Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Nº 191
AÑO LX
ENERO - JUNIO
1992

ISSN 0303 - 9986

REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

EL FEDERALISMO EN CHILE

JORGE MARIO QUINZIO FIGUEIREDO
Profesor Derecho Constitucional
Universidad de la República

NOCIONES PREVIAS

El desarrollo de la materia exige, ante todo, el conocimiento del concepto y realización del "federalismo" con anterioridad, en el tiempo y espacio, de su ensayo o intento de adopción en Chile.

Federalismo proviene del término "federación", que procede etimológicamente del latín *"federatio"*: acción o efecto de federarse o de federar. Significa también alianza, pacto.

Federación en Derecho Político y Constitucional es la forma más significada de los Estados compuestos, ofreciendo, por lo mismo, en este grupo la mayor intensidad y se exterioriza mediante una personalidad jurídica perfectamente definida.

De ello se deduce que *Federalismo* es el sistema político mediante el cual varios Estados, regiones o provincias, conservando su independencia o su autonomía administrativa y judicial, proveen en común a sus intereses políticos, militares y económicos, adoptando por lo mismo leyes uniformes y generales.

El Federalismo condice tanto con la República como con la Monarquía. La historia nos dice que existió en Estados Monárquicos. La razón reside en que no es esencialmente "forma de Gobierno", sino "modo de unión" de diferentes Estados, regiones o provincias que tienden a una unidad política común a todos ellos y que antes no existía.

En la antigua Grecia existieron dos notables Federaciones: la de los Estolios y la de los Aqueos. En la Edad Media, la Liga Hanseática constituyó una Federación o Confederación de los Pueblos o Estados desde las Costas del Mar Norte, Atlántico y Mediterráneo. Finalmente, Suiza formó la Federación Helvética, que aún subsiste en nuestros días.

Al final del siglo XVIII, al independizarse las Colonias Inglesas de América del Norte de Inglaterra formaron, con las trece colonias o provincias inglesas, la

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Unión o Federación de los Estados Unidos de América del Norte.

No hay una definición precisa y cierta de federalismo, refiriéndose a él como un sistema de gobierno, ya que en lo político y en lo jurídico el concepto comprende una variedad de regímenes.

Tiene sí el federalismo elementos que son comunes a cualquier clase de dicho gobierno, ellos son: la existencia de Estados interiores, cualquiera sea la forma de denominarlos, y el vínculo de unión que debe existir entre ellos, para formar un Estado único y soberano.

Existen diversos sistemas federales y toda una gradación en la distribución de los poderes políticos y jurídicos. Para poder considerar esa gradación es indispensable tener en cuenta tres categorías de poderes:

a) legislativos; b) político-jurídicos de gobierno, y c) de orden jurisdiccional.

El primero no es otro que el relativo al establecimiento de las leyes; el segundo es de autogobierno, y el tercero se refiere al orden judicial.

En los poderes legislativos se comprende el poder constituyente ya que la Constitución es, sin duda, la ley fundamental, pues sirve de fundamento y de límite a las demás leyes.

Como una consecuencia de la Constitución se sancionan dos órdenes de leyes: de derecho público y de derecho privado. Y es aquí donde comienza la diferenciación de grado.

En un Estado federal, las leyes de derecho público entran en el ordenamiento de cada Estado interno, sea cual sea la denominación: provincias, departamentos, cantones, etc. Por su parte, las leyes de derecho privado entran en la órbita de la legislación común, o sea para todos los habitantes.

Hay sí ramas del derecho público sobre las que legisla el Estado interior, v.g., el derecho procesal.

En Estados Unidos de Norteamérica el derecho procesal y también el derecho penal son parte de la legislación de cada Estado. Claro está que esto no impide que pueda existir un derecho penal federal y un procedimiento federal.

En la República Argentina el derecho privado es derecho común legislado por el Congreso Nacional. Las leyes de procedimientos son sancionadas por las legislaturas de cada Estado y se aplican en los tribunales de esos Estados.

En los poderes político-jurídicos el problema es determinar cuál es el grado de autodeterminación de los Estados interiores, y cuándo el Estado federal puede intervenir en ellos.

Sobre el sistema federal se ha discurrido mucho, pero sí más desde el punto de vista político que desde el punto de vista jurídico.

En todo análisis sobre naturaleza jurídica del sistema federal no debe olvidarse que él no es obra exclusiva de los hombres, es decir del legislador ni creación del constituyente. El sistema federal siempre tiene una base histórica al que debe dársele una estructura de derecho.

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

LA ORGANIZACION POLITICO-JURIDICA DE LAS EX COLONIAS ESPAÑOLAS

Los pueblos hispanoamericanos o, si se quiere, las colonias españolas de América del Sur, al emanciparse políticamente de España, se enfrentaron con el planteamiento del problema de su organización político-jurídica.

Hasta el momento de emanciparse formaron parte integrante (provincias, dependencias) del Imperio Colonial Español, cuya organización político-jurídica era monárquica. Forma que contrasta con la "República".

El panorama político-jurídico que se les presentó era de pueblos de oganización monárquica unitaria, pero con modalidades federales especialmente por la estructura constitucional de 1812, en cuanto a España. Sólo habría la excepción de América del Norte y de Suiza, cuya organización político-jurídica era republicana-federal.

El dilema que se presentó a los hispanoamericanos emancipados fue monarquía o república, con un segundo planteamiento: gobierno unitario o federal.

Los *Emancipadores de Hispanoamérica*: el Precursor, Francisco Miranda, y los Libertadores, Simón Bolívar, José de San Martín y Bernardo O'Higgins, encararon diversamente la solución del problema.

Miranda propició una organización monárquica, pretendiendo revivir el régimen incaico; Bolívar tuvo veleidades monárquicas; San Martín, estimando que la incapacidad de los recién emancipados era notoria y que no podrían realizar la República, propició el establecimiento de la Monarquía; O'Higgins no cayó en el remiso de los anteriores y siempre abogó por la República como forma de gobierno de los pueblos americanos emancipados de España. La República se impuso en Chile y en el resto de Hispanoamérica, excepción hecha de Méjico.

Los pueblos hispanoamericanos emancipados, en su totalidad, excepto Méjico que adoptó, con Iturbe, la forma monárquica (el Imperio Mejicano fue de fugaz duración), se organizaron "Repúblicas" Unitarias, menos Venezuela que adoptó el modo "Federal". Más tarde, Chile, a su vez, hizo un ensayo, que no prosperó, de "Federalismo". Argentina, a su vez, se federalizó.

ASOMOS DE TENDENCIA FEDERALISTA EN CHILE

Con las tendencias emancipadoras asomaron en Chile también las federalistas. Aquellas comenzaron a manifestarse localmente. Primero fue en el sur, después en Santiago. Allá por el año 1807, dentro del círculo del rico hacendado e hijo del Virrey del Perú Ambrosio O'Higgins, Bernardo O'Higgins, en Los Angeles, en Chillán y en Concepción comenzaron las primeras manifestaciones reales de emancipación. Dos años después, allá por el año 1809, aparecen en Santiago las mismas manifestaciones dentro del cenáculo de José Antonio Rojas.

Este hecho, este manifestarse las tendencias emancipadoras en regiones distintas y con diferencia de dos años entre las de Concepción y las de Santiago, contiene el germen de "localismo", que es índice del federalismo, que de este modo comenzaba a diseñarse en el ambiente chileno; tomó, en cierto modo,

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

existencia embrionaria en los días mismos de la declaración de la Independencia, septiembre de 1810, por la conservación de las dos grandes divisiones regionales existentes bajo el Gobierno de España: Concepción en el rango de Intendencia y el resto del territorio con Santiago como capital de la Gobernación General, integrando ambas regiones la nueva nacionalidad bajo la dirección de la Junta de Gobierno.

Esta tendencia tuvo una nueva manifestación cuando en 1811 fue creada la provincia de Coquimbo que, como la de Concepción, debía regirse por un intendente y tener Corporación al igual que Santiago y Concepción, dentro de un marco de autonomía.

Documentos públicos emanados de la Junta, creada el 18 de septiembre, y de otros gobiernos que la sucedieron hablan de "Pueblos de Chile", revelando así la tendencia y existencia de ideas federalistas.

El "Plan de Defensa de Chile", de que fue autor Juan Egaña en unión de Juan Mackenna, revela también esta tendencia. Al referirse a la disciplina de las milicias, nos presenta a éstas divididas en tres cantones: Coquimbo, Santiago y Concepción.

El *"proyecto constitucional"* del mismo Juan Egaña, mencionado, confirma nuestro aserto. No sólo nombra las tres grandes zonas regionales: Coquimbo, Santiago y Concepción, sino que usa la expresión "pueblos". Al referirse al Poder Judicial dice: "La Constitución reconoce que el hacer justicia a los *pueblos..."*

Más tarde, en 1813, el doctor Irizarri, en el *Semanario Republicano* , del 16 de octubre, al referirse a la Junta de Corporaciones celebrada el 6 del mismo mes, decía que el debate habido en la Asamblea lo publicaba para "dar cuenta de él *a los pueblos"*, a semejanza de lo que habían hecho las Cortes de España con los suyos.

Así venía diseñándose la tendencia autonomista, local o provincial, que, como es notorio, es el índice del federalismo de que hallamos una referencia más precisa en el Convenio o *Proyecto de Convención Provisional de 1812* : "Residiendo la soberanía en el pueblo, *el de cada provincia la tiene en su territorio* y ninguna tiene derecho para exigir de la otra sumisiones y deferencias perjudiciales, hijas de la tiranía.

Su unión, su fraternidad y su dependencia (el término exacto y correcto es "Interdependencia") deben fundarse en su mutua utilidad y convenciones. Si contra estos principios sagrados alguna intenta hacer la guerra, comete un crimen de usurpación y de agresión. La provincia amenazada o atacada podrá defenderse y solicitar auxilios que la sostengan en sus derechos, en caso que los necesite".

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

EL CONGRESO DE 1811

Su génesis y su muerte contienen gérmenes de federalismo

Constituida la Primera Junta, sus miembros asumieron las funciones en carácter provisional, mientras "se convocaban y llegaban los diputados de todas las provincias", reza el Acta del Cabildo Abierto.

Preocupación de la Junta fue, por tanto, instalar el Congreso Nacional "para organizar el gobierno que debía regir en lo sucesivo" (Acta).

