

LA CONSTITUCION DE 1925 Y LAS NUEVAS TENDENCIAS POLITICO - SOCIALES ⁽¹⁾

— por Julio Heise González —

PRIMERA PARTE: LAS NUEVAS TENDENCIAS POLITICO-SOCIALES

1. NUEVAS CORRIENTES ESPIRITUALES

Desde las postrimerías del siglo XIX y, particularmente con el nuevo siglo, aparecen en la cultura occidental pensamientos de nueva trayectoria.

Vivimos una época que ha visto nacer y desarrollarse una de las mayores crisis de valores que registra la historia: todos los antiguos sistemas tienden a disolverse.

La filosofía racionalista del siglo XIX se ha hecho impotente para explicar la existencia contemporánea, que posee un carácter genuinamente vitalista.

El racionalismo no es otra cosa sino el intento de explicar el acontecer social por móviles exclusivamente racionales, olvidando que la razón no es sino uno de los numerosos atributos del hombre.²

Un sistema que pretenda encerrar la vida en conceptos absolutos es totalmente extraño a nuestro siglo porque las relaciones más íntimas y más sutiles de nuestra vida no son abarcadas por el sistema que, fatalmente, destruye la multiplicidad viviente de la realidad social.

Pero, además, todo sistema trata de encajar la realidad social dentro del esquema de sus abstracciones, cuyas grandes líneas se trazan previamente (prescindiendo así de la realidad).

¹ Estas reflexiones en torno al espíritu de nuestra Carta Fundamental surgieron con motivo de haber cumplido la Constitución de 1925 un cuarto de siglo de vigencia el 18 de octubre de 1950.

² Bergson ha estudiado ampliamente esta característica del racionalismo.

En nuestros días el pensador desea precisamente salir de esta prisión que significa el sistema y llegar a una actitud espiritual indagadora frente a la vida. Explicar toda la realidad tal como se da, sin deformarla por una concepción filosófica previa.¹

Por otro lado, la esencia conceptual del racionalismo es de índole matemática. Sus métodos y su lógica inorgánicos lo llevaron a una interpretación meramente cuantitativa de fenómenos sociales complejos que a menudo representan pura cualidad.

El espíritu acentuadamente mecanicista del siglo XIX pretendió estudiar los fenómenos sociales con los mismos métodos aplicables a la realidad física, reduciendo cuanto ocurre a meras relaciones externas y mensurables, a datos estadísticos y tests, sin llegar más allá de la mera enumeración de hechos y correlaciones; creando así un mundo rígido, estático, sin el contenido vital, espiritual y humano de que está preñado todo fenómeno social.

El acontecer social es expresión de la conciencia humana, es obra de los hombres y como tal, no sólo es producto de la razón, sino también de las pasiones, de los instintos, de los prejuicios, del azar y de incontables otros factores entre los cuales la lógica y la razón, muy a menudo, pierden toda importancia.

Además, en el pensamiento del siglo XIX observamos un individualismo exagerado que condujo a tomar como punto de partida el fenómeno en sí, el individuo aislado, como si éstos pudiesen existir al margen de la vida.

Esta ficción de la independencia del individuo o de la institución frente al desarrollo vital ya no existe en nuestros días. La concepción mecanicista e "individualista" del mundo social ha sido reemplazada por una concepción "vitalista" y "social" en la cual el fenómeno sólo adquiere toda su importancia dentro de la trama de una vida colectiva.²

En esta forma se logra en nuestros días una visión más genuina de la realidad. Se trata de percibir, de coger los fenóme-

¹ Véase Francisco Romero, *Filosofía Contemporánea*, Buenos Aires, 1944.

² Uno de los primeros que reaccionará en este sentido será Guillermo Dilthey, en su obra *Introducción a las Ciencias del Espíritu*. Buenos Aires, 1944. Estudian también este problema: Karl Mannheim, *Ideología y Utopía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1941, y Max Scheler, *Sociología del Saber*. Santiago, 1936.

nos sociales, de una manera funcional, salvando las oposiciones entre el hombre y la realidad. Es una nueva manera de considerar la sociedad y los problemas humanos. Es el pensamiento de tipo funcional que, gradualmente, va reemplazando a los métodos tradicionales de pensar. Es lo que Bergson —hablando de la evolución creadora— ha denominado “la representación de una multiplicidad de penetración recíproca, la representación de una duración heterogénea, cualitativa, creadora, completamente distinta de la multiplicidad simplemente numérica”.¹

De acuerdo con esta nueva mentalidad funcional, los objetos no deben considerarse como un fin en sí mismo. Su verdadera naturaleza se revela en sus relaciones con otros seres u objetos.

Este proceso se observa claramente en la Economía que el racionalismo del siglo pasado transformó en un verdadero mundo aparte, independiente de la vida y de la voluntad del hombre. Para el intelectualismo la economía es un proceso de formas que se van desarrollando según leyes objetivamente técnicas e independientes de la vida y de la voluntad del hombre, el cual sólo es portador de este proceso.

De acuerdo con este pensamiento, la violenta lógica del desarrollo económico y, en general, de todas las formas históricas, no pregunta por la voluntad del hombre, ni por el sentido y las necesidades de su vida. Sin preocuparse de todo esto, la Economía sigue su camino violentamente, tal como si los hombres existieran por ella y no ella por la voluntad de los hombres.²

No se tomaba en cuenta el imperativo de tratar a los seres humanos como fines y no simplemente como medios.

Y es así cómo vemos que bajo la influencia del racionalismo y del industrialismo, el siglo XIX se deshumaniza, se entrega cada vez más a una causalidad mecánica, cuyas razones están por encima del desarrollo vital. En esta forma se pierde al hom-

¹ Véase, H. Höffding: *La Philosophie de Bergson*, pág. 160, París, 1917.

