde de nuestra propia experiencia, factor fundamental para el éxito de la empresa en que estamos empeñados.

Por eso valoramos la importancia de este encuentro, donde se confrontan diversas visiones de la realidad chilena y de la forma en que debe construirse el socialismo. Especial importancia reviste la presencia de quienes vienen de lejos a solidarizar con Chile trayendo la resonancia de una lucha universal.

La dificultad de la adecuada comprensión de nuestro proceso revolucionario se profundiza al conectarse con otro problema, que guarda relación directa con el tema de esta tarde: en el campo de lo institucional, específicamente en el ámbito jurídico y político, estamos teóricamente muy atrasados. Aún no se ha logrado constituir un acopio de conocimientos científicos suficiente. Ni siquiera se han elaborado los conceptos básicos de esta región de la ciencia. Dentro del complejo universo de las ciencias sociales o humanas, pareciera que sólo la economía política y la lingüística han alcanzado un status científico relativamente cierto; del resto, quizá el derecho y la política sean las áreas de la realidad humana teóricamente más inciertas, aunque desde antiguo el hombre ha mostrado su preocupación por los problemas derivados del Gobierno, la legislación, la justicia y la felicidad de los pueblos.

Las ciencias sociales tienden en la actualidad a constituirse en torno a un eje central: el marxismo. Muchos autores marxistas reconocen las deficiencias teóricas de la ciencia jurídica y de la ciencia política dentro de la tradición marxista. Sin entrar de lleno al problema, basta recordar una de las últimas obras de Umberto Cerroni, "La libertà dei moderni", en la que se lamenta de la incapacidad de los marxistas para estudiar científicamente el derecho y la política. (2)

---

(2) "Venendo ni problemi direttamente inerenti alla teoria marxista del diritto bisogna riconoscere che la povertà della tradizione marxista nella teoria del

Algo similar ocurre con la ciencia política moderna, que se ha formado al margen del marxismo, siguiendo la tradición estructural-funcionalista norteamericana. El problema tiene dos aspectos: la existencia de una ciencia política ideologizada que sirve de justificación al sistema capitalista y la carencia de dicha ciencia en aquellos que luchan por la liberación. Nicos Poulentzas sostiene en su obra "Poder Político y clases sociales" que los clásicos del marxismo, incluso Gramsci, no desarrollaron científicamente "la teoría regional de lo político". Se comparta su interpretación estructuralista del marxismo o no, el hecho es que en este punto tiene razón: en el marxismo no se ha desarrollado una ciencia de la política con fisonomía propia. Este llamado de atención sobre la dificultad del tema sólo pretende recalcar el carácter de la exposición que haremos a continuación. En ella propondremos una serie de aspiraciones, cuyo carácter parcial y provisorio a nadie puede escapar, pese a que las defendamos con pasión.

### CUATRO AFIRMACIONES CENTRALES

Hecha esta breve introducción, paso a referirme al tema específico de esta reunión: el papel que ha jugado la institucionalidad y especialmente el derecho, en la experiencia chilena. Parece innecesario advertir una vez más que los problemas propiamente jurídico-institucionales sólo pueden ser comprendidos a partir de una visión totalizante del fenómeno histórico-social en el cual existen. El derecho no es una realidad independiente de la sociedad: nace, se mantiene y caduca al vaivén del conflicto de los diversos grupos que la constituyen. No es esta la ocasión propicia para desarrollar las relaciones existentes entre derecho y sociedad, pero es preciso que se tenga presente que nuestras consideraciones sobre el papel del sistema jurídico-institucional chileno presuponen, aunque aquí no se explicita esa visión totalizante a que hacíamos referencia y que en otras ocasiones hemos tratado de exponer. (3)

diritto e una spía abbastanza importante della validità del dubbi esposti all'inizio. Nonostante la grande sicurezza degli interpreti di Marx (sia di quelli austrotedeschi della II internazionale, sia di quelli sovietici) la teoria marxista del diritto ha consegnato ben poche opere degne di sopravvivere ai loro Autori, mentre ha generato una quantità davvero impressionante di scritti mediocri e addirittura indegni di figurare nella discendenza di un pensatore come Marx... una teoria marxista del diritto è ancora tutta da costruire". (Op. cit. De Donate Editore Bari 1968 pd. 111). Más adelante el autor advierte que no se trata de buscar exegéticamente las referencias explícitas de Marx sobre el derecho, sino más bien de descubrir su metodología y aplicarla a la realidad jurídica. Según Cerroni el único que ha seguido este camino, por lo menos en parte, ha sido el soviético Evgni Pasukanis en la década de los años veinte.

- (3) Ver al respecto "Sistema Jurídico y estructura social". Trabajo presentado al seminario sobre Ley y Sociedad organizado por CIS en 1970 y el artículo publicado en colaboración con Hugo Vilella en los "Cuadernos de la Realidad Nacional" N° 5, titulado "Consideraciones preliminares para un estudio del Estado en Chile".



Podríamos sintetizar la exposición en cuatro afirmaciones centrales:

- a) el aparato institucional chileno ha jugado un papel importante en la consolidación del Gobierno;
- b) dicho aparato ha servido como instrumento de acción al Gobierno en el cumplimiento de su programa básico;
- c) paradójicamente, la acción del Gobierno busca en los hechos constituir un nuevo Estado, más democrático y popular;
- d) por último, el sistema institucional ha presentado una serie de obstáculos entabando el proceso revolucionario.

*1. El aparato institucional ha jugado un papel fundamental en la consolidación del Gobierno*

En efecto, el movimiento popular conquista el Gobierno gracias a su fuerza, combatividad y cohesión. La existencia de un sistema institucional democrático como el chileno caracteriza la forma de lucha. Lo desconcertante radica en que pese a su carácter democrático, nuestra organización política está concebida y estructurada con el fin de asegurar el poder de los grupos dominantes y no para posibilitar el acceso de partidos políticos unidos por un programa de acción revolucionaria a focos neurálgicos del aparato estatal. Se ha despertado una gran admiración en el exterior y un notable interés en países donde las circunstancias históricas y políticas aconsejan una forma similar de lucha popular. También ha habido estupor e irritación en quienes se sienten amenazados por el proceso chileno.

Es la primera vez que se abre efectivamente la posibilidad de la revolución utilizando los mecanismos de la democracia burguesa, situación que el mismo Marx previera para ciertos países de la Europa industrial y que, sin embargo, tienen hoy lugar en una nación perteneciente al llamado Tercer Mundo, ubicada en los antípodas del macro-sistema capitalista mundial.

El triunfo electoral de la Unidad Popular, en lo referente a lo institucional propiamente tal, está condicionado por el juego de dos tipos diversos de instituciones: por una parte, las organizaciones populares y, por otra, el sistema jurídico-político nacional.

Las analizaremos por separado.

Es un hecho que el movimiento popular chileno, desde los tiempos heroicos de las primeras huelgas en las salitreras nortinas hasta la más reciente lucha de los campesinos por la tierra y de los pobladores por el sitio y la vivienda, ha adquirido a lo largo de este siglo una sólida y eficiente organización. Al respecto podemos distinguir dos formas diferentes de organización, en función del sentido y acción políticos que tienen y realizan. En primer lugar, las organizaciones territoriales, funcionales o sindicales que se originan durante el Gobierno demócrata-cristiano y que están profundamente influidas por su acción reformista: las Juntas de Vecinos, los Centros de Madres, los Centros Juveniles, y en general una serie compleja y diferenciada de Instituciones representativas de los intereses de los grupos poblacionales.

A ello hay que agregar otro tipo de organización fomentada por el Gobierno anterior, que tuvo y tiene una gran importancia política: el sindicato campesino. Durante el tiempo que gobernó la D. C. hubo una gran movilización de los campesinos en torno al proceso de reforma agraria, que dejó como saldo positivo una fuerte organización sindical, cooperativa y de asentamientos en el sector reformado. Es preciso reconocer que el Gobierno pasado, dentro de las contradicciones de su política reformista, impulsó la organización popular. Este impulso fue aprovechado por la clase obrera, por los pobladores y campesinos para fortalecer su lucha revolucionaria.