La instalación del Congreso fue también preocupación de Bernardo O'Higgins. En efecto, antes de que Juan Martínez de Rozas, elegido vocal de la Junta, partiera de Concepción, en la conferencia que mantuvo con O'Higgins referente a las medidas que debían adoptarse para el bien de la nueva nacionalidad, recibió el encargo de lograr "la convocatoria de un congreso", como se desprende de la carta que el último escribió a Juan Mackenna: "Con este motivo (*el de la partida de Martínez de Rozas*) insistí fuertemente en dos objetos que eran de vital interés para sacudir la inercia del reino y lanzar a sus habitantes en la senda revolucionaria. Esos dos objetos eran la *convocatoria de un Congreso* y la libertad de comercio. Mas él parecía abrigar serias desconfianzas del éxito de un congreso en esta época, y a fe que no carecía de razón. Según mi propia convicción, me parece indudable que el primer congreso de Chile va a dar muestra de la más pueril ignorancia y a hacerse reo de toda clase de insensateces. Tales consecuencias son inevitables en nuestra actual situación, careciendo, como carecemos, de toda clase de conocimientos y de toda experiencia. Pero es preciso comenzar alguna vez; y mientras más pronto sea, mayores ventajas obtendremos"[1].

El 15 de diciembre de 1810, la Junta convocó a los pueblos a elecciones de diputados para instalar el Congreso Nacional. Las elecciones se realizaron entre enero a marzo de 1811 en todas las provincias, partidos y departamentos en que se dividía el país.

Este acontecimiento; convocación a elecciones de diputados, instalación y funcionamiento del Primer Congreso Nacional, los dos pronunciamientos de José Miguel Carrera y la disolución de ese Primer Congreso, acaecidos en el curso del año 1811, no sólo contienen gérmenes, sino brotes vigorosos de federalismo, en el marcado localismo que se señalaron en sus procesos.

La Junta, para que se llevara a cabo la instalación del Congreso Nacional, a los pocos días de constituirse, pidió al Cabildo que elaborara un reglamento, a cuyas normas se ajustaran las elecciones de diputados. No corresponde a la naturaleza de este trabajo historiar el proceso de elaboración del Reglamento Electoral, dictado por la Junta después de prolongadas y largas reuniones preparatorias; pero cabe señalar que en ese Reglamento Electoral aparecen la tendencia y brotes federalistas de acuerdo a las ideas liberales de los hombres de la Independencia y que tuvieron expresión en varias disposiciones de aquél.

[1] De la Cruz, *Epistolario de O'Higgins*, t. I, p. 36.

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

En efecto, pese a la disposición, según la cual podían "ser elegidos diputados los habitantes del partido *o los de fuera* de él avecindados (no en el partido, sino simplemente) en reino.....", el Reglamento Electoral revela la tendencia de establecer una especie de ciudadanía local, germen de federalismo, al negar el derecho de sufragio a los que no fuesen "vecinos" del partido en que se verificaba la elección.

Esto demuestra que la génesis del Congreso Nacional contiene ideas federalistas, las cuales toman cuerpo en pleno funcionamiento de la Asamblea y, muy particularmente, en su muerte o disolución, a raíz del segundo pronunciamiento de José Miguel Carrera, como se verá más adelante.

El Congreso Nacional, de acuerdo a la Convocatoria, debía iniciar sus labores el 1° de mayo de 1811, mas no pudo hacerlo, debido a que durante el mes de abril no hubo elecciones en Santiago. Estas, que debían realizarse el 1o. del último mes, no pudieron verificarse, impidiéndolas el estallido del conocido llamado "Motín de Figueroa".

Las elecciones, en Santiago, tuvieron por eso lugar el 6 de mayo de 1811, y la Apertura del Primer Congreso Nacional tuvo lugar, solemnemente, el 4 de julio de dicho año; fecha escogida deliberadamente y que correspondía al 35° aniversario de la Declaración de la Independencia de la América del Norte. Presidente provisional fue designado el más anciano de los diputados presentes, don Juan Antonio Ovalle, y secretario don Francisco Ruiz Tagle, el más joven.

El Primer Congreso Nacional de Chile, iniciado con una borrasca, precursora de su azarosa vida, tuvo existencia corta. Dada la índole de este trabajo, no es del caso historiar esa corta existencia, sino sólo resaltar su influencia en el desarrollo de la idea federalista, que ya existía en el ambiente y tenía, en esos días, en Juan Martínez de Rozas, como uno de sus más ardientes factores y exponente, entre otras razones por las ideas liberales que profesaba le hacían estimar al federalismo como el más perfecto sistema republicano.

Hemos dicho que la idea federalista, o a lo menos su germen el localismo, existía en el ambiente. Dará luz en esto la constatación de la existencia del antagonismo tradicional entre Concepción y Santiago, las dos zonas en que en la Colonia y hasta después de la instalación del Primer Congreso Nacional de Chile independiente estaba dividido el país. "Había surgido de las entrañas del pasado colonial, como consecuencia de la dualidad de capitales del reino. Santiago era el asiento de la Audiencia y el emporio de la riqueza amasada en el comercio, especialmente por los vascos. Concepción, entonces separada del extremo austral por el estado de Arauco, apenas extendía su influencia unos pocos kilómetros al sur del Bío Bío y por el norte, más nominal que efectiva, hasta el Maule. Era la residencia casi constante de los gobernadores y del ejército; una ciudad de militares, funcionarios y empleados, con grandes pretensiones aristocráticas y escasos medios, que vivía principalmente del situado peruano"[2].

[2] Encina, Fco. *Historia de Chile*, T. VII, p. 292.

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Este antagonismo, que siguió persistiendo, explica la vivencia de la idea federalista, la cual, en los momentos de la organización nacional de la primera hora, recibía un refuerzo y un aguijón en la organización federal de la América del Norte, cuyo engrandecimiento ya se advertía en esos días de la independencia y organización política de las ex colonias españolas de América del Sur.

En el primer Congreso Nacional se diseñaron tres corrientes de opinión, semilla de otros tantos partidos políticos: la de los moderados o partido de centro, mayoría del que se quiere hacer nacer el "Partido Conservador", integrado por hombres de ideas tranquilas e intermedias entre el régimen colonial y el nuevo recién establecido; la de los avanzados, en que se quiere ver el origen del "Partido Radical", minoría que con el trastorno de la Colonia y sobre sus escombros luchaba por la implantación de la República; la de los realistas, o partido de derecha, cuyos componentes eran partidarios del régimen colonial y, ocultamente, adictos a España, aunque en la apariencia se inclinaban a la nueva situación.

Los rozamientos entre esas tres corrientes pusieron en peligro no sólo la vida del Congreso, sino también la de la Independencia.

A José Miguel Carrera, el nuevo caudillo que surgió en esa hora, corresponde el mérito de haber salvado cuando menos la vida de la Independencia con el golpe o pronunciamiento del 4 de septiembre de 1811, del cual no se excluyen otros motivos personalistas del autor.

Antes de ese pronunciamiento o motín, el Congreso había tomado una decisión que se caracteriza por su fondo federalista. La Asamblea, haciendo frente a una fundada crítica que se hacía al Congreso de que reteniendo en sus manos los poderes producía confusión, a fines de julio inició el estudio de la separación de poderes y de la constitución de un Poder Ejecutivo. El estudio hubo de interrumpirse por el incidente del buque inglés "Standard". En agosto, tan pronto terminó o se solucionó ese incidente, se reanudó el estudio suspendido y las sesiones fueron celebradas a designar las tres personas que formarían el Poder Ejecutivo. Los exaltados, por intermedio del diputado don Manuel de Salas, que pertenecía a su grupo, propusieron que esa designación se hiciera eligiendo los diputados de Santiago dos vocales y los de Concepción otro. Esta moción fue modificada por Agustín Vial en el sentido de que Coquimbo, Santiago y Concepción eligieran cada uno un vocal. Esta moción se fundó desde el punto de vista del federalismo, si bien atenuado. Ante la moción de Salas y su modificación, la lucha estalló. La mayoría se inclinó por el rechazo. En su concepto, la representación nacional residía en el Congreso, considerado como una sola entidad colectiva y a él correspondía constituir el Poder Ejecutivo, por medio de una Delegación común (Gobierno Unitario) sin ceñirse a la base de la división del país propuesta por la minoría.

El 19 de agosto, prevaleciendo el criterio de la mayoría, el Congreso rechazó la moción de Salas, los diputados de la minoría se retiraron de la Corporación. Posteriormente, el día siguiente se procedió a la elección de la Junta, resultando electos don Martín Calvo Encalada, don Juan José Aldunate y don Francisco Javier del Solar. Este último, representante de Concepción, no se hizo cargo de su puesto, siendo reemplazado por el teniente coronel Juan Miguel Benavente. Esta

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Junta, elegida sin el requisito exigido por la minoría, se denominó Autoridad Ejecutiva Provisoria.

La ruptura entre la mayoría y la minoría del Primer Congreso Nacional, fuera de otras consecuencias, produjo un marcado impulso de la actividad localista de Concepción, como se verá siguiendo el curso de estas notas o constataciones históricas.

Los diputados del grupo exaltado, que formaban la minoría, firmaron el 12 de agosto, como protesta, un "manifiesto", dando a conocer al país las razones que les asistían y abonaban su actitud.

Insistían, en el "manifiesto", en un punto de vista federalista contra el centralismo de la capital; reclamaban el hecho de estar Santiago representado en el Congreso por un número excesivo de diputados, lo que daba preponderancia a la capital y ahogaba a las provincias y a su representación.

En ese mismo "manifiesto", la minoría del Primer Congreso Nacional se esforzaba en persuadir a las provincias de que no debían esperar nada del Congreso, "a menos que se tomen otras medidas legales y equitativas".

Terminaba el "manifiesto" pidiendo a los partidos de Concepción y Coquimbo, pero en modo especial a los de la primera, mantenerse unidos, mientras las cosas permanecieran en el mismo estado.

En realidad, lo último era la incitación a dar marcha a la acción política localista, a cuyo efecto, el día siguiente, 13 de agosto, Martínez de Rozas se dirigió a Concepción, donde organizó, como veremos más adelante, un movimiento de fondo federalista.

Entre las enojosas incidencias que paralogizaban a los hombres de la mayoría y de la minoría, irrumpió un nuevo caudillo, que se hizo intérprete y ejecutor de las aspiraciones de la minoría, en la hora precisa en que las pasiones habían subido a un grado que amenazaban no tanto la estabilidad del Gobierno cuanto la supervivencia de la Revolución misma dado la fuerza que representaban las otras dos corrientes que integraban la mayoría, fuerte por el número y calidad de sus componentes, estrechamente vinculados entre sí y, todos, a la sociedad colonial por múltiples razones y que aún no se allanaban a consentir en la vivencia de la Emancipación.