² Se establecieron leyes económicas de una validez tan absoluta e inalterable como las leyes naturales. Si los hechos resultaban lamentables para la vida del hombre nada se podía hacer para remediarlos. Así, por ejemplo, había que someterse ineludiblemente a la “ley de bronce”, y a otros principios igualmente lamentables.

bre como norma de valoración.¹ Frente a esta actitud mecanicista, frente a esta deshumanización, el siglo XX representa lo social, el humanismo en el sentido del hombre como orientación valorativa.

“De todos los mundos, dice Simmel, cuyas formas han sido producidas en y por el desarrollo vital y que después han encontrado su centro en sí mismo y a su vez dominan la vida, no hay ninguno que, como la Economía, se haya puesto frente al sentido de la vida, por su pura lógica objetiva, con una objetividad tan desconsiderada y con una violencia verdaderamente demoníaca”.²

En el terreno político-social ocurre algo semejante. En todo el mundo la actitud frente a los problemas constitucionales ha cambiado.

Ya no se habla del Estado en sí, en su aislamiento artificial, tal como lo presentaban las doctrinas políticas desde Aristóteles. El cuerpo social, ya no se considera como un ente de razón, sino como un hecho vivo, de compleja funcionalidad propia.³ Ahora se da importancia capital al rodaje dinámico de la gran política en sus relaciones con todos los aspectos de la vida social, que es donde, en realidad, adquieren los estados su forma y su estructura peculiares.

Es el punto de vista funcional que también se hace presente en la vida del derecho y que no considera ya las ideas y normas como valores absolutos, sino como productos del proceso social. No podemos concebir el desarrollo del derecho como independiente del conjunto social. El derecho y sus instituciones surgen a impulsos de toda la vida histórica, son productos de ella.

Por eso, para la ciencia política contemporánea no existe una teoría universal del Estado susceptible de explicar la vida política en general. A cada época, a cada período histórico corresponde una teoría diferente. Y ello es fácilmente explicable

¹ Este fenómeno está claramente descrito en la novela *La Hora veinticinco* de C. Virgil Gheorghiu: Buenos Aires. 1950.

² Jorge Simmel, *Problemas de la Filosofía de la Historia*, Buenos Aires. 1950. Además. Julio Heise G., *Jorge Simmel y su Filosofía Cultural*, Atenea, noviembre de 1927.

³ Las acciones humanas están determinadas más que por la razón, por los sentimientos y las pasiones que deben ser tomados en cuenta por el historiador.

porque, como es sabido, existe una diferencia esencial entre los hechos sociales y los fenómenos naturales. Mientras éstos presentan relaciones constantes e inmutables, la ciencia social debe tener presente el hecho elemental de que los fenómenos investigados por ella, sufren cambios incesantes.

Las verdades de las ciencias sociales dependen estrecha, directa y fundamentalmente del espacio y del tiempo. En este sentido, evidentemente, representan verdades distintas el chileno del siglo XVIII y el del siglo XX. Existe, indudablemente, una modalidad propia para cada época histórica.

De acuerdo con este criterio histórico, el principio de sujeción, la filosofía escolástica, el feudalismo, la economía gremial y el gótico son formas de vida histórica perfectas para la Edad Media porque obedecen al espíritu de aquella época.

Como asimismo en el siglo pasado y comienzos del actual, el liberalismo individualista en política y en economía, el racionalismo, el materialismo y el positivismo en filosofía, para no citar otros aspectos, son formas de vida histórica perfectas porque obedecen al espíritu y a las modalidades de la época.

2. LA REVOLUCION INDUSTRIAL Y LAS NUEVAS TENDENCIAS

Para nadie es una novedad el hecho de que en nuestra época hayan surgido, se hayan impuesto y estén triunfando principios que significan el fin, la destrucción de la filosofía política del siglo pasado.

Ya lo hemos dicho: cada época histórica posee ciertas corrientes, ciertos ideales operantes que influyen y determinan en forma decisiva toda la vida social de los pueblos.

Estas tendencias políticas se manifiestan generalmente en forma inconsciente. Las reconocemos en los actos, en las relaciones de los hombres. Sintetizan los fines y las aspiraciones de la voluntad humana. Muí a menudo aparecen como ideales y normas conscientes, pero —por regla general— permanecen del todo en la subconciencia, como que descansan sobre impulsos y

deseos, sobre pasiones e instintos de naturaleza diversa que determinan el carácter de las relaciones humanas.

Después de la guerra de 1914 —aunque no como una consecuencia directa y exclusiva de ella, pero, sí, acelerados, o más bien dicho, precipitados por ella— se han producido en el mundo civilizado cambios políticos y sociales importantísimos que han trastornado en forma radical y desde su base la estructura de los estados.

Los viejos problemas “doctrinarios” planteados en el siglo XIX pierden su importancia frente a los problemas económico-sociales que preocupan al siglo XX. Surgen nuevas inquietudes, una nueva técnica para resolver los conflictos, una moral y un plan de acción completamente diferentes de aquellos que se aplicaban en el siglo pasado.

En general, estos cambios se manifiestan por una creciente democratización y por una creciente actividad estatal, provocadas en gran parte por el industrialismo. El empuje y la fuerza de estos principios descansan en el hecho de estar determinados por exigencias concretas de la realidad social de la cual forman parte. De ahí el gran desarrollo que han alcanzado.

El proceso económico denominado industrialismo —que se inicia junto con el siglo XIX— alteró profundamente la totalidad de la vida social y ha tenido consecuencias políticas de gran trascendencia.