En segundo lugar se encuentra la organización popular que constituye lo que propiamente podríamos llamar un contrapoder. Cabe aquí destacar a los sindicatos, agrupados y representados por la Central Unica de Trabajadores, y a los partidos tradicionales de la izquierda: el Partido Comunista y el Partido Socialista, que han defendido a lo largo de su existencia los intereses de los trabajadores; cabe mencionar también al Partido Radical, que ha expresado políticamente a las capas medias de la población, las que en los momentos decisivos para el país se han unido al proletariado; están también los nuevos partidos y movimientos de la izquierda surgidos del fracaso demócratacristiano: el Mapu y la Izquierda Cristiana; y los movimientos revolucionarios que adhieren a la estrategia de la lucha armada, como el Mir. Fuera de este aspecto específicamente político, el movimiento popular cuenta con una serie de organizaciones auxiliares que han cumplido un papel de gran importancia en la historia de sus luchas: por ejemplo la prensa obrera y, en general, los medios de comunicación que expresan al pueblo, etc. Por último hay que recordar el papel desempeñado por los Comités de Unidad Popular durante la campaña presidencial, cédulas de acción política unitaria que deberán constituirse en germen, semilla y anuncio del nuevo poder revolucionario.

Si consideramos en su conjunto toda esta vasta organización popular de campesinos, grupos marginales, subproletariado, clase obrera y capas medias, podemos comprender entonces la importancia que ella ha tenido y sigue teniendo en el triunfo electoral de septiembre y en el ejercicio del poder. Esta organización forjada por el pueblo y tolerada por el sistema democrático-burgués, es una muestra de la conciencia política de las masas, y su compromiso efectivo en la lucha revolucionaria.

Pero el sistema jurídico-institucional también ha jugado un papel importante en la consolidación del Gobierno. En realidad nuestro ordenamiento jurídico presenta una serie de contradicciones, tanto con la realidad social como en sí mismo, que le confieren una fisonomía propia. En un trabajo anterior analizamos el papel del derecho en esta primera etapa de la revolución chilena (4) y no quisiéramos en esta ocasión repetir los conceptos allí expuestos. El hecho simple y descarnado es que los grupos dominantes utilizaron los mecanismos constitucionales para obstaculizar el reconocimiento del veredicto popular por el Congreso Pleno y, por el contrario, éste lo ratificó por amplia

(4) "Derecho y Socialismo", artículo aparecido en Revista Mensaje.

mayoría. ¿No pudieron? ¿No quisieron? ¿Importancia o estrategia o las dos cosas juntas? Las respuestas a estas interrogantes exigirían un análisis profundo y prolongado de las circunstancias político-sociales que configuraron la coyuntura política de septiembre a noviembre, análisis que escapa al tema de esta tarde.

Nuestro sistema democrático-burgués, por razones que insisto son meta-legales, no fue utilizado por los grupos de oposición para desconocer el triunfo de Allende y los que desesperaron de esta circunstancia se pusieron a sí mismos fuera de la ley.

Dentro de la constelación de factores que entraron en juego, no cabe duda de que tuvieron su importancia tanto las tradiciones constitucionales chilenas como la relativa estabilidad de nuestro sistema político-democrático. Si en Chile no hubiese existido un aparato democrático-burgués relativamente consolidado en las masas, no habría sido posible el acceso al Gobierno de un movimiento revolucionario por la vía electoral.

Entre estos dos tipos de organización —la propiamente popular y el sistema jurídico-institucional— existe una estrecha relación. Mientras más fuerte sea la primera, mayor flexibilidad presentará la segunda; y mientras menos represivo sea el derecho vigente, mayor facilidad habrá para que el pueblo se organice libremente. Por eso es que se debe mirar el problema en su conjunto, tratando de descubrir en los hechos la relación antes mencionada. Si así lo hacemos nos veremos obligados a superar cualquier forma de esquematismo simplista hasta percibir la real dimensión del derecho chileno.

... conviene tener presente que la organización del pueblo ha permitido que éste tenga posibilidades de acceso al aparataje jurídico. Posibilidades precarias, anuladas las más de las veces, abiertas o cerradas con sentido de clase, como ha demostrado el profesor Novoa Monreal (especialmente en su artículo "¿Justicia de clase?", publicado en la revista Mensaje de Marzo-Abril de 1970), pero posibilidades ciertas, después de todo.

Esto significa que el pueblo organizado está en condiciones de imponer, mediante su lucha, el establecimiento de ciertos derechos y de combatir, *jurídicamente*, por que le sean reconocidos.

En la medida en que la coyuntura política, social y económica ha permitido estas conquistas, ha permitido también que el derecho se transforme en un arma política, social y económica del pueblo y no sólo en el instrumento monopolístico de la burguesía. (5)

No se puede entender la relativa flexibilidad y estabilidad del sistema político chileno sin hacer referencia al comportamiento político de los diversos grupos sociales. Pese a que no nos corresponde abordar este tema, queremos llamar brevemente la atención sobre un punto que ha suscitado numerosos comentarios y controversias en el extranjero, motivados por lo insólito a su juicio de la situación: el absoluto respeto por parte de las Fuerzas Armadas a la Constitución y la ley y, por tanto, el reconocimiento al Gobierno Popular legítimamente establecido. Cuando se habla de América Latina en el exterior, se tiene la imagen

(5) José Rodríguez Elizondo, "La violencia institucional", artículo publicado en el Nº 4 de la Revista de la Universidad Técnica del Estado, 1970.



de las asonadas, los golpes, el caudillismo, los levantamientos y pronunciamientos, y se extrañan al observar la actitud de los militares chilenos. Surge, entonces, la interrogante: ¿por qué en Chile los militares no interfirieron en el proceso eleccionario y, posteriormente, no han intervenido durante el primer año de Gobierno? ¿Fuerzas Armadas de paciencia, como dice la derecha?

Numerosos factores condicionan y determinan esta actitud no deliberante de las Fuerzas Armadas chilenas. Quisiéramos, sin embargo, recordar una tesis de numerosos estudiosos de esta materia, que puede ayudar a clarificar el problema. Algunos autores que han analizado el papel de los militares en los países subdesarrollados, tanto de Asia, Africa como América Latina, sostienen, como tesis explicativa, la identificación de las élites militares con las capas medias. (6) Hay por una parte un problema de origen: la oficialidad se recluta generalmente de los estratos medios; y, por otra parte, el hecho de que son los sectores medios los que garantizan esa extraña combinación de progreso y estabilidad de las instituciones básicas de la sociedad, especialmente del régimen de derecho, situación que se conecta fácilmente con la misión propia de las Fuerzas Armadas en países como el nuestro. Estos autores afirman que los militares intervienen directamente en la escena política cuando las capas medias se sienten amenazadas o ven afectados sus intereses. La historia chilena del presente siglo parece demostrar esta tesis.

Si se tiene presente que la Unidad Popular agrupa a amplios sectores medios, a pequeños y medianos agricultores, industriales y comerciantes, se puede entender entonces la actitud de las Fuerzas Armadas frente al Gobierno, el mantenimiento inalterable de su carácter profesional y el respeto a la ley, al tenor de lo establecido en el artículo 22 de la Constitución Política. (7) Por su parte, el Programa de la Unidad Popular establece en el acápite referente a la Defensa Nacional, la necesidad de definir "una concepción moderna, patriótica y popular de la soberanía del país", uno de cuyos elementos sería la "integración y aporte de las Fuerzas Armadas en diversos aspectos de la vida social. El Estado Popular se preocupará de posibilitar la contribución de las Fuerzas Armadas al desarrollo económico del país sin perjuicio de su labor esencial de defensa de la soberanía". Esta pauta de acción se ha cumplido en el tiempo que llevamos de Gobierno: se ha estrechado el vínculo entre los militares, el pueblo organizado y su Gobierno.

- 
- (6) Los trabajos más conocidos que sostienen esta tesis son: José Nun, "A Latin American Phenomenon: the Middle Class Military Coup" in *Trends in Social Science Research in Latin American Studies*, Institute of International Studies Berkeley, Univ. California 1965; Alain Joxe, "Las Fuerzas en Chile", Editorial Universitaria Santiago; e Irwing Horowitz, "Los Militares en América Latina" en el libro "Elites y desarrollo político de América Latina", Editorial Paidós. Buenos Aires.
- (7) "La fuerza pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes..." (Art. 22 de la Constitución Política del Estado).



Puede concluirse, pues, que nuestro sistema institucional, tanto en lo referente a la organización popular propiamente tal, como en lo relativo al sistema político-jurídico, ha sido un factor positivo en la constitución y consolidación del Gobierno.