Ese hombre, ese caudillo era José Miguel Carrera. Hijo del Vocal de la Primera Junta de Gobierno, don Ignacio de la Carrera, en los días de la materialización del movimiento revolucionario se hallaba en España. Contaba en esa época 25 años de edad. Había ido a completar su educación. Alistado en el Ejército Español, había participado en acciones de guerra, obteniendo el grado de sargento mayor. Había regresado a Chile y desembarcado en Valparaíso a fines de julio de 1811. Traía de España la idea y la conciencia de que era necesario independizar de la metrópoli las antiguas colonias. En Santiago, desde su arribo, se vinculó y unió a los "exaltados". Preparó un movimiento contra la mayoría del Congreso y lo ejecutó el 4 de septiembre de 1811. Utilizó dos batallones. Con éstos a sus órdenes, después de haber hecho apresar al jefe de la guarnición, desarmar otros cuerpos, esos batallones sitiaban la sala en que el Congreso estaba reunido y José

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Miguel con los demás conjurados, reunidos en la plaza mayor, intimaban sus peticiones a la Asamblea en el nombre del pueblo, peticiones que, después de diez horas de deliberaciones, fueron aceptadas, menos una, que se acordó considerar con más calma. En la formación de la Junta Ejecutiva, punto álgido entre la minoría y mayoría, se introdujo una modificación substancial: en vez de tres miembros estaría compuesta de cinco. Al constituirse el nuevo poder, 4 de septiembre, se designaron como componentes de él a Juan Enrique Rosales, Juan Martínez de Rozas, Martín Calvo Encalada, Juan Mackenna y Gaspar Marín; como secretarios que lo asesoraran se designaron a José Gregorio Argomedo y Agustín Vial. Simultáneamente, con la diferencia de un día, el 5 de septiembre, influido por Martínez de Rozas, se produjo en Concepción un movimiento casi similar, por elemento civil, pero con finalidad separatista del Congreso y alcance ulterior, organizándose una Junta Local.

En Valdivia, poco después, ocurre una reacción que dio a los patriotas o exaltados el predominio e incorporó la ciudad a la corriente federalista, o localista.

La Junta Local de Concepción, entre sus decisiones, adoptó la de crear juntas locales en todos los partidos. Valdivia, que aún no se había pronunciado por la Independencia, recibió, como partido enquistado dentro de los límites de la provincia de Concepción, el 1º de noviembre, la convocatoria de dicha Junta y organizó una propia que presidió don Ventura Carvallo e integrada por los vocales, presbítero don Isidro Pineda y don José Eleisegui, y los vecinos don Vicente Gómez y don Jaime de la Guarda. Don Diego Pérez de Arce fue designado secretario de ella.

Juan Martínez de Rozas, como ya se dijo, viajó a Concepción el 13 de agosto. Eran los días en que la presión alcanzaba sus más peligrosos grados.

Martínez de Rozas se fue a Concepción a forjar un movimiento que, concordante con su liberalismo, diera a la República su mejor forma de realización: la forma federalista. No se descartan otros móviles, entre ellos el nacido y alimentado por su ambición de mandar, que no pudo realizar en Santiago; mas no debe ni es lógico señalar sólo a este móvil su acción, que consistió, al llegar a la capital penquista, en crear en Concepción un gobierno local, autónomo, sin disociar la provincia de Santiago, capital de la República, manteniendo la unidad de la Nación.

Aprovechó las divergencias y las discrepancias surgidas en el Congreso Nacional entre los representantes de la capital y explotó hábilmente el antagonismo tradicional entre Concepción y Santiago, que venía de las entrañas mismas de la Colonia.

El 25 de agosto, Martínez de Rozas estaba en Concepción. En esta ciudad, desde el mes de julio, se venía solicitando un Cabildo Abierto para quitar a los diputados electos sus poderes y protestar contra el predominio de los representantes de la capital. Martínez de Rozas tomó, al llegar a la capital penquista, la dirección del movimiento; el 2 de septiembre se celebró una reunión en casa del abogado don Manuel Vásquez Novoa. En el curso de esa reunión, Martínez de Rozas

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

dio a conocer los sucesos que estaban acaeciendo en Santiago, se refirió al despotismo absorbente de la capital que prescindía de las provincias y otros sucesos; recalcó la necesidad de celebrar un Cabildo Abierto para tratar la situación crítica del país. Se puso término a la reunión con la solicitud de la celebración del Cabildo Abierto.

El 5 de septiembre tuvo lugar dicho solicitado Cabildo Abierto. Mientras en Santiago el día anterior se producía un pronunciamiento con elementos militares, en Concepción, pese a ser asiento de guarniciones y donde predominó el elemento militar, se produjo otro movimiento, pero con elementos civiles.

Omitiendo, por ser ajenos a la materia de este trabajo, los demás asuntos tratados y los acuerdos tomados, pónense de relieve lo que atañe a nuestro cometido, y ello es el trascendental paso de la creación y constitución de una Junta Local de Gobierno, la que estuvo integrada por cinco miembros, y se designaron para constituirla: al coronel don Pedro José Benavente, presidente, y a Juan Martínez de Rozas, Luis de la Cruz, Bernardo Vergara y don Manuel Vásquez de Novoa, vocales.

El localismo que expresa este acto se ensambla con la esencia de la federación y delinea su construcción federalista, está de manifiesto en la declaración de la Junta de Concepción al constituirse que dependería "del superior gobierno representativo que se organice en la capital", y tendría todas las atribuciones de las antiguas intendencias para designar todos los empleados civiles y militares de la provincia. Además, como una afirmación de la unidad nacional, Martínez de Rozas hizo que el Cabildo Abierto declarara "sospechosos a la Patria y a la sagrada causa que sostenía a los que intentasen o promoviesen la división o independencia de las provincias del reino, las unas respecto de las otras, considerándolos como reos de lesa patria y de lesa sociedad".

Este acuerdo, Junta Local y declaración de Unidad Nacional, demuestra cómo la idea federalista había echado raíces en los hombres de la primera hora de la Independencia y, en particular, no deja ninguna duda de la tendencia federalista que primaba en Martínez de Rozas.

La Junta Local de Concepción, al tener conocimiento de la renovación operada en el Congreso Nacional por el pronunciamiento militar del 4 de septiembre, no sólo adhirió a lo actuado, sino que se empeñó en prestigiar la actuación posterior, y así lo hizo hasta que el segundo pronunciamiento de Carrera, 15 de noviembre de 1811, le hizo manifestar disconformidad con él, protestar y resistir la dictadura militar que aquél implantó.

Los acontecimientos narrados, acaecidos durante la corta vida del Primer Congreso Nacional, no sólo ponen de relieve el franco divorcio entre los representantes de Santiago y Concepción, sino las raíces del federalismo que, años después, habría de implantarse en el país.

La historia del Primer Congreso Nacional, desde su génesis al 23 de septiembre de 1811, fecha de la creación de la provincia de Coquimbo, permite hacer la constatación histórica de las manifestaciones de federalismo dentro y fuera del mismo Congreso, en las disidencias entre Santiago y Concepción y entre sus

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

respectivos representantes.

Permite hacer otra constatación: la actitud separatista de Concepción y la de sus diputados fue la causa principal de la disolución del Congreso a raíz del segundo pronunciamiento de Carrera en noviembre.

El pronunciamiento de septiembre originó una saludable renovación en el Congreso. El elemento patriota tuvo preponderancia. El Congreso entonces se entregó a una labor de reformas políticas, económicas y sociales. Esas reformas, en general y casi todas, eran cuerdas y útiles, aun cuando se descuidó lo referente a la formación militar del país que, dadas las circunstancias, estaba amenazada de guerra de parte de los realistas, como efectivamente ocurrió.

Entre las reformas realizadas por el Congreso, después del pronunciamiento de septiembre, cabe señalar, por su atingencia al estudio que se realiza, la que se refiere a la erección de Coquimbo en provincia independiente. La creación de la nueva provincia se hizo el 23 de septiembre de 1811. El primer intendente fue don Tomás O'Higgins, primo de don Bernardo. Esta erección, en los antecedentes del federalismo en Chile, es un abono a la tendencia federalista ya en proceso. El gobierno de la nueva provincia tenía la calidad y atribuciones de las antiguas intendencias y similar a la que tenía Concepción.

En Coquimbo, aun sin existir el antagonismo de raigambre colonial que existía entre Santiago y Concepción, se dejaban sentir aspiraciones localistas análogas y similares a las de aquella antigua provincia.

Mientras el Primer Congreso Nacional gastaba y consumía energías en planear y sancionar reformas políticas y sociales, el mismo caudillo que en septiembre le insuflara hálito de renovación y de nuevo vigor, estaba cavando su sepultura y tramando su disolución.

Entre José Miguel Carrera y el Congreso se produjo una lucha, cuyas causas y procesos no corresponde estudiar aquí, que empujó a aquél a dar un nuevo golpe de Estado: el del 15 de noviembre de 1811. Este golpe o pronunciamiento fue una revolución. Uno de sus efectos, quizás el de más relieve, fue indudablemente la disolución del Congreso, disolución producida también por el divorcio y discrepancias entre los representantes de Santiago y los de las provincias y las tendencias separatistas de los últimos. Otro efecto de trascendencias separatistas fue la dictadura de Carrera.

El movimiento estalló el 15 de noviembre, dirigido ostensiblemente por Juan José Carrera, jefe del Regimiento de Granaderos; pero quien le dio impulso fue José Miguel, que completó su acción revolucionaria el 2 de diciembre con la disolución del Congreso. En la mañana de este día, José Miguel Carrera, con los tres batallones de la guarnición de la capital y seis regimientos, sitió el local donde sesionaba el Congreso, a cuya sala de sesiones se abocaron los cañones. El emisario enviado por él exigió, presentando un oficio firmado por los comandantes de las fuerzas sitiadoras, que el Congreso se disolviese, transmitiendo sus poderes en el Ejecutivo. La presión de la fuerza militar hizo que los diputados, después de deliberar con el emisario, terminasen por firmar el acta de receso y de transmisión de todos los poderes al Ejecutivo que, en ese momento, estaba repre-

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

sentado e integrado por José Miguel Carrera, Marín y O'Higgins; éstos, el 3 de diciembre, reiteraron la renuncia de sus cargos, hecha con anterioridad. Carrera aceptó la del primero, se fue tranquilamente a La Serena y retuvo a O'Higgins para utilizarlo en la lucha con Martínez de Rozas, que sabía habría de entablarse a no muy largo plazo.

La disolución del Congreso y la dictadura de Carrera trajeron, entre sus consecuencias, la de provocar la resistencia de las provincias, especialmente de Concepción, hicieron aflorar la tendencia federalista y convirtieron al año 1812 en el año inicial del desarrollo federalista en Chile. A la vez, originó nuevas y fuertes manifestaciones de localismo, más pronunciadas en Concepción y Santiago, pero claras en las tres regiones en que estaba, entonces, dividido el territorio nacional.

En Concepción, donde ya en septiembre de 1811 habíase producido un movimiento de manifiesto color y sabor localista, como se ha visto, a raíz de los últimos pronunciamientos de Carrera, que acabó con el Congreso, afloró una manifestación de separatismo de carácter federalista ya que no se disocia de la nación.