Desde luego, produjo un aumento general de la población del mundo y un desplazamiento en gran escala del trabajador de los campos a los centros urbanos.¹

En Chile el fenómeno de la despoblación de los campos se inicia débilmente en las postrimerías del siglo pasado. En esta época —como consecuencia principalmente de la explotación salitrera²— los campesinos del centro del país emigran al norte

¹ Entre 1800 y 1933 la población mundial ha pasado de 906 millones a 2.057 millones de habitantes. Véase, A. D. Lindsay: *El Estado Democrático Moderno*. México, 1945, pág. 244. La concentración de obreros en los centros industriales y la despoblación de los campos es un fenómeno que se manifiesta con su máxima intensidad en Inglaterra. Ciudades como Leeds, Birmingham y Sheffield, en el siglo pasado aumentaron su población en un 1.850%, en un 552% y en un 530%, respectivamente. Véase John A. Hobson, *The evolution of modern Capitalism. A study of Machine Production*, pág. 329. London, 1909.

² Como causa de despoblación de nuestros campos debemos recordar también el incremento considerable de las obras públicas a

minero y a otros centros industriales en busca de mejores salarios. En 1835 nuestra población era de 1.010.332 habitantes, y en 1895 alcanzó a 2.695.911 habitantes. En lo que va transcurrido de la presente centuria, Chile casi ha triplicado su población. El crecimiento ha sido de 1,6% al año. En 1920, teníamos 3.731.573 habitantes; en 1930, 4.287.445, y actualmente, la población sobrepasa los 6.000.000 de habitantes.

El censo de 1865 anota 17 ciudades con más de 5.000 habitantes y el de 1940 registra 63 ciudades con más de 5.000 habitantes.¹

Esta concentración de grandes masas de trabajadores —ya sea en centros urbanos o mineros— facilitó un desenvolvimiento notable de la educación. Los países industriales han abolido, prácticamente, el analfabetismo.²

Este es un fenómeno nuevo en la historia del mundo, cuyas consecuencias políticas interesa subrayar: ha hecho posible el gobierno democrático en áreas mucho más grandes que antes.

finis del siglo pasado y comienzos de éste, pero muy particularmente en la administración Balmaceda debido a los mejores salarios que se pagaban en estas obras públicas, lo que en parte explica la poca simpatía de que gozó Balmaceda entre nuestros agricultores. Sólo en la construcción de ferrocarriles trabajaban en el gobierno de Balmaceda alrededor de 20.000 hombres que (como anota don Alejandro Venegas en su obra *Sinceridad*, Santiago, 1910) ganaban salarios de un peso o un peso veinte diarios, mientras que en el campo sólo percibían treinta centavos diarios. Para don Alejandro Venegas es ésta una de las causas de la revolución del 91, e indiscutiblemente es un factor que distanció al sector terrateniente de Balmaceda.

¹ Sabido es que en la primera mitad del siglo pasado, el 82,1% de nuestra población era rural. En 1810, Santiago tenía 30.000 habitantes; Valparaíso, 4.000, y Concepción, 5.000. En 1835, Santiago tenía 45.000 y Valparaíso 20.000. En 1865, Santiago, 115.379, y Valparaíso, 70.000. En 1895, Santiago alcanzó 258.403 habitantes y Valparaíso 132.000. En nuestros días, el 53,7% de la población es urbana. Santiago sobrepasa el millón; Valparaíso tiene 250.000 habitantes; Concepción, 95.000; Talca, 60.000; Antofagasta, 56.000 y existen 16 ciudades con más de 20.000 habitantes. Véase *IX Censo General de la República*, año 1940, tomo II, pág. 489. Además, Mayor Oscar Kaplan C., *Geografía de Chile*, Santiago, 1948, pág. 68. Es necesario advertir que en nuestros censos oficiales, los centros mineros no se consideran población urbana. Sin embargo, para el problema que estudiamos aquí, debemos considerarlos como tales. En el norte minero, por ejemplo, la población urbana, incluyendo los centros mineros, llega a un 85%.

² En Chile, las estadísticas acusan para 1854, un 82% de analfabetos; en 1875, un 77%; en 1907 esta cifra baja a 60%; en nuestros días, los analfabetos forman el 16,3% de la población total. Es interesante anotar que el índice más bajo de analfabetos lo dan, precisamente, las provincias industriales como Antofagasta y Magallanes con 3,5% y Santiago y Valparaíso con 10%. En cambio, las provincias agrícolas de Curicó, Colchagua, Maule y Malleco acusan un 23,9% de analfabetos, el índice más alto de la República. Para completar estos datos véase *IX Censo General de la República*. Año 1940, tomo II, págs. 5, 6 y 8.

La democracia de "minorías" o democracia política del siglo XIX se transforma en democracia social o de "masas", en la cual toda la población adulta desempeña un papel activo. En el siglo pasado, la mayor parte de la población carecía de derechos políticos debido a su falta de cultura.¹

La revolución industrial también ha contribuido en gran parte a destruir la sencilla sociedad agrícola que, en el mundo entero y en países como Chile, había hecho de la democracia limitada o de minorías una forma de gobierno que se imponía naturalmente.

En efecto, en el siglo pasado el gobierno de nuestro país se hacía con y para un número reducido de ciudadanos que formaba la clase dirigente ligada en su totalidad a la agricultura, resultando así relativamente fácil armonizar las distintas corrientes de opinión que representaban los intereses de una sola clase social.

En Chile, será la guerra del Pacífico causa de un gran viraje. Ella terminará por destruir la sencilla sociedad agrícola que caracterizó a nuestra vida política y económico-social a través de todo el siglo pasado. Las faenas mineras (el salitre y el cobre en el norte y el carbón en el sur) y un comienzo de industrialización² irán presentando uno tras otro una serie de obstáculos a la democracia política o "limitada" del siglo pasado. Sobre todo produjo grandes cambios sociales: se transforma la clase alta, nace la clase media y surgen los primeros movimientos de la clase trabajadora.

Por otro lado, el industrialismo acentuó las diferencias sociales, produciendo desigualdades de riquezas superiores a las que han existido en cualquiera época anterior: aumentó en proporción enorme la riqueza de la clase patronal y dejó casi esta-

¹ Véase Karl Mannheim, *Libertad y Planificación*, México, 1946.