## *2. El sistema jurídico, un instrumento de acción para el Gobierno*

Una de las características más asombrosas del proceso chileno es que el Gobierno haya podido ir dando cumplimiento al Programa de la Unidad Popular respetando los marcos del derecho vigente. No sólo el Gobierno se constituye mediante el sufragio libremente emitido, sino que además realiza su acción dentro de la ley. Para buscar una explicación de este hecho deberíamos referirnos a razones de índole política y social que escapan al alcance de esta exposición: la conjugación y confrontación entre los grupos y las clases. Sin embargo, es preciso insistir en que nuestro sistema jurídico ha sido lo suficientemente permeable como para haber ido permitiendo la acción gubernativa. Escuchábamos ayer al profesor Lelio Basso cuando explicaba las diversas formas en que un ordenamiento jurídico puede irse adaptando a las nuevas circunstancias e incluso llegar a ser un instrumento de acción revolucionario y podemos comprobar cómo ello ha ido ocurriendo en Chile.

En nuestro sistema legal coexisten normas que responden a intereses de clase divergente. Esta contradicción de la legalidad burguesa, nacida del tira y afloja de la lucha de clases habida en el país, ha posibilitado que se realicen una serie de transformaciones estructurales utilizando esa legalidad, respetando sus marcos y principios.

Para entender este fenómeno es preciso "descartar la concepción que supone o parece suponer que la contradicción principal en Chile se da entre el movimiento popular revolucionario y democrático y la estructura jurídico-política, la que hoy trabaja, y apreciar que la contradicción es entre el pueblo de Chile de una parte y el imperialismo y las oligarquías monopolistas y terratenientes de la otra. Contradicción que se desarrolla en el nivel político parcialmente en el seno de una estructura jurídico-política preexistente al ascenso al Gobierno del movimiento popular y, no pocas veces contra las trabas que impone esa estructura jurídico-política.

Hoy en día la legalidad, si bien tiene noble carácter, juega en Chile principalmente en favor del movimiento popular, dado que como hemos dicho el sector del poder estatal que hemos conquistado es el que tiene mayores atribuciones. Usando bien y audazmente este poder es posible modificar radicalmente la sociedad chilena, a condición de hacer pesar sobre las estructuras estatales donde influyen todavía fuerzas reaccionarias y conservadoras, la fuerza del pueblo movilizado". (8)

Sobre este punto me limitaré a ilustrar lo afirmado trayendo a colación algunos ejemplos, que demuestran de qué manera y con qué li-

(8) Jorge Insunza, "Nuevos problemas tácticos", artículo aparecido en la Revista Principios.

mitación nuestro sistema jurídico puede servir al cambio revolucionario, sin perder de vista que este cambio lo afectará necesaria y sustancialmente.

a) *El sistema constitucional*

Es indiscutible que nuestro sistema constitucional, basado en la clásica división tripartita del poder, aunque morigerada por tendencias constitucionales más modernas, otorga al Poder Ejecutivo una amplia red de facultades que se traducen en la configuración de un sistema eminentemente presidencialista. La Constitución de 1925, nacida justamente de la crisis del sistema parlamentario, tiene un corte profundamente presidencialista. Su artículo 60 afirma: "Un ciudadano con el título de "Presidente de la República de Chile" administra el Estado, y es el Jefe Supremo de la Nación"; y el artículo 71 expresa: "Al Presidente de la República 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".

Si se estudian las atribuciones del Presidente establecidas en el artículo 72 de nuestra Constitución Política, se llegará fácilmente a la conclusión de que en nuestro régimen constitucional el Poder Ejecutivo goza, aunque parezca redundante la expresión, de un poder mucho más amplio que el que tienen los otros órganos del Estado. De la enumeración de esta disposición cabe destacar lo siguiente:

I. Nuestro sistema legislativo está compuesto de dos órganos: el Congreso Nacional y el Presidente de la República. Para que exista norma legal se requiere del concurso de sus voluntades. (9)

Podría decirse además que la importancia del Presidente en la formación de la ley es mayor que la del mismo Parlamento, ya que existen numerosos mecanismos constitucionales que establecen esa preponderancia. Por ejemplo: a) el Poder Ejecutivo puede participar en la discusión de los proyectos de ley a través de los Ministros y Subsecretarios (art. 78); b) puede formular indicaciones; c) tiene la iniciativa exclusiva en ciertas materias (art. 45); d) durante el período de la legislatura extraordinaria, que dura cerca de nueve meses, sólo pueden tratarse proyectos originados en mensaje del Ejecutivo, salvo en lo relativo a reforma constitucional (art. 57 inciso 2º); e) el Presidente puede hacer presente la urgencia de determinados proyectos, con lo cual determina en parte el ritmo de trabajo del Congreso (art. 46);

(9) "... en nuestro país el órgano legislativo está compuesto de dos partes, cuyas voluntades deben confluir para generar una norma con validez de ley. Esto se advierte claramente de lo dispuesto por los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política del Estado. El principio rector... es que sólo hay ley cuando se produce la concordancia de voluntades entre el Presidente y el Congreso y cuando no ocurre, no hay norma legal". Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados impreso en el Boletín Nº 11.200 de esa Corporación.

f) puede vetar los proyectos despachados por el Congreso, sea suprimiendo ciertas ideas, sea sustituyéndolas o sea proponiendo ideas nuevas siempre que digan relación con las ideas matrices del proyecto (art. 53); g) puede también solicitar facultades delegadas del propio Parlamento para legislar a través de decretos con fuerza de ley (art. 44 Nº 15); h) y, por último, en determinados casos de discrepancia entre Congreso y Presidente, este último está facultado para convocar a plebiscito (art. 109). Como se puede apreciar, la intervención del Ejecutivo en la formación de la ley es tal, que con razón se habla de su carácter colegislador. Por lo demás, diversos estudios empíricos sobre la labor legislativa llegan a la conclusión de que en una inmensa mayoría de casos prima la voluntad del Presidente sobre la del Congreso y los proyectos salen despachados en los términos que aquél desea.

II. La potestad reglamentaria del Presidente, en virtud de la cual tiene facultad para "dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes" (art. 72 Nº 2).

III. El Presidente tiene a su cargo las relaciones exteriores y designa libremente a los embajadores y representantes diplomáticos (art. 72 Nº 5 y Nº 16).

IV. El Presidente nombra los magistrados de los Tribunales de Justicia y debe velar por su conducta ministerial (art. 72 Nºs. 4 y 6).

V. Declara el estado de asamblea y de sitio.

En muchos de estos casos el Presidente requiere acuerdo del Senado o del Congreso en su conjunto. Por lo que respecta al Nº IV el Presidente designa los magistrados de una terna o quina que le propone el propio Poder Judicial, lo cual enmarca bastante su acción. No obstante, se puede comprobar, sus atribuciones son de una gran amplitud.

Además es preciso tener presente que las actuaciones del Presidente no son susceptibles de revisión por parte de los Tribunales de Justicia. Las causas contencioso-administrativas en nuestro país deberían ser conocidas por tribunales especiales, conforme lo dispone el artículo 87 de la Constitución, pero esos tribunales hasta la fecha no han sido creados. Por su parte la Corte Suprema se ha negado competencia en materia contencioso-administrativa. El papel del juez en nuestra sociedad no tiene la importancia que alcanza, por ejemplo, en los países donde impera el sistema anglosajón. Allí el Tribunal, por la vía jurisprudencial, tiene amplias atribuciones para ir generando el derecho y puede incluso, en ciertos casos, anular acciones del Gobierno aduciendo razones de orden constitucional. Tal facultad no existe en Chile. En nuestro país rige el artículo 4º del Código Orgánico de Tribunales que prohíbe "al Poder Judicial mezclarse con las atribuciones de otros poderes públicos" y, por tanto, llegar a conocer de las contiendas que pudieren tener origen en los actos del Poder Ejecutivo.

Por lo dicho anteriormente podemos concluir que nuestro sistema constitucional establece una preponderancia relativa del Poder Ejecutivo sobre los otros Poderes del Estado. Esta preeminencia es fundamental para poder entender cómo el movimiento popular ha podido utilizar los mecanismos constitucionales para realizar su tarea revolucionaria. El hecho de que se haya conquistado el Gobierno determina que el juego de los poderes públicos favorece en la actualidad al movimien-



to popular, siendo esta circunstancia un factor esencial en la correlación de fuerzas políticas del país.