La primera reacción de Concepción fue de protesta por el atropello y a la vez de reproche a Carrera que arrasaba con las "nacientes instituciones". Coquimbo, a su vez, no dio decidida, sino tibia adhesión al nuevo Gobierno. A la protesta y reproche de Concepción sucedió un estado de guerra contra Santiago. No cabe en la índole de este estudio reseñar la situación que se creó entre la provincia del sur y Santiago. Ambas alinearon sus Fuerzas Armadas en las riberas del Maule "y -escribe Benjamín Vicuña Mackenna: *O'Higgins*- sólo el patriotismo evitó la guerra civil".

Mientras se gestaba y organizaba la situación de guerra, mejor dicho, simultáneamente se realizaba en Concepción una reunión de representantes de Santiago y de la provincia del sur, en que tomó parte activa don Bernardo O'Higgins, por mandato de Carrera mismo.

Carrera, para asegurarse de que Concepción aceptara el nuevo orden de cosas, primero, con fecha 4 de diciembre, antes de recibir la comunicación de la Junta de Concepción, que encierra una protesta y reproche para él, ofició a la Junta en los siguientes términos (en los que se advierte una aceptación de tendencia federalista)-: "La voluntad general de los pueblos es el único sostén de un sistema nuevo. No puede sin tiranía obligarse a su adopción; y ésta no se consigue, si los mismos pueblos y cada individuo no tienen una confianza entera e inmediata en los directores de su obra. Para oír de Chile a favor de quien lo confiesa, el mejor medio es que tenga un *gobierno representativo. Para ello se ha dividido el reino en tres provincias, y cada una de ellas debe nombrar un vocal a la junta.* La del mando de V.S. aún no lo tiene propietario; y si ninguno de los nombrados acepta, es preciso proceder a nueva elección. El que envíe V.E. es el que debe mandar, y el gobierno le tiene preparada su silla".

Luego de este oficio, Carrera logró que O'Higgins se trasladara a Concepción, y le entregó un pliego de instrucciones para que sirvieran de base a un

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

acuerdo. O'Higgins cumplió la misión encomendada; se llegó a un acuerdo o convenio entre los representantes de Concepción y Santiago, firmándose el 12 de enero de 1812 un *Proyecto de Convención Provisional.* El Proyecto tendía a establecer un *modus vivendi* en el gobierno del país con el concurso de las tres provincias o regiones en que estaba dividido el territorio nacional, administrativamente: Coquimbo, Santiago y Concepción, y subordinado a la ratificación de cada una.

Los dos años transcurridos de lucha política, de gobierno autónomo, permitieron la difusión y cristalización en el espíritu de los hombres dirigentes de principios tanto de derecho público como de regímenes y modo de gobierno. De ahí que en el mencionado documento aparecen ideas precisas de carácter orgánico, asomando entre ellas la de federación, en forma todavía incipiente, que se esforzaba por hacerse valer: " El gobierno del reino será provisional, representativo, representativo en todo sentido -se establece en el mencionado Proyecto-, y se compondrá de tres vocales que elegirán y nombrarán, el uno la provincia de Santiago, el otro la de Concepción y el tercero la de Coquimbo".

El Senado que creaba el Proyecto de Convención Provisional, reflejaba el brote del incipiente federalismo que pugnaba por fructificar. El sería compuesto por seis miembros, dos por cada provincia, para que con su acuerdo se resolvieran los negocios "de la paz y la guerra, cuño y valor de la moneda, alianzas y tratados de comercio, etc..."

Otra manifestación federalista que revela el Proyecto es que, transitoriamente, mientras se llegara a la organización constitucional, la Junta de Concepción seguiría ejerciendo el gobierno autónomo de la provincia, y la de Santiago presidida por Carrera, también, dentro de su respectiva jurisdicción.

En ninguna expresión como en la que vamos a transcribir aparece con más claridad y fuerza la tendencia autonomista, local o provincial, índice del federalismo que ya se diseñaba. En el Proyecto de Convenio Provisional se afirma: "Residiendo la soberanía en el pueblo, el de cada provincia la tiene en su territorio y ninguna tiene derecho para exigir de la otra sumisiones y deferencias perjudiciales, hijas de la tiranía. Su unión, su fraternidad y su dependencia deben fundarse en su mutua utilidad y convenciones. Si contra estos principios sagrados, alguna intenta hacer a la otra la guerra, comete un crimen de usurpación y de agresión. La provincia amenazada o atacada podrá defenderse y solicitar auxilios que la sostengan en sus derechos, en caso que los necesite".

En síntesis, en el Proyecto de Convención Provisional, efecto del divorcio entre Concepción y Santiago, o sea de Santiago y las provincias así como de la disolución del Primer Congreso Nacional, se trató de establecer un *modus vivendi* de caracterización y esencia federalista que garantizara la autonomía de cada una de las tres provincias sin disociarse de la nación. "El liberalismo radical de Rozas, no era extraño a la idea de federación como el más perfecto sistema republicano"[5].

[5] Galdames, Luis. *Historia de Chile. La evolución constitucional.* T. I. p. 671.

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Resumen sintético del Congreso de 1811 como expresión de la tendencia federalista en proceso

La historia del génesis, nacimiento y actuaciones, así como el estudio de las Actas del Primer Congreso Nacional de 1811 revela no sólo la tendencia y la existencia de localismos en Chile, sino las hondas raíces federalistas que pugnaban por fructificar y hacerse valer. La actitud de las representaciones provinciales de franco divorcio y discrepancia con la de Santiago provenientes, en primer lugar, del antagonismo de raigambre colonial entre Concepción y Santiago y del abandono en que la capital mantuvo al norte, reconoce, como causa esencial, los localismos, índices de federalismo. La disolución del Congreso fue un empuje a la tendencia federalista que se esforzaba en materializarse, de ahí que en el Proyecto de Convención firmado en Concepción entre los representantes de Santiago y los de las provincias del sur, se trató de establecer un *modus vivendi* que garantizara la autonomía de las provincias y la unidad nacional.

LA CONSTITUCION DEL AÑO DOCE FUE INCENTIVO DE FEDERALISMO

El Congreso de 1811, entre sus actuaciones, designó una comisión integrada por don Agustín Vial, don Juan Egaña, don Joaquín Larraín, don Juan José Echeverría y don Manuel de Salas, con el encargo de redactar un proyecto de Constitución, mejor dicho, de Estatuto Orgánico Provisional destinado a estructurar el gobierno, mientras durase el cautiverio de Fernando VII. La Comisión no alcanzó a dar cima a su cometido. El pronunciamiento de noviembre y la disolución del Congreso lo impidieron. Don Juan Egaña, sin embargo, redactó un anteproyecto que sólo se publicó en 1813.

La oposición a Carrera recibió un poderoso refuerzo de un grupo de intelectuales y disconformes que bregaban y exigían encauzar el poder por las vías legales, haciendo presente que no podía vivirse perpetuamente bajo la arbitrariedad y el despotismo, ni continuar soportando el imperio incontrolado de un solo hombre y una sola familia. Ese grupo proclamaba la necesidad de una Constitución y que ésta fuera sancionada por el pueblo; no se concebía, proclamaban entre otros Martínez de Rozas, Henríquez, Egaña, O'Higgins, Infante y cien más, una sociedad civil sin su código orgánico que rigiera los derechos y los deberes, fuera Chile Estado independiente o Colonia autónoma. Tal código era imprescindible.

Tan fuerte era este movimiento y tantas fueron las instancias que se hicieron que J.M. Carrera cedió y en agosto de 1812 designó una comisión para que examinara un proyecto de constitución que personas de su confianza le presentaron oficiosamente.

Entre las instancias que fueron hechas a José Miguel Carrera merece especial mención la que le hizo el cónsul norteamericano Poinsett, uno de la camarilla e intimidad de aquél, por cuanto concuerda con la idea federalista que se

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

abría camino. Poinsett había redactado un proyecto de constitución para Chile y se lo remitió a don José Miguel para su aprobación el 11 de julio de 1812. En ese proyecto el cónsul norteamericano trata de conformar y conciliar la organización federal de los Estados Unidos con el pasado y modalidades del pueblo chileno.

El entonces Ministro del Interior, don Agustín Vial Santelices, presentó a la Comisión informal un "Reglamento o Carta Provisional", atribuido al mismo señor Vial y fue sometido al estudio de esa Comisión formada por don Fernando Márquez de la Plata, decano del tribunal de apelaciones, los canónigos don Pedro Vivar y don Santiago Rodríguez Zorrilla, los vocales del tribunal de justicia don Francisco Antonio Pérez y don Francisco Cisterna, don Manuel de Salas y don Juan Egaña. Estudiado por la Comisión el proyecto fue devuelto el 22 de octubre. Fue sometido, para un nuevo estudio y examen a una segunda comisión formada por don Camilo Henríquez, don Manuel de Salas, don Francisco Antonio de Irisarri, don Hipólito Villegas y don Francisco de la Lastra. Se redactó, finalmente, el llamado "Proyecto de Convención" y también "Reglamento Institucional Provisional", que tomó el nombre de "Constitución del año 12", a que debería seguir la Constitución definitiva que habría de darse o haberse debido dar el pueblo chileno si el advenimiento de la guerra con los realistas no lo hubiera impedido.

El proyecto redactado por la segunda comisión mencionada contiene ideas claras y precisas de federalismo, como de gobierno o de aplicación del régimen republicano. Se consagraba y reconocía la autonomía de las provincias si no explícitamente, sí implícitamente en cuanto que establece dicho "Reglamento o Constitución del año 12", que el Ejecutivo, a cargo de la Junta de tres Vocales, quedaba sujeto al control de los representantes de las tres provincias, que actuaría como Senado compuesto por dos miembros o representantes de la provincia de Concepción, dos por la de Coquimbo y tres por la de Santiago. el Ejecutivo no podía, sin la anuencia del Senado, tomar ninguna determinación en negocios públicos de carácter grave. El decidiría en las desaveniencias de las provincias entre sí o con las que están fuera del territorio; correspondíale también conocer en los juicios de "residenciamiento" de los Vocales de la Junta; y, por último, "promovería" la convocatoria al Congreso.

En el "Reglamento o Constitución Provisional del año 12" aparecen manifestaciones de federalismo.

En efecto, establece que el pueblo hará su Constitución por medio de sus representantes.

El gobierno del Reino será provisional, representativo, y se compondrá de una Junta Superior Gubernativa establecida en la capital. Serán tres sus miembros que sólo durarán tres años, removiéndose uno al fin de cada año, empezando por el menos antiguo.

El poder ejecutivo a cargo de la Junta era responsable ante el pueblo colectiva e individualmente, cuando diese un paso contra la voluntad declarada en la Constitución.

La autoridad del ejecutivo estaba sujeta al control del Senado, compuesto de siete miembros.