² Entre 1887 y 1894 se instalaron alrededor de 150 fábricas, algunas de cierta importancia como la Refinería de Azúcar de Viña del Mar, la Fábrica de Paños de Tomé (1865) y el Salto (1870), la Fábrica de Lozas de Penco, las fundiciones Klein y Kupfer. En el gobierno de D. Domingo Santa María se funda la Sociedad de Fomento Fabril. Los alemanes y descendientes de alemanes inician la industrialización del sur (Valdivia). La misma Guerra del Pacífico significó intensificar la industria fabril de productos necesarios para la guerra. Véase *Album Gráfico e Histórico de la Sociedad de Fomento Fabril y de la Industria Nacional*, pág. 26. Santiago, 1926.

cionarios los salarios reales de la clase trabajadora. En Chile, este fenómeno se acentuó con la política monetaria del período Parlamentario. La depreciación persistente del papel moneda —en 1878, 39,1/2 d.; en 1888, 261/4 d.; en 1898, 161/2 d.; en 1909, 8 d.; en 1926 6 d. y actualmente menos de 1/2 d. —aumentó las diferencias entre las clases sociales y determinó el despertar político de la clase media y todo el movimiento obrero chileno.

La revolución industrial, al amontonar a los obreros en ciudades insalubres y mal construídas y someterlos a una severa disciplina, hizo —con relación al período anterior— mucho más miserables sus vidas. En nuestro país, al comenzar el presente siglo, la situación del trabajador en las faenas salitreras era vergonzosa y humillante. Es interesante constatar que durante todo el siglo XIX en tanto que —desde el punto de vista político— los países industriales iban haciéndose cada vez más democráticos, la estructura de sus industrias se hacía más autocrática. “El gobierno de la industria contemporánea no es democrático. En conjunto, es más bien lo contrario. Esta organización autocrática de la industria produjo por reacción la organización democrática del movimiento de la clase trabajadora en los sindicatos. Dondequiera que haya aparecido el industrialismo ha producido alguna forma de acción sindical y algún tipo de organización de la clase trabajadora”.¹

Otra consecuencia importantísima del industrialismo es el creciente proceso de interdependencia económico-política.

En el siglo pasado cada país formaba una comunidad política y económica independiente y cerrada frente a las demás naciones. Una perturbación producida en un punto del globo desarrollaba sus efectos en ese punto sin afectar —por regla general— al resto del continente y siendo sus efectos totalmente nulos de un continente a otro.

Con la industrialización, con los progresos técnicos y científicos el mundo, en realidad, se ha hecho más pequeño. Ya no existen distancias en el mundo y las cordilleras, los mares y los continentes no son los obstáculos de antes. Son apenas pequeñas referencias en las cartas geográficas. Los progresos del industrialismo en el campo de la aviación, de la radio y de la televisión

¹ Véase A. D. Lindsay. Ob. cit., pág. 275.

hacen que hoy los hombres del mundo entero lean las mismas noticias, vean las mismas películas y sientan inquietud por los mismos problemas. Es así cómo el hombre contemporáneo adquiere conciencia de la unidad física del mundo, experiencia ésta totalmente extraña al hombre de otras épocas.

Desde el punto de vista económico, el mundo entero se ha convertido en un solo gran mercado. Los hombres se ven privados de trabajo en Chile —crisis salitrera de 1921 y en 1949 peligro de paralización de las faenas del cobre— como consecuencia de lo que ocurre en Europa o en los EE. UU. de Norteamérica. El hombre de nuestro siglo empieza a constatar que la vida económica y política de su país forma parte de un gran sistema interdependiente que obliga a las naciones a abrir sus fronteras y a los pueblos a juntarse para defenderse económicamente del hambre y políticamente de las amenazas contra la soberanía y la libertad de las naciones. Y es así cómo esta interdependencia del organismo social hace que la preocupación por los demás, que el interés social que los hombres manifiestan por sus semejantes, atraviesen hoy las fronteras estatales.¹

La unidad geográfica y social del mundo ha determinado una estrecha vinculación de los pueblos y naciones; vinculación que por su parte exige un nuevo orden social, una nueva comunidad internacional. Asistimos, indudablemente, a los comienzos de una sociedad internacional.²

Pero la consecuencia más importante del industrialismo ha sido, indudablemente, la quiebra de los supuestos del individualismo basado en el *laissez-faire*; supuestos que —hasta las primeras décadas del presente siglo— han determinado en todos los pueblos de la cultura occidental, el régimen jurídico de las relaciones patrimoniales.

En la sociedad contemporánea, la mayor parte de los hombres ganan su vida vendiendo su trabajo, tratando de encontrar un lugar en el cambio general de servicios. El liberalismo supo-

¹ Véase, A. D. Lindsay. Ob. cit., pág. 278.

² Esta interdependencia económico-política empieza a manifestarse débilmente al término de la primera guerra con el Tratado de Versalles y después de la última gran guerra esta interdependencia de los pueblos ha quedado reconocida jurídicamente en las Conferencias de San Francisco, al firmar todos los pueblos del mundo la Carta de las Naciones Unidas.

ne que en las relaciones patrimoniales las partes contratantes son igualmente libres de hacer o de negarse a hacer un trato. Se presupone la autonomía de la voluntad contractual¹ y las relaciones patrimoniales —por tanto— deben ser asunto de puro interés privado, prohibiéndosele al Estado intervenir en ellas. El fundamento jurídico de la vida económica sería, pues, la más absoluta libertad y la intervención del legislador sólo es acepta-

¹ El derecho, por lo tanto, está sufriendo en nuestros días una notable transformación. En efecto, instituciones jurídicas que arrancan del derecho romano y que parecían inamovibles han sido reemplazadas por nuevas formas jurídicas. El "derecho individualista" se va transformando paulatinamente en "derecho colectivista". En éste aparece un nuevo concepto del orden público, el orden público "económico", que ya no es sólo la ordenación que impide que un individuo mate, robe, perturbe la tranquilidad pública o se alce contra las instituciones del Estado, sino que es aquella ordenación que determina que no sea perturbado el conjunto de medidas y reglas que rigen la economía, organizando la producción y la distribución de las riquezas en armonía con los intereses de la sociedad.