La preeminencia del Poder Ejecutivo ha sido reforzada durante los últimos dos Gobiernos que al no contar con mayoría parlamentaria, buscaron consolidar su posición frente al Congreso. Otro factor importante en esta tendencia fue la Constitución Francesa de la V República, que sirvió de ejemplo e inspiración a muchos constitucionalistas. Pero quizás el hecho más significativo haya sido que la burguesía no esperaba un triunfo de la Unidad Popular en las últimas elecciones presidenciales y, por lo mismo, no veía ningún peligro ni amenaza en reforzar las atribuciones y prerrogativas del Poder Ejecutivo; por el contrario, consideraba que ese era un camino expedito para mantener un orden crecientemente impugnado por las masas populares. Fue así como la misma burguesía se encargó de constituir y reforzar un poder que después pasaría a manos del pueblo.

Es importante considerar también que la última reforma constitucional, durante el Gobierno anterior, amplió y perfeccionó el mecanismo del plebiscito, como forma de resolver ciertos conflictos de poder entre Ejecutivo y Congreso. Este hecho contribuye a configurar un sistema constitucional semiaabierto, en el cual es posible ir realizando las transformaciones revolucionarias sin que, necesariamente, se produzca una ruptura o corte institucional. (10) Es verdad que la Democracia Cristiana comprendió este hecho, calibró la posibilidad de que la Unidad Popular realice un proceso revolucionario dentro de la ley, y exigió una serie de "garantías constitucionales" para votar por Allende en el Congreso Pleno. Algunas de éstas tienden a hacer menos flexible nuestro orden institucional, como aquella que impide al Congreso delegar facultades legislativas en materias tales como las relativas a la organización y funcionamiento del Poder Judicial, pero en su conjunto el pacto de garantías no alteró sustancialmente el carácter abierto de nuestro ordenamiento constitucional.

En síntesis, pues, se puede afirmar que el sistema constitucional chileno es presidencialista y que al privilegiar al Poder Ejecutivo, en los hechos favorece al pueblo que hoy tiene el Gobierno en sus manos, y que posee la flexibilidad suficiente como para permitir las transformaciones estructurales que el país reclama.

#### b) *El sistema legal*

El Gobierno ha podido realizar su tarea revolucionaria utilizando las normas legales vigentes. Ha respetado y respetará la ley. Todos los ataques a los sectores opositores tendientes a crear la sensación de que

(10) Ver al respecto el artículo de Francisco Cumplido "Constitución Política de 1925: hay crisis de las instituciones políticas chilenas", publicado en Cuadernos de la Realidad Nacional N° 5. En este trabajo el autor analiza los valores que consagra la Constitución de 1925, y las diversas reformas constitucionales y se preocupa del derecho como instrumento de cambio social y como mecanismo de defensa del orden establecido.



en el país existiría "una situación de legalidad sobrepasada" han fracasado.

Los marcos de nuestra legalidad son, como decíamos, relativamente flexibles, debido principalmente a la existencia de normas con clara y definida orientación progresista, normas que fueron conquistadas después de mucho esfuerzo por los sectores populares. A ello se suma el impacto del cambio cultural y social en el derecho, que tiene particular importancia para la labor de interpretación de la ley. La hermenéutica jurídica se modifica y con ella el derecho mismo, según cambia el significado cultural de los conceptos jurídicos. (11) Este es un campo aún no muy investigado y de gran interés: las relaciones entre el lenguaje y derecho, que se expresan en los términos del habla de un pueblo determinado. Pero dejemos este punto para los especialistas en lingüística y refirámonos específicamente a las normas existentes que han posibilitado la acción del Gobierno.

Cuatro casos nos parecen los más significativos:

I. *La ley de reforma agraria*, que ha permitido al actual Gobierno ampliar, profundizar y dar una nueva orientación al proceso de transformación del campo, sin que hasta el presente haya sido indispensable proponer cambios legales. Esta ley, dictada durante el Gobierno anterior con el apoyo parlamentario de la izquierda, es lo suficientemente amplia como para servir de instrumento eficaz de acción. Es verdad que durante este tiempo se han presentado algunos problemas con la ley, pero casi todos ellos de carácter secundario y han podido ser resueltos por medidas administrativas. En el agro, sector fundamental para el establecimiento de una economía socialista, existían, al momento de asumir el Gobierno, las disposiciones legales suficientes para realizar transformaciones profundas, rápidas y globales.

II. *La legislación económica* y, especialmente, aquellas disposiciones relativas a la intervención, requisición y expropiación de establecimientos industriales y comerciales. Sobre el alcance de este último tipo de normas, Eduardo Novoa escribió a comienzos del Gobierno un trabajo titulado *VÍAS LEGALES HACIA EL SOCIALISMO*, donde expone la interpretación jurídica que ha servido de fundamento a la acción del Gobierno en el sector industrial. Además hay que tener en cuenta la cantidad de normas que establecen diversas formas de intervención y control del Estado en la vida económica, en la producción,

(11) Este cambio ocurre principalmente a través de la interpretación del derecho que hacen los ciudadanos en la vida diaria y no, como sucede por ejemplo en Francia e Italia, por la vía jurisprudencial. Nuestros tribunales han sido tradicionalmente reacios a interpretar y aplicar la ley siguiendo el sentir popular, según sean las transformaciones culturales. El Código Civil habla de que "cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu" (art. 19). Y el sentido es justamente lo que va variando a medida que evoluciona la sociedad y la cultura, pero nuestros tribunales se niegan a reconocer este hecho y es justamente por esto, entre otras razones, que algunos juristas han denunciado el carácter clasista de la justicia chilena (ver el trabajo de Eduardo Novoa ya citado).

la distribución, el comercio y el consumo. Por ejemplo, las leyes que crearon la Corporación de Fomento de la Producción, la Superintendencia de Bancos, el Banco Central, la Superintendencia de Seguros y Sociedades Anónimas, la Dirección de Industria y Comercio, por citar algunas. Estas disposiciones eran consecuentes con la evolución de nuestro sistema económico y político social, hacia una especie de capitalismo de Estado, pero una vez que la Unidad Popular asume el Gobierno, su significado político y económico se altera sustancialmente: son las normas que legitimarán la socialización de la economía.

III. *Las normas tendientes a resguardar y mantener el orden público.* A medida que la protesta popular se fue haciendo más vigorosa, el Estado chileno fue dictando una vasta legislación represiva para poder hacer frente a la embestida de los trabajadores. Hubo momentos en que dicha legislación prácticamente anuló el carácter democrático del Estado, como ocurrió con la Ley de Defensa de la Democracia, la llamada ley maldita, que después fue sustituida por la ley de Seguridad Interior del Estado. Al constituirse el Gobierno Popular existía una legislación represivo-democrática, que entregaba a la autoridad legalmente establecida una amplia gama de atribuciones para combatir la sedición, la subversión e incluso la oposición fronteriza con aquéllas. Esta legislación sigue vigente y el Gobierno Popular la ha utilizado para defender la democracia de los ataques fascistas. En la actualidad son otros los que sufren el rigor de la ley. Los mismos que la dictaron, hoy se ven amenazados por ella, debido a que llevan adelante desenfadamente acciones tendientes a subvertir el orden público y socavar las bases de sustentación del Gobierno.