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

En las provincias el "Reglamento o Constitución del año 12" fue proclamado y jurado en muy distintos términos que en la capital. Recibido con resentimiento fue resistido, entre otros motivos porque ellas no fueron consultadas y vieron en él un atropello de sus fueros. El espíritu separatista del sur y del norte se hizo presente, azuzando el localismo que adquirió animosidad creciente y notoria contra el Gobierno Central, contra Santiago.

El autor de la *Historia de Chile* , Francisco Encina, respalda la tesis del separatismo de las provincias y de su localismo, índices de federación en los siguientes términos: "Concepción y Coquimbo, cuyo espíritu separatista había azuzado Rozas (a pesar de su declaración en contrario), movido por el deseo de aniquilar la influencia de la capital, para reemplazarla por su propio mando, *vieron en el reglamento un atropello de sus fueros*". Y más adelante añade: "... veamos someramente la reacción de Coquimbo. La reunión del Cabildo, corporaciones, funcionarios y prelados se efectuó en La Serena el 1° de mayo de 1813. La asamblea objetó las disposiciones que concedía a Santiago tres senadores en vez de los dos señalados a Coquimbo y Concepción; reclamó el derecho de elegir sus propios representantes; y protestó contra el abuso del ejecutivo, que proveía por sí solo, según les constaba, los empleos de gobernadores y jefes de todas clases. En mérito de estas consideraciones, acordó "suspender, por ahora, jurar el contenido del artículo ya citado... (el 8). Añade el acta que la protesta se extiende también a los artículos 4 y 7.

"En Concepción, sigue diciendo Encina, las protestas sólo tomaron cuerpo, estimuladas por el propio Carrera, en diciembre de 1813"[4]. Sea o no como afirma Encina, Concepción, al igual que Coquimbo, resistió el "Reglamento Provisional", y la resistencia, aun cuando obedecía a móviles de diversas índoles, en el fondo de ella prevalece el de índole federalista. La resistencia y la frialdad que las provincias de Concepción y Coquimbo dispensaron al "Reglamento", así como el hecho de que las dos regiones no fueron consultadas, pese a las ideas de tendencia federalista que aquél contiene, como se ha visto, constituyen síntomas y manifestaciones de localismo y nuevo índice de federalismo, como modo de perfeccionamiento republicano.

La disconformidad que manifestaron las provincias del sur y del norte, no obstante el sometimiento, por fuerza mayor, a la dictadura de José M. Carrera, constituía una manifestación de autonomismo local (que el mismo Carrera aceptó, o simuló aceptar), autonomismo local demostrado organizando tanto Concepción como Coquimbo sus respectivas Juntas de Gobierno y designando Delegados que se reunían y representaban a las tres provincias.

"Carrera, por su parte, simuló rendir homenaje a ese localismo, cuando organizaba sus Juntas de Gobierno con supuestos delegados de las tres provincias, bajo su presidencia como representante de Santiago"[5].

[4] Encina, Fco. *"Historia de Chile"* . T. VII. pp. 400 y 401.
[5] Galdames, Luis. *Historia de Chile. La evolución constitucional*. T. I. p. 672.

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Todo, aun aquello que contradice al federalismo, en el "Reglamento Provisional o Constitución del año 12°, hace constatar el avance de la tendencia federalista en Chile.

ECLIPSE Y REAPARICION DEL FEDERALISMO

Los asomos del federalismo, patentes en los localismos que surgieron en las provincias de Concepción y de Coquimbo, y las diversas manifestaciones en las expresiones constitucionales de los años 1811 y 1812, sufrieron un eclipse con el estallido de la guerra, provocada por la invasión realista y procedente del Perú, al mando del general don Antonio Pareja, a quien el Virrey del Perú, Fernando de Abascal, hombre enérgico y realista convencido, confió la realización de su plan de reducir Chile a la obediencia a la metrópoli. Sin embargo, pese al estado de guerra y al eclipse de la tendencia federalista, en octubre del año 13 hubo una momentánea reaparición de federalismo. En esa época, la Junta de Gobierno había decidido establecerse en Talca. Llevaba dos propósitos: pactar una paz honrosa con Pareja y eliminar de la jefatura del ejército a José Miguel Carrera. En la materialización del segundo propósito hizo reaparición la tendencia federalista. La junta tuvo que vencer, para ello, fuertes resistencias para hacer respetar sus determinaciones. Estas fuertes resistencias provenían, entre otros elementos, del gobierno provincial del pueblo de Talca.

Pareja, procedente de Callao, desembarcaba en la Isla de Chiloé a principios de 1813, con un cuadro de oficiales y suboficiales instructores. Organizó allí un cuerpo de ejército con su guarnición, milicianos y pobladores. Después ocupó Valdivia, donde engrosó su cuerpo de ejército con nuevos elementos y, enseguida, se trasladó a Talcahuano, desembarcando su gente en la caleta de San Vicente.

Con la intimación a Concepción de rendirse y al primer cañonazo, estalló la guerra que, salvo el intervalo desde el desastre de Rancagua a los triunfos de Chacabuco y Maipú, no cesó en cinco años.

La guerra tuvo la virtud de unir a los chilenos de las provincias sur y norte de Santiago y los exclusivismos lugareños fueron eclipsados por la interposición, entre el regionalismo de las provincias y el centralismo de Santiago, de la suprema necesidad de defender y salvar la libertad.

La guerra, sin embargo, no hizo desaparecer la tendencia federalista. La amortiguó, pero no la extinguió. Terminada la lucha, los exclusivismos de las provincias reaparecieron.

La guerra tuvo por teatro activo el territorio que media entre Concepción y Santiago; zona que fue la más azotada y que más sufrió los horrores de la lucha.

La guerra misma fue una causa que, al terminar, sirvió para revivir la tendencia federalista.

Después de Chacabuco y Maipú la tendencia localista se hizo notoriamen-

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

te fuerte. En el norte y en el sur, día a día, germinó una creciente animosidad contra el Gobierno Central.

Los horrores de la guerra, los enormes gastos militares de la misma, los sacrificios que imponía la Expedición Libertadora del Perú y la miseria del erario público, dieron lugar al completo abandono de parte del Gobierno Central de la administración de las provincias. Se llegó a tal extremo que tanto las autoridades superiores como los empleados civiles y los militares, que en las mismas residían, estaban impagos y carecían de recursos para su subsistencia.

El localismo fue primero antagonismo y luego animosidad en el sur y en el norte. Particularmente en Concepción el resurgimiento del localismo generador de federalismo.

La creciente animosidad de Coquimbo y Concepción contra el Gobierno Central señaló la resurrección y reaparición del federalismo, o de su tendencia por abrirse camino que primero dio lugar al movimiento revolucionario de Coquimbo y Concepción que canalizó en la abdicación de O'Higgins.

DESPUES DE LA GUERRA REAPARECEN LOS BROTES DE FEDERALISMO

Renacido Chile a la libertad con Chacabuco, 1817, y solidificada la independencia con Maipú, 1818, en el proceso de la estructuración de la nación, iniciado con el gobierno de don Bernardo O'Higgins, a base del régimen democrático-republicano representativo, reaparece la tendencia federalista en las manifestaciones localistas de las provincias del sur y del norte.

El período que media entre febrero de 1817 y la jura de la Carta Constitucional, 23 de octubre de 1818, está completamente subordinado a las exigencias militares: la guerra del sur contra las fuerzas realistas atrincheradas en Talcahuano.

Esto, no obstante la estructuración política y administrativa, fue puesta en marcha, iniciándose el proceso de amoldar el pasado a la nueva forma de gobierno, apareciendo en este proceso, especialmente en la redacción y concreción de la Carta Constitucional, la tendencia federalista.

El 17 de abril de 1818, un Cabildo Abierto reunido en Santiago solicitó al Supremo Director, don Bernardo O'Higgins, entre otras cosas, el nombramiento de una comisión redactora de un reglamento constitucional. O'Higgins prometió a los comisionados del Cabildo Abierto ocuparse pronto de la preparación del reglamento. No tardó en cumplir lo prometido. El 18 de mayo nombró una comisión constituyente, compuesta de siete personas y fueron: Manuel de Salas, Francisco Antonio Pérez, Joaquín Gandarillas, José Ignacio Cienfuegos, José María Villarreal, José María Rojas y Lorenzo José Villalón. Esta comisión dio cima a su cometido preparando el Estatuto Constitucional del 18. En el Decreto en que el Supremo Director designa esa Comisión se hace un preciso reconocimiento de la tendencia federalista, que ya había hecho su reaparición.

En efecto, en el decreto mencionado se reconoce la autonomía de las pro-

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

vincias y que deben tener "representación" proporcional en el futuro Congreso, "una vez levantado el censo de las provincias" y esto a fin de que cada provincia tenga representación proporcional de acuerdo al número de sus habitantes.

La Constitución preparada por la Comisión que nombrara O'Higgins fue solemnemente jurada y promulgada el 23 de octubre de 1818. Si bien es un código muy distinto de los incipientes bosquejos de los años 12 y 14, contenía, no obstante, como ésos, manifestaciones de tendencia federalista. La misma Carta Constitucional, por su parte, contenía gérmenes de federación: deja subsistiendo las Intendencias, Coquimbo, Santiago y Concepción en la misma forma, carácter y funciones que tuvieron al estallar la guerra contra los realistas, con su autonomía de hecho, elección popular de los intendentes, gobernadores-intendentes y tenientes de gobernadores que mandan en las intendencias y partidos.

La Constitución del 18, si bien tendía a concentrar la suma del poder público en manos del Supremo Director, lo que daba al régimen una caracterización unitaria, al dividir para el régimen interior la nación en tres provincias, como lo hiciera el Congreso de 1811, división reconocida y mantenida por las Constituciones del 12 y 14, reconocía y consagraba esos localismos y la tendencia de federación de los hombres de la época. Cada una de las tres provincias quedaba a cargo de un gobernador-intendente, ayudado de sus tenientes-gobernadores respectivos, reconociendo así la Comisión redactora que tuvo en vista los ensayos constitucionales anteriores, no desdeñándolos sino aceptándolos y consagrando, por la vía de la reproducción, algunas de sus disposiciones, especialmente algunas contenidas en el proyecto de Convención Provincial de enero de 1812, en que prima el federalismo.

Mientras se redactaba la Carta Constitucional, un hecho, la sublevación de los Prieto, reanuda la materialización localista contra el centralismo de Santiago y, por tanto, la fermentación del caldo de federación vuelve a la escena. En las cordilleras talquinas, durante la lucha bélica de 1817, hacen su aparición los hermanos Francisco de Paula, José y Juan Francisco Prieto y Vargas, vecinos de Talca. Estos se convirtieron en exponentes del localismo talquino o, más bien, sureño. De los tres hermanos, José fue designado por O'Higgins gobernador de Talca; pero el 14 de agosto de 1818, el mismo O'Higgins lo removió del cargo. Entonces se levantó en armas contra Santiago y contra el Director Supremo, organizó una montonera, recorrió con sus hermanos y sus tropas la campaña, impuso contribuciones, formó Cabildo, guerreó y gobernó autónomamente.