Del "orden público económico" surge el concepto de delito económico. Sabido es que nuestra legislación castiga la destrucción voluntaria de riquezas o la paralización injustificada de los medios de producción. (Esta materia está reglamentada —entre nosotros— por el Decreto con Fuerza de Ley N° 195 de 1931; por Ley N° 5.125 de marzo de 1932 y Decreto-ley N° 520 de 30 de agosto de 1932, que creó el Comisariato General de Subsistencias y Precios).

Las nuevas orientaciones del Derecho han sido estudiadas por distinguidos catedráticos de la Universidad de Chile, en una serie de conferencias publicadas el año 1942 bajo el título de *Las actuales orientaciones del Derecho*. También ofrecen gran interés para esta materia, los recientes estudios de Filosofía del Derecho, de F. Neumann: *Koalitionsfreiheit und Rechtsverfassung*, Berlín, 1932. Kurt Geiler: *Beiträge zum Wirtschaftsrecht*, Mannheim, 1932 y Max Weber, *Sociología del Derecho en Economía y Sociedad*, México, 1946.

En relación con el delito económico, véase la interesante memoria de prueba de don Rodolfo Borzutzky, titulada: *El Delito Económico*, Santiago, 1949. Para esta materia también se puede consultar el trabajo sobre *Delitos Económicos*, del profesor don Raúl Varela, presentado al 2º Congreso Latinoamericano de Criminología. En este Congreso se aprobó un voto presentado por la delegación chilena, reconociendo la existencia del delito económico. En los dos primeros considerandos de dicho voto se establece lo siguiente:

"1º Que las transformaciones económicas y sociales producidas en el curso del actual siglo, han modificado substancialmente los conceptos sobre los cuales reposaban las relaciones jurídicas patrimoniales, substituyendo por la dirección estatal o corporativa de la economía y del contrato, el principio de la libre contratación y de la autonomía de la voluntad hasta antes vigente.

"2º Que esta transformación, que pone de relieve la importancia social del fenómeno económico y la necesidad de considerarlo en la integración del concepto de "orden público", señala la insuficiencia de las figuras delictivas contempladas en los códigos penales correspondientes a la época del individualismo jurídico y la urgencia de sustituirlas y completarlas por otras y con otras que aseguren la debida protección del bien jurídico "orden público económico", mediante la imposición de penas a los que lo trasgredan". *Segundo Congreso Latinoamericano de Criminología*. Tomo II, Fágs. 11 y 16, Santiago, 1941.

da para sancionar a los que, precisamente, turben esa libertad.

Ahora bien, para que estos supuestos se cumplan, las partes tienen que ser aproximadamente iguales en recursos y en poder, lo que es absolutamente imposible en el complejo mundo económico creado por el industrialismo. Con el progreso técnico casi han desaparecido las empresas individuales (sociedades de personas), que han sido reemplazadas por sociedades anónimas (sociedades de capitales), cada día más gigantescas y poderosas frente a las cuales el individuo aislado queda a merced de la otra parte contratante. En tal situación la libertad en los cambios se hace unilateral en beneficio del más fuerte.¹

Los supuestos de la autonomía contractual, de la igualdad de las partes contratantes y de la libertad en los cambios no se cumplen porque en el individualismo liberal las partes tienen un poder político y económico marcadamente desigual. De este modo, bajo un gobierno aparentemente democrático se llega —en el liberalismo— a una desigualdad. De suerte que la libertad contractual que preconiza el liberalismo ha llegado a ser puramente nominal porque prácticamente ha desaparecido en nuestros días la igualdad en la fuerza de contratación.

Un siglo de industrialismo ha dado al hombre dominio absoluto sobre la naturaleza. Nunca hemos tenido a nuestro alcance mayor número de fuerzas y tesoros. La tierra, el agua, el aire y el fuego se han transformado en servidores sumisos.

Con el mismo trabajo necesario hace un siglo para proveer de escasa cantidad de bienes a un reducido número de personas, podemos hoy día abastecer a toda la humanidad con una verdadera abundancia de medios de vida. En general, hasta los pueblos más atrasados de la tierra disfrutan hoy de un nivel de vida material más alto que el de cualquier país más civilizado de un siglo atrás.

Pero dentro del capitalismo liberal e individualista, el hombre es hoy incapaz de dirigir esta abundancia de bienes.

Este hecho aclara súbitamente la última y verdadera causa de la crisis económico-social que aflige al mundo y que no es sino otra de las tantas consecuencias del industrialismo. El des-

¹ Véase, A. D. Lindsay, *Ob. cit.*, págs. 154

envolvimiento espiritual del sujeto económico, es decir, del hombre, no ha mantenido relación con el desenvolvimiento de los métodos para la repartición y regulación de las riquezas.¹ En el momento en que el hombre parecía materialmente más poderoso, estaba espiritualmente más débil.

El individuo como productor y consumidor queda enteramente subordinado a las fuerzas económicas, pues en el capitalismo liberal no se produce para el consumo, sino que se consume para aumentar la producción y se produce sólo para aumentar el lucro.

Producto de la era materialista y racionalista, el industrialismo olvidó al hombre, olvidó todo lo que es verdadera vida y convirtió la economía en una finalidad abstracta, sin darse cuenta de que la actividad económica es sólo una manifestación del mundo espiritual de la cultura. En el industrialismo capitalista del siglo pasado, la finalidad inmediata de la actividad económica no es la satisfacción de las necesidades del hombre o de un grupo de hombres, sino exclusivamente el aumento de las disponibilidades monetarias.² Esta finalidad inmanente a la idea del sistema capitalista transforma la economía en un mundo aparte, independiente de la vida y de la voluntad del hombre. Es ésta la situación del mundo económico al comenzar el presente siglo.