IV. *Las normas del derecho privado.* En derecho privado rige el principio de la autonomía de la voluntad, que garantiza la libertad de contratación. En la evolución del capitalismo este principio ha sufrido numerosas limitaciones, adquiriendo gran importancia los llamados "contratos dirigidos", contratos que la ley reglamenta minuciosamente, como el de arrendamiento o transporte, dejando a las partes la sola libertad de suscribirlos o no hacerlo. Sin embargo todavía queda un amplio campo donde impera sin restricciones la autonomía de la voluntad. Dentro de este campo el Estado puede actuar como simple particular, sin usar sus potestades públicas, y al hacerlo tiene una capacidad de movimiento muchas veces superior a la que permite el derecho público. El Gobierno lo ha entendido así y ha podido, por esta vía, iniciar el proceso de estatización de la banca privada mediante la adquisición de las acciones bancarias a un mejor precio que el ofrecido en las transacciones bursátiles. Igual medida está aplicando en la actualidad con respecto al monopolio del papel. La ley clásica del contrato ha servido para socializar la economía nacional. La principal impugnación de esta forma de actuación ha sido la pretensión de aplicar la Ley Antimonopolio (ley 13.305) al Estado y de que, concretamente, se anularan las transacciones comerciales de compra y venta de acciones bancarias. Este intento fracasó, pues la Comisión Antimonopolio, por fallo

de 25 de agosto de 1971, no acogió la petición de nulidad y los afectados no apelaron ante la Corte Suprema. (12)

Además de utilizar la legislación existente, el Gobierno ha enviado al Congreso Nacional, cuando la materia así lo ha requerido, proyectos de ley tendientes a introducir transformaciones sustanciales en el sistema económico o político. Así ocurrió con la Reforma Constitucional que nacionalizó el cobre, la cual sin duda es una de las medidas legislativas más trascendentales del presente siglo. Actualmente se encuentran en tramitación otros dos proyectos, que son de fundamental importancia para el Gobierno: el que delimita las tres áreas de propiedad conforme a las cuales deberá realizarse la actividad económica nacional y el proyecto de reforma constitucional que propone la creación de la Cámara Unica. Estos dos proyectos han encontrado una tenaz oposición en el Congreso, al igual que el de Tribunales Vecinales. En realidad el actual Parlamento se niega a aprobar cualquier norma que pueda significar una transformación sustancial en algún aspecto de la vida nacional. Esta oposición hace caso omiso del llamado que Allende hiciera al "realismo del Congreso" para ir aprobando una nueva legislación de orientación socialista, y abre una página de incertidumbre sobre el futuro.

Allende al inaugurar el período de Legislatura Extraordinaria del Congreso Nacional, afirmaba:

"La flexibilidad de nuestro sistema institucional nos permite esperar que no será una rígida barrera de contención. Y que al igual que nuestro sistema legal, se adaptará a las nuevas exigencias para generar, a través de los cauces constitucionales, la institucionalidad nueva que exige la superación del capitalismo".

Es una esperanza que fundamenta la experiencia chilena hacia el socialismo ¿Esperanza contra toda esperanza?

### 3. *El cumplimiento del programa de Gobierno implica iniciar en Chile la construcción del socialismo y, por tanto, la transformación del Estado*

En Chile está en marcha una transformación del Estado producida por la acción del propio Estado.

Una nueva organización popular, obrera, campesina y poblacional está cobrando vigor en todos los ámbitos de la actividad nacional. El poder popular consciente y organizado se ha acrecentado a lo largo de estos meses. Las transformaciones impulsadas por el Gobierno no se limitan a la superación de las relaciones capitalistas de producción; afectan también la estructuración del Estado en cuanto elemento consolidativo y sintético de la vida social. Es preciso terminar con la dicotomía antidualéctica de algunos pensadores marxistas, que separan tajantemente la infraestructura de la superestructura, sin entender que son dos momentos, intrínsecamente relacionados, del movimiento de

(12) Al respecto puede consultarse el documento "La Estatización de la Banca", impreso por la Fiscalía de la Corporación de Fomento de la Producción. 1971.



constitución de la sociedad. No se las puede concebir aisladamente. No hay entre ellas una relación lineal, sino una implicancia dialéctica. El esfuerzo transformador en el campo económico lleva necesariamente al cambio de las normas que rigen la producción y distribución de la riqueza. Y, por su parte, la alteración cualitativa de la estructura y administración del Estado presupone y exige una transformación material de la sociedad. Igual raciocinio podría hacerse respecto al cambio cultural, que por su propia naturaleza es englobante de las dos realidades anteriores.

En palabras del compañero Allende, "el postulado que legitima y orienta nuestra acción (en lo referente al nuevo orden institucional) es transferir a los trabajadores y al pueblo en su conjunto el poder político y el poder económico". A partir de esta transferencia de poder, fruto del conflicto de clases, se ha ido generando en el país una organización nueva en la base de la sociedad que anticipa una ordenación institucional diferente.

A continuación haremos un breve examen de estas organizaciones.

a) en el sector agrario, el poder campesino se ha plasmado en dos instituciones nuevas. En el aspecto productivo, los Centros de Reforma Agraria, en los cuales se terminan las diferencias entre los campesinos que allí trabajan y donde éstos asumen responsabilidades de administración y gestión. Por su parte, a través de los Consejos Campesinos se establece la participación de los campesinos en la definición de la política agraria que sobrepasa los límites de cada unidad productiva. De esta manera se espera que el proceso de reforma agraria no sea una acción burocrática, propia de un Estado reformista, sino que los mismos campesinos la asuman responsablemente a través de sus organizaciones propias y que desde ellas se genere la actividad estatal, es decir, que los propios campesinos en su acción de producir tienen a su cargo o colaboran en la realización de algunas funciones que hasta ahora pertenecían exclusivamente al Estado burocrático capitalista.

b) En el sector industrial, el convenio Cut-Gobierno sobre la participación de los trabajadores en las empresas del área de propiedad social y del área mixta en que haya mayoría del Estado, abre una posibilidad real de romper la burocracia productiva que traen siempre consigo las relaciones de explotación. Se establecen diversas formas y niveles de participación: la Asamblea de Trabajadores, que se divide en Asambleas de Sección, de Taller y de Departamento y que constituye la base del poder en la industria; los Comités de Producción y los Consejos de Administración. Los primeros colaboran en las tareas de producción para incentivarla y velar porque no existan irregularidades y los segundos son los encargados de la administración de las empresas.

Puede verse, entonces, cómo la clase obrera toma en sus manos no sólo la dirección de las unidades productivas, sino que interviene en el manejo del Estado al cual ellas pertenecen. Este fenómeno se acentúa en el Convenio Cut-Gobierno para 1972, que consagra además la participación directa de los trabajadores en la planificación nacional. Así irá languideciendo la burocracia hasta desaparecer.



c) Otra experiencia interesante ha tenido lugar en el campo que vagamente podríamos denominar social o, en forma más específica, en algunos puntos de la administración pública y en el área problemática que les incumbe.

Así ocurre, por ejemplo, en el área de la salud, donde después de una profunda crisis del Servicio Nacional respectivo, han empezado a organizarse los Consejos Locales de Salud. En estos Consejos se concentran las tareas de salud de una determinada localidad territorial, principalmente de una población marginal o campamento. En ellos participan los funcionarios del Servicio en un 50% y los beneficiarios del mismo, en otro 50%. En conjunto deciden la política de salud del sector, tanto en su aspecto preventivo y terapéutico de carácter individual, como en el propiamente social. No más un Servicio burocrático que realiza su labor en forma de paternalismo estatal; ahora los pobladores colectivamente participan en la solución de sus problemas de salud.

Dentro de este aspecto hay que hacer referencia también a las organizaciones espontáneas de administración de justicia, aparecidas principalmente en los sectores marginales de las grandes ciudades y en los asentamientos campesinos. En las poblaciones, campamentos o asentamientos con mayor educación política, aquellos donde existe un grado más alto de conciencia sobre los problemas nacionales, surgen las formas más novedosas de justicia popular. A través de esta organización los vecinos resuelven sus propios conflictos y problemas. A medida que el ejercicio de la justicia se hace más prolongado, se van expresando nuevos valores y se van creando nuevas pautas de conducta, antagónicas a los del sistema social. Así se ha ido formando el germen de un nuevo derecho. Este fenómeno puede ser observado en el tipo de conductas que esos tribunales sancionan y en las penas que aplican a quienes las realizan. En un comienzo el grupo popular reproduce la cultura dominante que ha introyectado durante largos años de aculturación, pero poco a poco, a medida que se abren las posibilidades de ejercer el poder y de reconquistar su propia existencia, van cambiando su forma de ver y valorar el mundo y, por tanto, su forma de experimentar la vida. (13)

El Gobierno quiso recoger, alentar, promover y, en cierta medida, rectificar esta realidad, mediante el proyecto de ley que creaba los Tribunales Vecinales. El Congreso le rehusó su aprobación, pero el fenómeno continúa en la vida popular. ¿Será lo suficientemente fuerte como para subsistir y desarrollarse sin un apoyo estatal?