La sublevación fue dominada, pero toda la actuación inherente a este acontecimiento tiene un enorme interés, pues es la demostración de localismo, sin descartar que fue también "la exteriorización en cerebros vulgares de los agravios y de los odios personales con deseo de mando, aventuras y placeres borrascosos, sazonados con los latrocinios y los crímenes de toda naturaleza"[6].

Al ponerse en vigencia la Carta Constitucional del 18 surgen dificultades que afianzan al centralismo en la capital y los localismos en las provincias.

[6] Encina, Francisco. ob. citada T. VIII, p. 82.

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

El Senado, no obstante la disposición de la Carta Constitucional que fijaba la elección popular de Intendentes, etc., estimó imposible conciliar el sistema electoral con la eficacia gubernativa, de ahí que aplazó la elección que debía verificarse el 16 de diciembre de 1819. Con esta postergación, el Supremo Director siguió designando a dichos funcionarios, de elección popular, provocando así el descontento en las provincias, donde, por esta misma causa, se afianzaban los localismos y tomaba cuerpo el espíritu de emancipación y de autonomía.

LA REVOLUCION DE 1822 - 1823 VIGORIZO LA TENDENCIA FEDERALISTA

El proceso revolucionario de los años 1822-1823 tuvo entre sus consecuencias hacer asomar, con vigor, las tendencias federalistas.

Uno de esos asomos fue en los choques del Director Supremo con el Senado a causa de las designaciones de las autoridades de las provincias.

El 3 de septiembre de 1821, el Senado dispuso que los Intendentes de provincias y los tenientes de gobernadores sólo durasen tres años en sus funciones, a la vez, pidió al Director Supremo que se cumpliera la disposición constitucional que ordenaba llenar esos cargos por elección popular. El Director Supremo sólo podía designar los gobernadores de Valparaíso, Talcahuano y Valdivia y el intendente de Concepción; para los demás cargos debían proponerse tres individuos americano-chilenos del lugar para que el Supremo Director eligiera uno de la terna. O'Higgins encarpetó el oficio del Senado; éste, el 18 de mayo de 1822, insistió en el cumplimiento del precepto constitucional, y estalló el conflicto. Este conflicto refleja con mucha exactitud la existencia de la idea federalista y las aspiraciones localistas al respecto. Mientras el Senado favorece el ejercicio de prerrogativas de la autonomía de los "pueblos" -Oficio al S.D. del 15 de abril de 1822-. O'Higgins constata que con la exigencia del Senado se despertaban las pasiones locales.

Entre el despertar de esas pasiones locales y entre el choque de aspiraciones, localistas unas y centralistas otras, reflejos de federalismo y de unitarismo, el país se acerca a la Carta Constitucional de 1822 y se hace evidente la necesidad de la Convención Nacional.

La Convención Nacional inició sus funciones el 23 de junio de 1822; el 11 de octubre inició el examen de un proyecto de Constitución y el 23 del mismo mes lo sancionó. El 28 de octubre puso fin a sus funciones.

La Constitución del 22 no respeta las unidades provinciales. En efecto, para la administración o régimen interior del país se abolían las tres provincias o intendencias existentes; el país quedaba dividido en departamentos, a base de los antiguos "partidos", y los departamentos se subdividieron en distritos. Todas las autoridades serían nombradas por el Supremo Director. En una palabra, se establece y consagra el unitarismo centralizado en Santiago, concentrando en el Supremo Director la suma del poder durante diez años.

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Estas disposiciones de la Constitución del 22 trajeron consigo el estallido de las francas resistencias en Concepción y en Coquimbo, expresiones del federalismo y del régimen de autonomía que existía en ellas.

Al respecto "no fueron menos las protestas que suscitó la nueva división administrativa. Por simple tradición, se había formado en Chile una especie de federalismo artificial, cuya alma la constituían sentimientos penquistas y serenenses opuestos a la capital. Estos sentimientos no respondían a ninguna realidad; los intereses, lejos de ser opuestos, eran solidarios; la raza, el temperamento, el carácter y la cultura eran lo mismo. El federalismo tenía en Chile todos los inconvenientes del régimen, sin ninguna de sus ventajas. Más aún, los núcleos de Concepción y de La Serena, como lo demostraron los hechos, carecían de la vitalidad necesaria para seguir por impulso propio un desarrollo paralelo al de la provincia de Santiago. Como consecuencia de la guerra del sur y devastamiento de su territorio, la hermosa provincia de Concepción estaba reducida a la última miseria y vivía de los socorros de Santiago. Queriendo concluir con esta rivalidad estéril, antes de que tomara cuerpo, O'Higgins, a pesar de ser penquista, suprimió las provincias y las reemplazó por departamentos y distritos (art. 42). Un gobernador, nombrado por el Supremo Director, mandaba en cada departamento"[7].

Respetando la opinión de Encina, de sus mismas palabras se desprende tanto la existencia de autonomía en las provincias, como que la nueva Constitución por su carácter unitario despertó la resistencia del federalismo de Concepción y de Coquimbo. "La reforma era útil y previsora -sigue diciendo Encina-; pero perfectamente inoportuna. Con la Convocatoria de una Convención en que Santiago había tenido la misma representación que Linares o Los Angeles, O'Higgins había exacerbado la antipatía que le profesaba la capital. Con la nueva división administrativa se echó encima el espíritu regional de Concepción y de Coquimbo. Ambas provincias se sentían humilladas, cortadas en pedazos y reducidas a la impotencia delante de la capital, que pasaba a serlo todo. El sentimiento pudo ser todo lo absurdo que se quiera; mas no por esto dejó de pesar decisivamente en la revolución que se acercaba".

"En resumen -termina Encina- la Convención ponía término a sus funciones el 22 de octubre, dejando como resultados: el desagrado con que los liberales veían alejarse las reformas políticas que deseaban (entre ellas la implantación del modo federal de gobierno), y la aristocracia, la esperanza de deshacerse a lo menos de Rodríguez Aldea y tomar en sus manos el gobierno; a Concepción y a Coquimbo, en una peligrosa efervescencia provocada por la supresión de las provincias; y al comercio profundamente descontento con la nueva ordenanza de aduana y las modificaciones del arancel".

Dejó también estos otros resultados, reveladores del vigor con que asomaba el federalismo: 1) la resistencia del norte y del sur por cuanto la Constitución no respetaba las unidades o autonomía provinciales; 2) forjó la caída de O'Higgins, pues entre los factores que la engendraron se cuenta la concepción federalista, personificada en ese entonces en José Miguel Infante, cuya influencia en el

[7] Encina, Fco. ob. citada T. VIII. p. 566.

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

desarrollo de los acontecimientos de enero del 23 es innegable. Infante, que habíase convertido en instrumento de las concepciones del aventurero boliviano, de una gran inteligencia y cultura, Manuel Aniceto Padilla, impuso en 1826 el ensayo federalista, engendro de aquellas concepciones.

En el norte y en el sur, el localismo germinó en una animosidad, cada día más creciente y notoria contra el Gobierno central; la raíz de ella estaba en lo que Encina llama "especie de federalismo artificial" y que era, en realidad, manifestación vigorosa de federación.

Fue la acción de ese localismo que trajo consigo la crisis final de la Administración o, como dice Galdames, "la crisis final de la dictadura de O'Higgins"[8], que cristalizó en la revolución.

En los primeros días de diciembre de 1822 la provincia de Concepción, con su intendente el general Ramón Freire a la cabeza, se rebeló contra Santiago, o sea contra el Gobierno central, desconociendo la autoridad del Supremo Director, don Bernardo O'Higgins. Poco después, esto es semanas más tarde, Coquimbo, a su vez, se insurrecciona.

Ambas provincias ya antes habían repudiado el Estatuto Constitucional de ese año, como una protesta y una manifestación; protesta, porque la Constitución era disolvente de las provincias; manifestación, porque la misma era contraria al principio de soberanía y autonomía local.

Una Asamblea elegida en noviembre, reunióse en los primeros días de diciembre para pronunciarse sobre las normas que más convenían implantarse en el país. "El espíritu de Martínez de Rozas (espíritu federalista) parecía inspirarles aún el anhelo de implantar un régimen de permanente libertad civil, al que vinculaban la vuelta de la prosperidad"[9].

Ambas provincias, Concepción y Coquimbo, se movilizaron y la conmoción se extendió a la capital, donde se cerró el capítulo de la rebelión con la abdicación de O'Higgins, 28 de enero de 1823.

Los acontecimientos posteriores a la abdicación de O'Higgins hicieron asomar con más vigor aún que antes las tendencias federalistas, ya no sólo en manifestaciones de conceptos sino de hechos.

La Junta que, al abdicar O'Higgins, asumió el Gobierno abolió la Constitución del 22, pero no apaciguó a las provincias que se sintieron heridas porque ella no respetaba la unidad y soberanía provinciales.

Coquimbo y Concepción, a esta última se sumó Talca, en abierta desobediencia, siguieron manteniendo sus Asambleas revolucionarias.

La Junta de Santiago envió a Concepción una Comisión integrada por don Juan José Echeverría y don Juan de Dios Martínez para que se entendiera con la Asamblea del Sur.

Tanto el mantenimiento de las Asambleas provinciales como el envío de la Comisión de parte de la Junta de Santiago al sur son una constatación de la exis-

[8] Galdames, Luis. ob. citada T. I. p. 555.
[9] Galdames, Luis. ob. cit. T.I. p. 560.

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

tencia de "facto" de la forma de federación, que tiene una plena confirmación en el llamado que hizo la misma a Freire, jefe de la Revolución y de la provincia de Concepción, como también en la circunstancia que la Asamblea del Sur dispuso que Freire se dirigiera a Santiago con todas las fuerzas disponibles.

Una vez en la capital, Freire desconoció a la Junta de Santiago el carácter de Gobierno Nacional, allanándose a reconocerle sólo la representación que tenía, la de Santiago, y exigió -concepto esencial de federalismo- *que se constituyera un Poder Ejecutivo Nacional* compuesto de tres miembros, uno por cada provincia, que debía convocar al nuevo Congreso.

Las Asambleas provinciales de Coquimbo y Concepción nombraron sus plenipotenciarios. Santiago, junto con reconocer esta exigencia, hubo primero de constituir la Asamblea por elección popular y ésta, después, designó sus "plenipotenciarios".