De ahí, que —desde la primera gran guerra— podamos constatar en todas partes el nacimiento de un nuevo espíritu de comunidad claro y vigoroso, un principio de solidaridad social, que servirá de fundamento moral a una nueva vida económica en la cual el espíritu de empresa individual retrocederá frente al espíritu dirigido a un fin de utilidad común, que sería la satisfacción de las necesidades sociales. Este espíritu ya no estaría animado por el afán de lucro, sino por un principio de solidaridad y de comunidad fundamentado en el cumplimiento del deber.

¹ Véase Jorge Simmel, *Philosophie des Geldes*. Leipzig, 1900, y Werner Sombart, *Der Moderne Kapitalismus*. Leipzig, 1916 a. 1928, 6 vols.

² Véase Julio Heise G., *Las doctrinas económicas de Werner Sombart*. Memoria publicada en los Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, 1935.

Es necesario reducir la política económica de los gobiernos a una pauta clara y determinada para que la vida económica siga un solo e indiscutible cauce: el bienestar colectivo.

3. LA CRECIENTE DEMOCRATIZACION

En íntima relación con el industrialismo se encuentra el fenómeno de la creciente democratización de la mayoría de los estados, fenómeno político que se hace notar desde fines del siglo pasado.

El parlamentarismo es una etapa de este proceso.

Después de la primera guerra mundial (1914), la democratización de los estados se acelera en forma visible. Fuerzas postpuestas en el siglo XIX adquieren en nuestros días vida política y han sido llevadas al gobierno. Nuevas y más extensas capas sociales han llegado al poder.¹

Es —como ya hemos visto— el industrialismo que arrastra a la acción a aquellas clases sociales que antes sólo desempeñaban un papel pasivo en la vida política.

El siglo XIX —con criterio individualista y exclusivamente jurídico— proclamó la doctrina de los derechos individuales considerados desde el punto de vista de la libertad. El siglo XX —orientado por las nuevas tendencias políticas— ha proclamado los derechos sociales del hombre, subrayando el concepto democrático de la igualdad, no sólo de la política, sino también de la igualdad social y económica.² Su actitud es anti-individualista porque pretende que el fin del Estado no debe juzgarse con criterio exclusivamente político. El derecho "individualista" se va transformando paulatinamente en derecho "colectivista". Al lado de los derechos individuales proclamados por la Revolución Francesa, se incorporan en los textos fundamentales, los derechos sociales. A las garantías individuales se agregan las ga-

¹ Véase, Julio Heise G., *El liberalismo y las tendencias políticas de la post-guerra*, Atenea, marzo de 1929.

² Véase, Gabriel Amunátegui: *Manual de Derecho Constitucional*, Santiago 1950, págs. 171 y siguientes.

rantías sociales. Al problema de la libertad, sucede el de la igualdad; a lo político, lo económico-social; a lo individual, lo social.

Desde luego advertimos que la Revolución Francesa —que representa la victoria definitiva del liberalismo en Europa— no significó la emancipación de la clase trabajadora, sino simplemente el triunfo del comerciante, del industrial y del banquero, vale decir, de la burguesía, frente a los privilegios feudales, frente al absolutismo del Antiguo Régimen.

Aunque los trabajadores participaron en la Revolución —porque la burguesía le dió carácter universal a sus demandas y porque las exacciones de la nobleza afectaban prácticamente a toda la población— lo hicieron sólo como comparsa, sin organización de ninguna especie, arrastrados por los caudillos de la Revolución.

Por lo demás, la burguesía triunfante, al organizar la victoria no se preocupó de los trabajadores.¹ Políticamente fueron excluidos de toda intervención en el gobierno. A los cuerpos legislativos y demás instituciones políticas sólo podía llegar el contribuyente. Desde el punto de vista económico, en vano buscaríamos en la legislación revolucionaria alguna preocupación por la masa trabajadora. Aquella época está muy lejos de nuestros tiempos en que el Estado confiere a los trabajadores derechos como clase social. En general, una vez triunfante la revolución, la actitud de los grupos dirigentes frente a los trabajadores fué más bien de hostilidad como lo prueba la actitud que asumieron frente al grupo de los “enragés” y de los “babouvistas” que se organizaron circunstancialmente urgidos por el hambre que produjeron la contrarrevolución y las complicaciones internacionales.

Pues bien, esta actitud de hostilidad será también la del liberalismo a través de todo el siglo pasado. Es que la Revolución

¹ Todas las revoluciones que se han realizado a nombre de la burguesía liberal, han contado con el apoyo del pueblo que ha sentido la necesidad de libertad con la misma fuerza que aquélla. Este es el caso del movimiento Igualitario de Winstanley que apoyó a Cromwell; de los comunistas de Babeuf que colaboraron en la Revolución Francesa y de los obreros rusos que en 1905 organizaron “soviets” en ayuda de la burguesía. Pero apenas triunfante la revolución, la burguesía se dedica a reprimir los movimientos populares casi siempre con la entusiasta cooperación de sus enemigos de la víspera: la nobleza, que frente a las pretensiones de la clase trabajadora no vacila en colocarse al lado de la clase de los industriales y comerciantes.

Francesa, desde el punto de vista social, no es sino el triunfo de la burguesía sobre la aristocracia de derecho divino.¹ Y este triunfo se refiere sólo a Francia² porque la burguesía, vale decir, la clase de los industriales y comerciantes, en la mayor parte de los Estados europeos conquistará su independencia frente a la aristocracia feudal sólo en pleno siglo XX.³

En nuestros días al nuevo Derecho Público le interesa, tanto o más que el individuo mismo, la sociedad. Ha surgido un nuevo sujeto de derecho: la sociedad. El neoconstitucionalismo limita resueltamente los derechos del individuo toda vez que éstos se opongan a los intereses del organismo social. Los derechos sociales han pasado así a la categoría de principios fundamentales que como tales priman sobre los derechos individuales. El individualismo tan característico del siglo XIX ha perdido en nuestra centuria toda posibilidad de sobrevivir. En cambio, "lo social", indudablemente centra la existencia toda del hombre contemporáneo.