Esta nueva organización de justicia surge generalmente en grupos poblacionales donde existe un cuadro organizativo más amplio: los campesinos. En Chile se ha originado una fuerte y peculiar organización popular en los sectores marginales urbanos que luchan por la vivienda y el sitio. (14) Los pobladores que se esforzaron por lograr una

(13) Equipo poblacional del Cidu, "Experiencia de justicia popular en poblaciones". Cuadernos de la Realidad Nacional N° 8, Julio de 1971.

(14) Equipo poblacional del Cidu, "Campamento de Santiago: movilización urbana". Documento de trabajo N° 46 - Octubre de 1971.

casa, se han movilizado políticamente, a veces siguiendo la acción de algún partido revolucionario, y han empezado a cuestionar la actual forma en que se estructuran nuestras ciudades: de la reivindicación han pasado a la lucha revolucionaria. Esta acción plantea un gran desafío al Gobierno, que debe ser capaz de canalizar ese impulso popular para poner las bases de un nuevo urbanismo. La ciudad no será entonces una realidad mercantil y adquirirá la dimensión del hombre.

Todos los ejemplos que he señalado nos muestran un aspecto esencial de la paradoja que caracteriza la experiencia chilena: la acción del Gobierno, enmarcada dentro de los cauces institucionales y jurídicos vigentes, constituye no obstante un acicate a la organización popular. La cataliza. Le da forma a nivel nacional a fin de ir configurando un nuevo Estado, a medida que avanza el proceso revolucionario. El pueblo trasciende el problema productivo, el problema de la vivienda, de la salud o la justicia para preocuparse directamente del destino del país.

Tales son los términos, las dimensiones y las deficiencias de la movilización popular en el proceso chileno. Aún no se ha analizado la influencia que tiene la legalidad en la movilización de masas. Es probable que sea un freno, pues implica una cierta limitación a la acción espontánea. Este punto es clave, pues el Gobierno debe saber coordinar estos dos elementos: la presencia vital del pueblo y el respeto a la ley. Aquí surge una gran dificultad y es que a este movimiento, a todas estas diversas organizaciones, les ha faltado hasta ahora una adecuada conducción política. Los Comités de Unidad Popular han languidecido. No han cumplido la función primordial que de ellos se esperaba orientar, encauzar y sintetizar esta experiencia popular, rica en posibilidades nuevas, para darle una clara significación política dentro del marco general de la lucha de clases que vive el país. Pareciera que los Partidos de la Unidad Popular, una vez en el Gobierno, hubieran preferido la acción administrativa al trabajo de masas. Es verdad que estos dos términos no son excluyentes. Son dos aspectos de una misma lucha. Pero la tónica y el acento debieran estar en el poder que viene del pueblo más que en las tareas funcionarias.

Esta red organizativa aún no ha sido puesta a prueba. Todavía no sabemos hasta qué punto podrá servir de muro protector al proceso revolucionario. No sabemos si existe una mística sólida en las masas. No sabemos si esta organización será barrida o desvirtuada por otras fuerzas políticas. El problema del poder sigue pendiente en Chile. Por eso la organización popular debe llegar a ser el gran baluarte de la revolución chilena. Sólo recientemente la Unidad Popular parece haber tomado conciencia de esta circunstancia y ha empezado a insistir en la vigilancia revolucionaria del pueblo.

Siguiendo las palabras del profesor Lelio Basso, podríamos afirmar que la acción gubernativa en lo referente al aspecto institucional, encarna una nueva lógica, opuesta a la lógica del sistema capitalista imperante en Chile, pese a que se valga de los instrumentos e instituciones de ese sistema. El Gobierno busca por todos los medios reforzar

la organización popular como fuente de poder y anuncio de una institucionalidad acorde con una sociedad más justa, humana y democrática.

#### *4. Los obstáculos del sistema jurídico-político a la acción del Gobierno*

En este punto debemos hacer referencia a los serios problemas que el ordenamiento jurídico vigente plantea al Gobierno. No podemos ocultar nada. Sería engañarnos a nosotros mismos. Hasta ahora hemos intentado demostrar que el proceso revolucionario chileno puede y debe darse dentro de los marcos jurídicos existentes. Esta afirmación sería realmente idealista e ingenua, si no tomáramos conciencia de las dificultades que hemos encontrado en el camino elegido y no previéramos las que se pueden presentar en un plazo relativamente corto. Todo proceso revolucionario tiene sus desafíos, nacidos de las contradicciones sociales que lo caracterizan, contradicciones que tienen diversas modalidades y formas según las características peculiares de cada proceso. En nuestro caso muchas dificultades son de carácter legal. Aparecen como problemas jurídicos.

En primer lugar el Gobierno debe enfrentar una mayoría parlamentaria adversa. Debido a la renovación asincrónica de Congreso y Presidente, ocurre que alternativamente se produce la circunstancia de que la elección presidencial es seguida en un plazo de meses por una elección general de diputados y senadores mientras que en otras oportunidades el lapso que media entre una y otra alcanza a casi tres años. En el primer caso el Presidente puede contar, por lo general, con un Congreso más favorable; en el segundo, debe esperar un largo período de tiempo para conocer el veredicto popular en lo relativo al Parlamento, todo lo cual determina que el azar tenga en esta materia una gran influencia. (15) A ello hay que sumar la circunstancia de que el

(15) Si analizamos las elecciones de los últimos años nos encontraremos con que hay Presidentes que han tenido la posibilidad de tener una elección cerca de la propia, como fue el caso del Presidente Ibáñez, que fue elegido en noviembre de 1952 y en el mes de marzo de 1953 se eligió un Congreso que le fue muy favorable. En el caso del Presidente Frei esto se repitió, porque el año 1964 fue la elección presidencial y el año 1965 hubo elección de parlamentarios. En cambio ha habido otros casos en que esta situación no se ha producido y los Presidentes han debido gobernar con un Congreso que se les oponía, como fue el caso de Gabriel González Videla, lo cual lo llevó a tener que buscar combinaciones con partidos que no eran los que lo habían elegido. En el caso del Presidente Pedro Aguirre Cerda, elegido el año 1938, sólo en 1941 hubo elección parlamentaria, situación que el Presidente tuvo que soportar incluso con perjuicio de su propia salud y vida posteriormente... Al señor Alessandri, elegido el año 1958, le tocó elección parlamentaria en 1961 y tuvo también que soportar un Congreso en su contra; y nos ha pasado a nosotros ahora... Intervención de Sergio Insunza, Subsecretario General de Gobierno en el debate sobre el proyecto de Cámara Única, publicado en Boletín de la Cámara de Diputados, Sesión 88 del miércoles 24 de noviembre de 1971.



Senado de la República se renueva por parcialidades cada cuatro años, produciéndose una superposición de realidades políticas que sirve de barrera de contención a las transformaciones sociales.

Se ha sostenido reiteradamente que el Ejecutivo podría gobernar contando con sólo un tercio en alguna de las dos ramas del Congreso Nacional, pues mediante el veto podría hacer primar su criterio. Esta afirmación en parte es efectiva y en parte encierra una mistificación. En realidad lo que el Presidente puede lograr, si cuenta al menos con el tercio en la Cámara o en el Senado, es impedir que el Congreso legisle, aplicando el mecanismo del veto supresivo o sustitutivo. Pero con esa mayoría no puede legislar. El tercio es el mínimo necesario para neutralizar un Congreso adverso, pero no para hacerlo trabajar en el mismo sentido del proceso que vive el país. Esta paralización del Congreso Nacional, producto de la permanente discrepancia entre los dos órganos que constituyen el Poder Legislativo, no es por cierto positiva para la vida nacional.

Hay que tener en cuenta además que una mayoría parlamentaria adversa puede ejercer una serie de facultades que restringen las posibilidades de acción del Gobierno, como por ejemplo denegar su aprobación a la designación de embajadores o representantes diplomáticos, acusar políticamente, y por tanto destituir, a Ministros de Estado, desaforar a Intendentes y Gobernadores, etc. Podría incluso producirse un enfrentamiento de tal magnitud que la mayoría acusara políticamente al Presidente de la República, pero para que tal acusación prosperara se requieren 2/3, quórum del cual no dispone la oposición en la actualidad.

En realidad hemos estado hablando hipotéticamente de lo que, según el texto constitucional vigente, una mayoría parlamentaria opositora podría hacer. Pero es preciso tener en cuenta la factibilidad política real. El parlamento existe dentro de la sociedad y está sometido a todos sus vaivenes y presiones. Ya decía Rosa Luxemburgo al analizar la Revolución Rusa, que la institución parlamentaria había jugado un papel importante en los procesos revolucionarios, pues en ella se reflejaba la madurez política creciente de las masas. Si bien esta afirmación tiene plena validez cuando se refiere a la revolución burguesa, no lo es menos que tiene también aplicación a la revolución socialista.