La Asamblea o Congreso de "plenipotenciarios", cuya misión era acordar la forma de organizar el Gobierno hasta la reunión del futuro Congreso Nacional, se instaló en los primeros días de marzo de 1823 y estuvo integrada por don Juan Egaña, "plenipotenciario" de Santiago; don Manuel Vásquez de Novoa y don Manuel Antonio González, respectivamente, "plenipotenciarios" de Concepción y de Coquimbo.

El 30 de marzo, 24 horas después de constituirse la Asamblea, los "plenipotenciarios" produjeron un primer acto de fondo federalista: el *"Acta de Unión de las Provincias"*. Dos meses después, que fueron dos meses de interregno, los "plenipotenciarios" produjeron otro acto, igualmente de fondo federalista: la designación de los nuevos miembros del Senado Conservador, *tres por cada provincia.*

El Pacto o "Unión" de las provincias creaba un mecanismo de gobierno, fácil y expedito que *"aparentemente"* se divorciaba de la tendencia federalista: "El Estado es uno e indivisible -decía- dirigido por un sólo gobierno y una sola legislatura"; pero la misma "Acta de Unión" daba, o se proponía dar al país, una división territorial en seis departamentos, "despuntaba ya una cierta tendencia a un federalismo mitigado, que claramente permitía entrever ya la división administrativa acordada y la elección de un senador por cada departamento. Estos senadores venían a constituir una especie de consejo federativo de seis miembros... Además, la elección de los funcionarios en terna y las asambleas provinciales o departamentales que para eso se establecían, dejaban la impresión de que se quería tantear un régimen menos centralizado" [10].

La Constitución del 23, cierto es que consagra un régimen unitario de gobierno; empero la tendencia federalista persistía, por cuanto no logró ahogarla en su brevísima vigencia.

En resumen: la tendencia federalista asomó con vigor durante la revolución de 1822-1823 y en los primeros acontecimientos inmediatos a la misma.

[10] Galdames, Luis. ob. citada. pp. 572 y 573.

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ENTRE 1823 A 1825, EL FEDERALISMO SE ABRE CAMINO A SU IMPLANTACION

A la abdicación de O'Higgins, siguió un interregno de dos meses. Los acontecimientos de ese interregno, relacionados con la materia de este trabajo, han sido relatados ya en forma resumida. El término de dicho interregno fue la instalación y funcionamiento del Senado Conservador, del cual formaban parte: por Coquimbo, Gregorio Cordovez, Marcos Gallo y Manuel Antonio González; por Santiago, Fernando Errázuriz, Agustín Eyzaguirre y José Miguel Infante; por Concepción, Pedro Arce, Pedro Trujillo y Manuel Fernández Vásquez de Novoa. Fue secretario de la Corporación Camilo Henríquez.

El Senado Conservador, entre otras actividades: a) preparó el Reglamento Electoral que sirvió para la elección de los diputados al Congreso Constituyente; b) el 30 de junio, días antes de las elecciones, designó una comisión para que redactara un proyecto constitucional, "según las tendencias que manifiestan los pueblos a un gobierno republicano" -observaba-, proyecto que debía presentarse a la Asamblea Legislativa, mejor dicho Constituyente.

El Cabildo de Santiago, simultáneamente y a su vez, al otorgar los poderes a los representantes de la capital, creyó oportuno instruirles para que trataran en el Congreso Constituyente de cimentar la República y el régimen representativo, dejando constancia de esto en el Acta respectiva.

El Congreso Constituyente se instaló, inaugurando sus sesiones el 12 de agosto de 1823. No corresponde, dentro de la índole de este trabajo, relatar toda la labor del Congreso ni reseñar la serie de proyectos que discutió durante tres meses; sólo referiremos algo de lo pertinente a la Constitución, llamada del año 1823. El Congreso designó, para la redacción de un proyecto de Constitución, una Comisión compuesta por las siguientes personas: Juan Egaña, entonces Ministro del Interior, José Gregorio Argomedo, Agustín Vial, quien de tiempo atrás venía participando en este género de labores; el canónigo Diego Antonio Elizondo y el licenciado Echevers. Esta Comisión fue integrada y renovada posteriormente con diversas personas.

En noviembre se inició la discusión del proyecto constitucional. Al Congreso preocupaba por sobre todo la unidad del Estado. Surgieron dos corrientes de opinión. Una propiciaba reformas trascendentales. Esta corriente presentó un anteproyecto constitucional redactado por Pedro Arce en unión de algunos amigos.

En las últimas sesiones de diciembre, calcadas en las ideas de la primera corriente, que aceptó la concepción de Egaña, se aprobó la nueva Constitución. Esta Constitución empezaba por declarar que "el Estado de Chile es uno e indivisible". "La soberanía -agregaba- reside esencialmente en la nación y el ejercicio de ella en sus representantes". Deslindaba, enseguida, el territorio nacional, que se extendía desde el desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos y desde Los Andes al Pacífico, con todas sus islas adyacentes, incluso las de Chiloé y Juan Fernández.

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Para el régimen interior, la Constitución de 1823 dividía el país en *gobiernos departamentales* , es decir, renovaba la antigua división de las tres provincias: Coquimbo, Santiago y Concepción, que era dejar en pie los brotes aflorados ya de federación.

El Congreso Constituyente puso fin a sus sesiones el 31 de diciembre de 1823, dejando elegidos los miembros del Senado Conservador-legislativo. Este inició sus labores el 7 de enero de 1824, las que se desarrollaron entre múltiples dificultades. El país atravesaba por un período delicado y de honda crisis. Hubo conmociones, tumultos y resistencias. En las provincias se realizaron turbulentas manifestaciones contra el régimen constitucional implantado por la Constitución de 1823. En Santiago, "los elementos liberales y federalistas, que comenzaban a surgir, la combatieron a su vez con el ridículo de algunos de sus preceptos; y hasta el propio Director Freire se convenció de su absoluta inaplicabilidad, mientras permanecía en el Sur donde se trataba de implantarla"[11].

El 19 de julio se realizó en la capital una manifestación popular, seguida de tumultos. El régimen constitucional, como consecuencia de esa tumultuosa manifestación popular, fue suspendido por tres meses, determinándose que se convocara un nuevo Congreso, el cual, dentro de ese plazo, resolvería lo que debiera hacerse. La suspensión del régimen constitucional, surgido de la Constitución del 1823, en verdad, equivalía a la abrogación definitiva de la Constitución misma.

A fines de junio de 1824, Freire decretó la convocación del nuevo Congreso que debería reunirse en octubre. Verificadas las elecciones, el Congreso se instaló el 22 de noviembre de 1824 y, en el curso del mes de noviembre, aprobó el siguiente voto: "Declárase insubsistente la Constitución dada por el Congreso Constituyente del año 1823". Así terminó la existencia de esa Constitución, casi al año exacto de su promulgación.

La constatación histórica que surge es: desde la promulgación de la Constitución de 1823, Chile pasó por un período de anarquía. En este período, determinados acontecimientos, de los cuales se han mencionado algunos ya, acusan la subsistencia de la tendencia federalista en proceso de materialización, proceso que culminó más tarde con la implantación legal y efectiva de la forma federal de gobierno, en virtud de la ley trazada en noviembre de 1825, siendo Presidente del Consejo Directorial don José Miguel Infante, que fue aprobada el 11 de julio de 1826, promulgándose la forma federal de gobierno, como régimen en Chile, el 14 del mismo mes. El 31 de enero de ese año habíase decretado, como medida preparatoria, la reforma en lo referente a la división territorial que inició el régimen federalista.

Intento de división territorial: El fondo federalista de este intento es evidente.

El año 1823, el Senado Conservador, bajo la dirección de Infante, estudió la revisión territorial, de acuerdo al Acta de Unión firmado ese año, y, como se ha

[11] Sesiones. T IX, pp. 608-610.

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

visto ya, intentábase volver a la antigua división del país en tres provincias aunque con nombre distinto, pues se hablaba de *tres gobiernos departamentales*. No se llegó a resultado definitivo.

Empero, en el Congreso Constituyente afloró vigoroso el brote federalista en el proyecto presentado por el diputado por San Carlos, don Pedro Arce, según el cual "para establecer la *autonomía* de las provincias *a la vez que la unidad* del Estado" el territorio se dividiría en tres provincias.

Este proyecto fue convertido en ley dos años después, 1825, y fue el paso decisivo que llevó al ensayo de implantación de la forma de federación.

Movimiento federalista: En 1825 el movimiento federalista toma vigor y fuerza; crece tanto que a fines de este año comienza a materializarse.

El movimiento, que algunos historiadores dicen "separatista", se inició en Concepción, donde las ideas federales tenían fuerte raigambre.

A principios de 1825, el procurador del Cabildo de Concepción, don Félix Antonio Novoa, convocó, por inspiración del intendente de la provincia, al vecindario a una reunión, y que se celebró como Cabildo Abierto el 20 de abril.

Si hemos de dar crédito a las apreciaciones que don Joaquín Campino vertió en el discurso que pronunciara en el Congreso el 29 de abril de 1825, "la propaganda de don Manuel Antonio Padilla habría influido decisivamente en este movimiento", el que es calificado por el historiador Francisco Encina como el *Avance del federalismo.* Paralelamente al empeño del gobierno por disolver el Congreso de 1824, renacían con vigor las tendencias federalistas que asomaron durante la revolución de 1822-1823.

La Asamblea de la Provincia de Concepción, convocada por el Cabildo Abierto del 20 de abril, se reunió el 30 de mayo. Ratificó el acuerdo de retirar sus diputados del Congreso, acuerdo innecesario, puesto que la Corporación ya no existía; y tomó respecto de Freire una actitud que, sin ser de rebeldía, ya no era la anterior. Se reconocía su carácter de Director Supremo, "con facultades de proveer en lo ordinario, conforme a las leyes, y en lo extraordinario y urgente y necesario, conforme lo exigiere la salud de la República", mientras se reunía el Senado legislador que debía remplazar al Congreso difunto. El Senado constaría de nueve miembros, tres de ellos elegidos por Concepción, tres por Santiago y tres por Coquimbo. Debía presentar, en el plazo de tres meses, la Constitución del Estado, *la cual se sometería a la Asamblea Provincial* antes de promulgarse (acto federalista).

En Coquimbo, un Cabildo Abierto reunido el 22 de mayo, bajo la presidencia del gobernador-intendente don Francisco Antonio Pinto, acordó convocar a los departamentos del norte para formar una Asamblea Provincial, que se renovaría anualmente por elección. La Asamblea se reunió el 2 de julio de 1825. Lo mismo que la de Concepción, después de aprobar el decreto que disolvía el Congreso, definió su pensamiento político en este acuerdo: "La Asamblea se reserva la facultad de revisar la Constitución política de la Nación y aquellas leyes que tengan el carácter de fundamentales para ratificarlas o no, según lo estime conve-

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

niente".