En las Constituciones del siglo XX, a partir de la primera postguerra vemos consagradas estas nuevas tendencias.⁴ La Cons-

¹ Véase Jean Jaurés: *Histoire socialiste de la Revolution Française*. Paris, 1927. "Estamos equivocados —anota muy acertadamente este autor— al pensar que el estado llano es una sola clase; está compuesto de dos clases cuyos intereses son diferentes y aun opuestos".

² En Inglaterra este triunfo se había logrado un siglo antes, en 1688.

³ En Alemania, en 1918; en España en 1931; en Rusia la clase burguesa nunca alcanzó a dominar, porque este país pasó directamente de una organización feudal al actual régimen comunista.

⁴ En el constitucionalismo de la postguerra estos derechos sociales y económicos se han concretado, en general, a lo siguiente:

^{1º} Dar al derecho de propiedad una función social que autoriza al Estado cualquier limitación en nombre de los intereses colectivos. (Reglamentan esta materia, entre otras, las siguientes Constituciones: la de Chile, Art. 10, inc. 2º; la de Weimar, Art. 153; la de México, Art. 27 y la de la República Española, Art. 44).

^{2º} Reglamentar y consolidar los derechos campesinos a través de la propiedad agraria. (Constituciones de: México Art. 27, inc. 2º; Perú, Art. 47; Polonia, Art. 99, inc. 2º; España, Art. 47, inc. 1º y Yugoslavia, Arts. 41, 42 y 43).

^{3º} Crear el patrimonio familiar inalienable, inembargable y libre de impuestos. (Constituciones de: Weimar, Art. 155, México, Art. 27; España, Art. 47. Nuestra Constitución insinúa esta idea en su Art. 10 Nº 14, inc. 3º).

^{4º} Dar al trabajo un valor objetivo considerándolo como un deber social. (Constituciones de: Weimar, Arts. 157 y 158; España, Art. 46 y Rusia, Art. 9).

^{5º} Consagrar la libertad y el derecho de sindicalización. (Constituciones de: Weimar, Art. 159; México, Art. 123; España, Art. 39).

^{6º} Consagrar el derecho de huelga. (Constitución de México, Art. 123).

^{7º} Recomendar al Poder Legislativo la dictación de leyes sociales.

titución mexicana promulgada el 5 de febrero de 1917¹ y la soviética de 1918, son las primeras que marcan una reacción frente al constitucionalismo clásico del siglo XIX.

La Constitución alemana de Weimar promulgada el 11 de agosto de 1919 y evidentemente inspirada en los modelos de México y Rusia, creó una perfecta estructura gubernamental de servicios sociales. El Reichstag, de acuerdo con esta Constitución, está obligado a proporcionar a la clase obrera un mínimo de bienestar social.

En el Estatuto de Weimar se inspiraron las Constituciones de Checoslovaquia (1920), Hungría (1926), Grecia (1927), España (1931), Portugal (1933), Austria (1934), Francia (1946), Yugoslavia (1946), Argentina (1949), las reformas que en 1941 se introducen en la Constitución de Panamá, y finalmente, las reformas incorporadas en el año 1928 en la Constitución mexicana de 1917, tal vez las más avanzadas en materia de reivindicaciones sociales y económicas.² En general, el constitucionalismo de la primera postguerra ha procurado afianzar la creciente democratización, incorporando al texto de las Constituciones declaraciones referentes a los derechos sociales y económicos del individuo.

Nuestra Constitución de 1925 también recibió la influencia de la doctrina de los derechos sociales y económicos. En efecto, el N° 14 del artículo 10 ha incorporado a nuestro Derecho Público como recomendación, como norma que la Constitución señala a los legisladores: la protección al trabajo, a la industria

Para esta materia véanse: Guillermo Izquierdo A: "La racionalización de la Democracia". Santiago, 1934. Carlos Estévez G. "Elementos de Derecho Constitucional Chileno". Santiago, 1949. Gabriel Amunátegui J. "Manual de Derecho Constitucional". Santiago, 1950. Ricardo Levene, "Historia de América", tomo XIV. "Textos Constitucionales de los Estados Americanos". Buenos Aires, 1942, y "Las nuevas Constituciones del mundo", con una introducción de B. Mirkine Guetzévith, Madrid, 1931.

¹ Véase Historia de América dirigida por Ricardo Levene, tomo XIV, "Textos Constitucionales de los Estados Americanos", págs. 81 y sigs. Buenos Aires, 1942.

² En estas reformas constitucionales, México impone la legislación sobre el trabajo, estableciendo las bases a que debe ceñirse. Se limita la jornada máxima y se precisa el salario vital mínimo. Todos los obreros tienen derecho a una participación en las utilidades. A trabajos iguales corresponden salarios iguales, sin atender a sexo o condición. Los derechos del trabajador son irrenunciables. Véase Constitución mexicana. Tit. VI. Art. 123. Incs. I a X. en *Historia de América*, dirigida por Ricardo Levene. Tomo XIV, pág. 115.

y a las obras de previsión social. Se reconoce a cada chileno el derecho a un mínimo de bienestar. Se recomienda la división de la propiedad y la constitución de la propiedad familiar y se considera deber del gobierno velar por la salubridad pública.¹

Estas disposiciones constitucionales han sido cumplidas en nuestro país con la promulgación del Código del Trabajo en 1931, que no representa sino la culminación de la legislación social iniciada en nuestro país por el Presidente Alessandri en 1924. También podemos recordar la ley de Colonización Agrícola de 1928, la ley sobre Medicina Preventiva de 1938 y la ley de Huertos Familiares.