¿Cómo lograr un Congreso favorable al proceso revolucionario chileno? La respuesta no es sencilla. Si la elección parlamentaria hubiese tenido lugar el pasado mes de abril, en vez de la elección municipal, es decir, si Allende hubiese "tenido suerte", es probable que dado el resultado de la última consulta popular hoy hubiere un Congreso mucho más proclive a comprometerse en la experiencia chilena hacia el socialismo. Pero no fue así. Y el problema subsiste hasta 1973. Nada se puede adelantar. Pero es preciso tener en cuenta que el sistema electoral chileno encierra una pequeña gran trampa: está concebido para asegurar la dispersión ideológica y política a pretexto de defender el pluralismo. Nos hemos comprometido a respetar ese sistema, que además impide o, cuando menos, dificulta la agrupación de fuerzas ideológicamente afines mediante la celebración de pactos electo-



rales. Estamos, pues, conscientes de la inmensa dificultad que significa obtener mayoría en el Congreso, en las actuales circunstancias. (16)

Para enfrentar este desafío es fundamental que la Unidad Popular crezca en las masas, que se amplíe la base de sustentación social y política del Gobierno, sin que se pierda la orientación revolucionaria del proceso. Es probable que ello ocurra a medida que la experiencia progresa y las contradicciones sociales se agudizan, siempre que termine en la Unidad Popular toda forma de sectarismo y de visión simplificada de la coyuntura histórica que atravesamos. Existen además otras tres instituciones que tienen una gran importancia dentro del sistema chileno y que durante el presente año han tenido algún tipo de fricción con el Gobierno o le han planteado problemas: la Corte Suprema, la Contraloría General de la República y el Tribunal Constitucional. Nos referiremos a cada una de ellas por separado.

La Corte Suprema de Justicia es el más alto tribunal de la República y, por mandato constitucional, "tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los Tribunales de la Nación, con arreglo a la ley que determine su organización y atribuciones" (art. 86). Sin entrar a un análisis de fondo sobre el estatuto constitucional de nuestra administración de justicia, es preciso sin embargo establecer que la Corte Suprema tiene una amplia competencia en materias

(16) Hace tiempo que la ciencia política, principalmente gracias a los estudios realizados en EE. UU., ha demostrado que el comportamiento electoral de los ciudadanos obedece a razones de muy diversa índole y a veces de tipo muy circunstancial: factores económicos, religiosos, personales, de relaciones, etc. El mito liberal de que cada voto representa en forma pura la concepción que el ciudadano tiene de la sociedad, en cuanto ésta es a su vez la dimensión pública del individuo y, por tanto, encarnación de la voluntad general que se constituye a partir de la voluntad de todos, es eso: un mito. La conquista del electorado ha adquirido dimensiones mercantiles: hay que vender el candidato. Y para ello se utilizan las técnicas más modernas de propaganda y publicidad, incluso las que se inscriben dentro de lo que se ha llamado la "guerra psicológica". La izquierda en este terreno está siempre en desventaja, pues su posición apela a los sentimientos nobles del hombre y a su racionalidad, mientras que la derecha moviliza las pasiones y la irracionalidad, incluso el terror. Esto determina que el triunfo electoral de la izquierda sea siempre más difícil. Además hay que contar que ella lucha contra la cultura imperante, que los ciudadanos han asimilado hasta moldear su propio yo conforme a los patrones culturales del sistema. Se produce así una identificación entre la sociedad y el individuo y cuando aquélla es irracional su irracionalidad aparece disfrazada de razón en los hombres que la componen. H. Marcuse ha estudiado este problema en las sociedades industriales modernas. En el mundo del subdesarrollo la identificación mistificadora no es tan grande, pues no se encuentra avalada por el éxito material. Pero existe. La lucha electoral es, pues, algo bien, bien complicado...

Enzo Faletto y Eduardo Ruiz han analizado en abril de 1970 la forma en que la lucha política se refleja en las elecciones. El enfoque es interesante y puede servir de antecedente para estudios similares sobre la actual y futura coyuntura electoral. Ver "Conflicto y estructura social".

judiciales y jurídicas en general. (17) Además mediante su propia jurisprudencia ha ampliado sus atribuciones. Tal cosa ha sucedido, por ejemplo, con la interpretación que se ha dado de la institución procesal de la queja y de los alcances del recurso de queja. Podríamos decir, en síntesis, que la interpretación autorizada de la legislación compete, en última instancia, a este tribunal, el que además puede declarar inaplicable a un caso particular un precepto legal que estime contrario a la Constitución. Cuando esto ocurre, si bien es cierto que el fallo sólo produce efecto entre los litigantes, en los hechos la disposición legal declarada inaplicable pierde valor jurídico.

Como puede observarse, la Corte Suprema es un órgano constitucional de gran importancia. Sus atribuciones tienen un alcance insospechado. Por ejemplo, si se llegara a dictar una norma legal de inspiración socialista, ese tribunal podría, como lo ha hecho otras veces con disposiciones progresistas, declararla inaplicable aduciendo razones de orden constitucional. En la práctica esa declaración equivaldría a la derogación de la norma. Si es verdad, pues, que el ordenamiento jurídico vive y se hace realidad mediante los fallos de los jueces, entonces podemos entender la inmensa trascendencia política que tienen las actuaciones de la Corte Suprema.

La orientación de ese tribunal ha sido tradicionalmente conservadora, sea por la forma en que se designan sus miembros, sea por la duración indefinida en los cargos, sea por la edad de la mayoría de ellos, por la formación que han recibido o por la experiencia vivida. Basta para ello recordar el discurso de inauguración del presente año judicial, pronunciado por el Presidente de la Corte Suprema: en él se refleja el espíritu vetusto de un tribunal que permanece de espaldas a la realidad. En esa oportunidad afirmaba:

"Los magistrados no nos resistimos al avance del Derecho, como algunos lo pretenden, sino que conscientes del movimiento universal, avanzamos con él, asimilándonos los principios nuevos y aplicando con plena conciencia las nuevas normas; pero sin caer en el espejismo y olvidar que el transcurso del tiempo convierte lo revolucionario de un día en tradición al siguiente.

Por eso, no aceptamos el arrasamiento de todos los principios vigentes como algunos lo pretenden". (18)

Entre la Corte Suprema y el Gobierno se han producido a lo largo de este año muchas controversias de poca monta, malos entendidos y dificultades, derivados las más de las veces de la actitud poco dialogante de esa Corte. Ha habido, sin embargo, un conflicto grave motivado por el fallo de la Corte Suprema que denegó la petición de desafuero de un Senador que estuvo implicado en el asesinato del Comandante en Jefe del Ejército. La Corte Suprema rectificó lo resuelto por la Justicia Militar y por la Corte de Apelaciones de Santiago, impidiendo así que se sometiera a proceso al parlamentario. En esa oportunidad hubo un conflicto grave. Fuera de eso, como decía, no han habido ocasiones cruciales donde pudieran confrontarse los pareceres discrepantes de estos dos poderes del Estado. Ello pudo haber ocu-

(17) Título VI del Código Orgánico de Tribunales.

(18) Discurso publicado en el Diario Oficial de 13 de marzo de 1971.

rrido, sin embargo, con motivo de la estatificación de la banca, si los interesados hubiesen apelado de la sentencia de la Comisión Antimonopolio que denegó la petición de nulidad de la compra de acciones bancarias por parte de la Corro al dictarse el fallo; el Ministro de la Corte Suprema que integraba dicha Comisión emitió un voto disidente favorable a la anulación de la gestión gubernativa. El asunto pudo haber llegado a la Corte Suprema, con lo cual se habría producido una situación jurídica de innegables repercusiones políticas. Pero no hubo apelación.