"En el fondo de este movimiento actuaban los celos y las rivalidades de las provincias con Santiago. No veían en esta ciudad la capital de la República, amasada con la substancia de todo el país, inclusive la de los penquistas y coquimbanos, sino una rival que les irritaba por su mayor población, riqueza y cultura. Ya no podían supeditarla materialmente, querían a lo menos sustraerse a su influencia y pesar en la organización política del país y en el Gobierno tanto como ella.

Estas tendencias espontáneas de las provincias se enlazaban con la propaganda teórica que, como hemos visto, el aventurero Manuel Antonio Padilla venía desarrollando en Santiago, desde su regreso a Chile en 1823. Más adelante, cuando refiramos el ensayo federal, tendremos ocasión de dar algunas noticias de ella y el carácter negativo y disolvente que le imprimió"[12].

Hasta aquí el historiador Encina. Cuanto dice confirma no sólo la supervivencia de la idea federalista, que él llama "renacimiento" -"renacían con vigor las tendencias federalistas que asomaron durante la revolución de 1822-1823"- sino que, expresamente, constata que esas tendencias de las provincias eran "espontáneas" y se "enlazaban" con la propaganda del federalismo que se venía haciendo desde 1823. En el fondo hay algo más que la actuación de los celos y rivalidades de las provincias con Santiago; hay también la fuerza que había adquirido y seguía adquiriendo la idea federalista que venía abriéndose camino con vigor entre los acontecimientos del agitado lapso 1823-1825; hay también el estímulo del ejemplo de otros países americanos que adoptaron la forma federal. Hay, finalmente, la voluntad actuante de la provincia dentro de la forma federal.

Las provincias de Concepción y de Coquimbo, al retiro de los poderes de los diputados al Congreso, agregaron la constitución de sus propias Asambleas Provinciales para su propio gobierno, sin desconocer ni seccionarse del Gobierno Nacional que retenía el general Ramón Freire, declarando, por lo mismo, que actuaban en ejercicio de su propio derecho de gobernarse mientras no se dictara una Constitución que les diese garantías de satisfacer sus necesidades.

"Las Asambleas Provinciales de Concepción y de Coquimbo, encabezadas por el respectivo intendente, mantenían su autoridad; declaraban que cualquier estatuto que se dictase, lo mismo que cualquier ley emanada del Director Supremo, debería someterse a la sanción particular de cada una; y, mientras tanto, procedían con independencia de todo otro poder. Freire, por su parte, reconocía estos gobiernos de hecho, que a su vez le mostraban adhesión personal"[13].

En una palabra, funcionaba un régimen federalista de hecho, que tenía asidero en la autonomía provincial.

Autonomía provincial: El 25 de mayo de 1825, Freire dictó el decreto convocando a elecciones para constituir la Asamblea Provincial de Santiago. Aparece en esto una clara manifestación no sólo de tendencia federalista sino de ac-

[12] Encina, Fco. ob. cit. T. IX, p. 168.
[13] Galdames, Luis. ob. cit, pp. 667 y 668.

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

tuación federalista. La Asamblea de Santiago, a elegirse, debía designar dos "Plenipotenciarios", que debían entenderse con los que designaren las Asambleas de Coquimbo y Concepción, a fin de que "juntos" acordaran las bases de la convocatoria de un nuevo Congreso Nacional.

El 13 de junio, bajo la presidencia del intendente de Santiago don Francisco de la Lastra, se celebró en dicha ciudad una reunión a la que concurrieron numerosos vecinos. En este acto se criticó duramente al Gobierno y a la Administración Pública. Los principales personajes, a quienes se debía esa actitud de crítica, fueron don José Miguel Infante y don Carlos Rodríguez, ambos de gran prestigio y popularidad entre la masa por sus ideas liberales. La reunión puso término a sus deliberaciones con una decisión de tendencia federalista: no pedir la renuncia de Freire, sino solamente constituir una Junta que tomara a su cargo el gobierno de la provincia, sin perjuicio de que el Director Supremo manejase las relaciones exteriores y mandase el ejército. La Junta quedó compuesta de José Miguel Infante, Carlos Rodríguez y José Antonio Ovalle. Si bien todo quedó desbaratado, por cuanto el Ministro del Interior, don Francisco Ramón Vicuña, envió un batallón de infantería, ese acto de fuerza no destruyó el hecho: se había implantado un régimen federalista que funcionaba de "facto".

Los acontecimientos posteriores consolidaron esa situación impulsando el advenimiento del ensayo federalista. El Supremo Director, a raíz del acto de fuerza llevado a cabo por el Ministro del Interior y días después de la reunión mencionada, citó a Palacio por bando a los vecinos de Santiago. En la reunión celebrada bajo la presidencia del mismo Freire se debatieron las ideas y proposiciones que se presentaron, las que fueron puestas a votación. El triunfo correspondió a la idea o proposición presentada por Carlos Rodríguez y que reiteraba o reeditaba la que se aprobó en la reunión del 13 de junio: que el general Freire siguiese manteniendo la administración general, el mando del ejército -Gobierno Central- y que se formase una Junta encargada del gobierno de Santiago y del resto de la provincia que quisiese reconocerla -Gobierno Regional-. La Junta tendría como primer deber nombrar los representantes -"plenipotenciarios"- que deberían entenderse con los diputados al Congreso General, si Coquimbo y Concepción se avenían, a su vez, en la celebración de este Congreso y mandaban sus representantes -Gobierno Federal-. Si no sucedía así, serían únicamente diputados ante la Asamblea Provincial. La Junta que se constituyó, a raíz de la aprobación de la proposición de Rodríguez, resultó integrada con las mismas personas que compusieron la Junta designada en la reunión de vecinos celebrada el 13 de junio.

Tenemos así la constatación histórica de haberse implantado y funcionando de "facto" el régimen federalista. Santiago se creó un Gobierno local o provincial. Concepción y Coquimbo, que se negaron a nombrar diputados al Congreso General, tenían, a su vez, gobiernos propios y autónomos, regidos por los respectivos intendentes-gobernadores. Estos hacían valer su situación, ejerciendo derechos rectores y declaraban que cualquier orden emanada del Director Supremo debía someterse previamente a su consideración. Obraban con absoluta libertad,

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

manteniéndose, con todo, adheridos al Gobierno Nacional. El Director Supremo, general don Ramón Freire, reconocía de hecho estos gobiernos autónomos.

La situación política de la República se caracterizaba por una organización federalista de hecho. Cada una de las tres regiones o provincias que integraban el país actuaba independientemente, manteniendo empero la unidad nacional. La implantación de jure se aproxima apresuradamente.

Las provincias resisten la invitación a concurrir a elecciones

El Director Supremo Freire convocó al país a elecciones por decreto del 12 de julio, fijando el 5 de septiembre para el acto electoral.

Las provincias de Concepción y de Coquimbo se excusaron de concurrir, alegando cada una sus motivos, que escapan a la índole del trabajo analizarlos y enumerarlos.

Verificadas las elecciones, sólo en los pueblos de la provincia de Santiago, siguieron a las mismas agitaciones que tuvieron caracteres de revolución, la que fracasó. "Freire quedó revestido de autoridad omnímoda dentro de la provincia de Santiago". "Las demás provincias (Coquimbo y Concepción) siguieron mandadas por sus gobernadores-intendentes, estrechamente subordinadas a las asambleas provinciales. De hecho, su independencia de la capital era absoluta; pero se mantuvieron en buena armonía con el Director Supremo"[14].

La situación creada después de la designación de la Junta y de las elecciones realizadas en los pueblos de la provincia de Santiago y del sofocamiento de la proyectada revolución, en la que participaron miembros de la Asamblea, se mantuvo hasta el 13 de noviembre. En esta fecha, restablecida la tranquilidad, Freire resolvió llevar a cabo nuevamente, en el verano 1825-1826, una nueva expedición a Chiloé, para incorporar definitivamente el archipiélago, aún en poder de los españoles, al territorio de la República. El 12 de noviembre, el Director Supremo delegó el mando en un Consejo Directorial, presidido por don José Miguel Infante e integrado por los Ministros del Despacho: Joaquín Campino, Ministro del Interior y de Relaciones Exteriores; Manuel José Gandarillas, de Hacienda, y José María Novoa, de Guerra.

El Consejo Directorial, que era asesorado por un Consejo Consultivo compuesto de las siguientes personas: José Ignacio Cienfuegos, gobernador eclesiástico; José Santiago Luco, intendente de Santiago; Juan de Dios Vial, presidente de la Corte Suprema; el regente de la Corte de Apelaciones, Rafael Correa de Sáa, decano del Tribunal de Cuentas; general Francisco Calderón, Comandante General de Armas; Fernando Errázuriz, por los propietarios, y Diego Portales, por los comerciantes, quedó encargado de preparar la convocatoria a otro Congreso y también establecer una división administrativa que permitiera elegir los diputados a base de una justa proporcionalidad con el número de la población.

Hemos hecho una constatación: la implantación de "facto" del régimen o

[14]Encina, Fco. ob. cit. T. IX: p. 187.

Artículo: El federalismo en Chile
Revista: Nº191, año LX (En-Jun, 1992)
Autor: Jorge Mario Quinzio Figuereido

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

forma federalista y su efectivo funcionamiento. No contradicen esta constatación otros acontecimientos de fines de 1825; antes bien la abonan por cuanto, lejos de ir contra dicho régimen, le abren el camino a su implantación legal. Los acontecimientos a que se alude son:

a) El 8 de octubre de 1825, un decreto del Director Supremo disuelve la Asamblea de Santiago.

b) Freire se ausentó, una vez disueltas la Asamblea y la Junta de Santiago y de haber sido desterrados Miguel Zañartu, José Gregorio Argomedo, Antonio Rodríguez Aldea, Joaquín Echeverría, Gaspar Marín, Francisco de Borja Fontecilla, Fray Justo de Oro, Felipe Santiago del Solar, José María Argomedo, José Santiago Palacios y el coronel Palacios de San Fernando;

c) Creación del Consejo Directorial, que durante la ausencia de Freire de Santiago gobernara, cuya presidencia, como se ha dicho, fue confiada a don José Miguel Infante.

Todos estos hechos se conjugan con la designación de Infante, afirmando y afianzando el régimen federalista ya implantado y en función, abriendo el camino a la consagración legal y constitucional. En efecto, la presidencia de Infante significaba "el triunfo de las tendencias liberales en el ánimo del Director y abría paso al advenimiento del federalismo como régimen necesario y permanente; porque Infante propagaba desde hacía tiempo el espíritu de la reforma de las instituciones nacionales, si no la teoría de la federación".

Infante había asumido el gobierno con la idea fija de implantar el régimen federal, aprovechando la ausencia de Freire y con la cooperación del Ministro del Interior, don Joaquín Campino, que también había tomado admiración del federalismo yanqui"[15].

[15] Sesiones. T. IX. pp. 608-610.