En todo caso, hay que tener presente que la Corte Suprema puede jugar en el futuro un papel muy importante en el proceso chileno, llegando incluso a provocar un conflicto de orden institucional. Hay sectores interesados en utilizar la judicatura como un arma en contra del Gobierno, invocando las falsas razones de siempre: el Estado de Derecho, la libertad, la democracia, etc. (19) La única salida posible de un conflicto de esta naturaleza dentro de los términos de nuestra Constitución, es la acusación ante el Congreso Nacional de los miembros de los altos Tribunales de Justicia por "notable abandono de sus deberes". El resultado depende de la mayoría parlamentaria, con lo cual volvemos al punto anterior. (20)

Por otra parte, existe en Chile un organismo autónomo que fiscaliza la función administrativa y que tiene tal cúmulo de atribuciones que se le denomina comúnmente el "Cuarto poder del Estado": es la Contraloría General de la República (artículo 21 de la Constitución). En muy pocos países existe una institución de este carácter, cuyas atribuciones se encuentran radicadas en un solo funcionario

---

(19) En la petición que formularan algunos abogados al Presidente de la Corte Suprema para que no renunciara junto con otros miembros de ese tribunal, se hacen considerandos como el siguiente: *"La Nación vive instantes de extrema inquietud, la capacidad de reflexión parece haber disminuido y la beligerancia social es extrema y creciente. En estas circunstancias, los hombres de Derecho están llamados a prestar un servicio extraordinario a la patria, y particularmente pensamos, como guías ejemplares, en quienes tienen el espíritu acrisolado en la crítica indiscriminada y han debido por una vida anteponer a sus propios derechos los ajenos. Además nos asiste la convicción de que en Chile se viven instantes poco propicios a la serenidad de juicio y a la objetiva valoración del mérito que deben reunir los Magistrados que eventualmente reemplazarían a los señores Ministros de la Excma. Corte Suprema", etc.* Y "El Mercurio" informando sobre el hecho afirmaba: "El Presidente de la Corte Suprema de Justicia puso especial énfasis en que su actitud era exclusivamente debida a motivos funcionarios y que nadie debía suponer motivaciones políticas o interpretaciones ideológicas, porque él jamás había sido político, sino que vivía en función de las leyes y la Justicia". (Edición del martes 7 de diciembre de 1971).

(20) En nuestro país los Ministros de la Corte Suprema no pueden ser acusados de prevaricación. La Ley excluye la posibilidad de que ese tribunal se equivoque deliberadamente en la interpretación de la Ley. No se pone en el caso de que se produzca una torcida administración de justicia (Artículo 324 del Código Orgánico de Tribunales).



—el Contralor General— y que sólo responde de sus actuaciones ante el Congreso Nacional, con lo cual nuevamente volvemos al problema de la mayoría parlamentaria.

La Contraloría no da curso a los decretos del Presidente que, según su criterio, excedan las atribuciones legales que le sirven de fundamento. En tal caso el Presidente puede hacer primar su criterio mediante un decreto de insistencia, que debe llevar la firma de todos los Ministros de Estado, decreto que el Contralor forzosamente tiene que cursar, pero al hacerlo debe remitir todos los antecedentes a la Cámara de Diputados a fin de que ésta pueda cumplir su función fiscalizadora. Los decretos de insistencia mediante los cuales la Constitución ideó una manera de zanjar las discrepancias de criterios que pueden surgir entre Ejecutivo y Contraloría, llevan siempre la sospecha de la ilegalidad del acto y, por lo mismo, los Gobiernos sólo recurren a ellos en casos verdaderamente extremos.

En ciertas oportunidades la Contraloría ha entendido sus funciones en términos excesivamente amplios, limitando y entorpeciendo en la práctica la gestión del Gobierno. Tal extensión de facultades ocurrió por ejemplo cuando la Contraloría se negó a dar curso a ciertos decretos o resoluciones de la Dirección de Industria y Comercio sobre intervención o requisición de las grandes industrias textiles. En esa ocasión el organismo contralor sostuvo una tesis que, de llevarse hasta sus últimas consecuencias, es extremadamente peligrosa para la buena marcha de la Administración Pública: el Contralor se atribuyó la facultad de determinar si había o no desabastecimiento de telas, es decir, de juzgar sobre los hechos que constituyen los antecedentes del acto administrativo. (21) No le bastó verificar la legalidad de la actuación del Gobierno, sino que quiso entrar a conocer y determinar en definitiva los hechos que motivaron esa actuación. Por este camino podría llegarse a un serio conflicto, suponiendo que el Poder Ejecutivo aprecia los hechos de manera diferente a la Contraloría.

Como puede observarse, aquí también hay un posible obstáculo institucional para el Gobierno aun cuando es preciso reconocer que el actual Contralor ha tenido actuaciones realmente valientes y ejemplares, como aquella mediante la cual determinó el monto de las indemnizaciones que el Estado debe pagar a las Compañías del Cobre. Esta resolución despertó el conocido embate imperialista en contra de Chile y su Gobierno.

Por último, hay que hacer mención, aunque sea en forma muy breve, del Tribunal Constitucional. Uno de los problemas que planteaba nuestra Constitución era de que no existía ningún organismo competente para resolver los problemas de constitucionalidad deriva-

(21) Ver al respecto los fundamentos del decreto de insistencia del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción publicado en el Diario Oficial del 5 de Octubre de 1971, especialmente aquel en que se afirma: "Que aun en el caso de existir diversidad de pareceres acerca de la apreciación de los hechos entre el Ejecutivo y la Contraloría, aparece evidente que debe primar el de aquél, por cuanto el Organo Contralor está llamado a pronunciarse sobre la constitucionalidad o legalidad de los decretos o resoluciones, sin que pueda, al hacerlo, desconocer los hechos que les sirven de fundamento".



dos del funcionamiento de los Poderes Públicos. Los actuales artículos 78 a), 78 b) y 78 c) establecen la organización y atribuciones del Tribunal Constitucional, que debe abordar la resolución de este tipo de problemas.

En cuanto a su organización, este Tribunal se encuentra situado por encima de los poderes del Estado, pues está llamado a servir de árbitro entre ellos. Esta situación le confiere una naturaleza especial, caracterizada por su autonomía de acción. Sus miembros son designados por los tres poderes: dos por la Corte Suprema elegidos de entre sus miembros y tres por el Presidente de la República con acuerdo del Senado. El nombramiento de los primeros integrantes del Tribunal no fue tarea fácil, ya que el acuerdo entre el Senado y el Ejecutivo implica actualmente una forma de transacción política entre la mayoría parlamentaria opositora y la Unidad Popular. Además la Constitución exige tal cantidad de requisitos para ser miembro del Tribunal Constitucional, que el número de personas dentro de las cuales debe escogerse es muy limitado. No obstante no hubo una demora tan prolongada como ocurrió por ejemplo con un tribunal de naturaleza más o menos similar en Italia, donde la controversia se prolongó por espacio de casi 10 años.

Entre las atribuciones de este organismo cabe destacar aquellas que se refieren a su facultad para "resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley... y las que se susciten con relación a la convocatoria al plebiscito" (Art. 78 b) letras a) y c): Es entonces un Tribunal poderoso.

Hasta ahora no ha actuado, pues acaba de constituirse, pero su sola existencia es un factor que determina la actuación de los Poderes Públicos de las fuerzas políticas en ellos representados.

Ahora bien, si se consideran en conjunto la mayoría parlamentaria adversa, el sistema electoral poco adecuado a los cambios, la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría General de la República y el Tribunal Constitucional, se puede concluir que las fuerzas populares sólo han conquistado una parte del Estado y del poder. Una parte privilegiada, pero una parte al fin. Sigue existiendo la posibilidad jurídica y política de que el resto se transforma total o parcialmente en un obstáculo más o menos insalvable. La mayor o menor flexibilidad del aparato institucional depende, en gran medida, tanto de las fuerzas sociales y políticas en conflicto como de la habilidad que el Gobierno tenga en la conducción del proceso revolucionario chileno.

Como conclusión queremos afirmar nuestra esperanza en lo que estamos haciendo. Estamos convencidos de la justicia de nuestra causa, que es la del pueblo mismo, y valoramos cada día con mayor responsabilidad las tareas que tenemos por delante: está en juego la suerte de miles y miles de hombres, mujeres, niños, de campesinos y obreros, de todo el pueblo.

No tenemos ni podemos tener seguridad alguna. Si el futuro nos pertenece, sin embargo el día de mañana nos puede ser adverso.

Por eso es que debemos unirnos para crecer y vencer.

La experiencia chilena no puede quedar reducida a los anales de la historia como algo que pudo ser. Tiene que desarrollarse en las masas y existir para siempre.