El constitucionalismo de la postguerra consagró definitivamente la universalidad del sufragio con el voto femenino y el sistema de representación proporcional.²

La Constitución alemana de 1919 consagró el sufragio femenino en forma amplia. Otro tanto hace EE. UU. en la XIX enmienda constitucional de 1919; como asimismo Inglaterra y la mayor parte de los países europeos.

¹ La disposición constitucional dice textualmente: "Art. 10. La Constitución asegura a todos los habitantes de la República: 14. La protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización.

"El Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.

"Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así.

"Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad".

² Dejando a un lado el derecho público fascista y soviético que niegan todo fundamento jurídico y toda razón política al derecho de sufragio, el neo-constitucionalismo democrático ha introducido junto al concepto de sufragio universal, el de sufragio social con el cual se pretende "que los valores humanos superiores y organizados se expresen en la vida del Estado. al lado del sufragio universal igualitario individual y directo" como lo define el tratadista francés M. Bernard Lavergne en su obra *Les Gouvernements des Démocraties Modernes*, citado por don Guillermo Izquierdo A., en su libro *La Racionalización de la Democracia*, Santiago, 1934, pág. 225. Este interesante trabajo de don Guillermo Izquierdo trae también un estudio sobre derecho público fascista y soviético.

Nuestra legislación otorgó a la mujer, originariamente, el derecho a sufragio municipal y por Ley N° 9.292, de enero de 1949, el voto político.

En nuestra Constitución de 1925 desaparece la inhabilidad que afectaba a los sirvientes domésticos y el artículo 25 consagra el régimen de la representación proporcional al disponer que: "en las elecciones de diputados y senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos".¹

Nuestro Derecho Público reconoce personería jurídica a los partidos políticos: sólo ellos pueden prohijar candidaturas de parlamentarios. En este mismo orden de ideas, la Constitución de 1925 contempla en forma directa la dieta parlamentaria que permite el acceso al Parlamento a los ciudadanos de escasos recursos económicos.

Desde el punto de vista de la creciente democratización merece destacarse también la tendencia del neoconstitucionalismo a la consagración del gobierno semidirecto.

Se pretende hacer el consentimiento todo lo frecuente y personal que sea posible por medio de: las elecciones anuales, la teoría de la delegación, la doctrina de la iniciativa popular, la revocación del mandato o "recall", el referendun, el gobierno de asamblea, etc.

De acuerdo con la teoría de la delegación, la función parlamentaria pasa a ser el ejercicio de un mandato que los partidos políticos han conferido a los parlamentarios. Estos pasan a ser mandatarios y no representantes de la nación.

Esta nueva concepción jurídica de la naturaleza de la función parlamentaria explica también la revocación del mandato o "recall" en virtud del cual la ciudadanía puede deponer a sus parlamentarios, que como mandatarios de quienes los eligieron,

¹ Este sistema de representación proporcional ha sido desarrollado y reglamentado en la Ley General de Elecciones N° 9.354, de 14 de enero de 1949, en la Ley N° 9.292 ya citada, en la Ley N° 1.419, de marzo de 1949 y en la Ley General Sobre Inscripciones Electorales de 14 de septiembre del mismo año.

no pueden separarse de las instrucciones recibidas y en caso de hacerlo, los ciudadanos tienen derecho a destituirlos.¹

Si los ciudadanos desean una legislación que sus representantes no han iniciado, deben tener la posibilidad de pedirla. Esto es lo que se denomina iniciativa popular. Finalmente, con el referendum ninguna ley aprobada por el Parlamento debe entrar en vigencia antes de que se haya efectuado una consulta popular con respecto a ella.² En el gobierno de Asamblea, el Ejecutivo, los ministros y el jefe del Estado son elegidos en conjunto por la Asamblea misma.

Como se ve, estas reformas llevan a una intervención más directa de la ciudadanía en el gobierno. Representan una notable transformación del Derecho Público tradicional. El ciudadano deja de ser un simple elector y pasa en cierto modo a ser legislador.

Nuestra Constitución, aunque no consagra las reformas indicadas más arriba, establece, sin embargo, la consulta plebisci-

¹ El recall o revocación, de origen suizo, ha venido a revolucionar principios fundamentales del Derecho Público clásico.

En EE. UU. y en Suiza la revocación tiene un carácter local, esto es, se refiere a las legislaturas de los cantones y de los estados de la Unión.

En Alemania, algunos estados federales como Mecklemburgo-Strelitz establecieron la revocación *ipso jure* del mandato, que opera como consecuencia de un referendum que haya rechazado una ley ya aprobada por una Asamblea. Esta debe, en tal caso, cesar automáticamente en sus funciones, porque se supone que desautorizada por el referendum ha dejado de representar al pueblo.

La Constitución alemana en su Art. 43 establece también la revocación con respecto al Presidente de la República y el Reichstag. En efecto, los dos tercios del Reichstag pueden acordar la destitución del Presidente, con lo cual éste cesa en sus funciones. Esta decisión debe someterse al referendum. Ahora bien, si el pueblo se pronuncia contra la destitución acordada, el Presidente debe considerarse reelegido y el Reichstag, por el contrario, disuelto. Es también un tipo de revocación tácita.

Pero es en Rusia donde la teoría de la delegación ha sido llevada a sus últimos extremos con el principio del mandato imperativo. De acuerdo con este principio un diputado de los Soviets no representa a la nación, sino solamente los intereses del grupo de sus electores. De tal suerte que —como lo establece el artículo 75 de la Constitución de la URSS—, “los electores que han enviado un diputado al Soviet tienen en todo momento la facultad de destituirlo y de proceder a nuevas elecciones”.

Esta doctrina del mandato imperativo fué expuesta ya al comenzar este siglo por Trotzky y Bujarín. Véase Trotzky *Historia de la Revolución Rusa*, Valencia, 1919.

² En Suiza nació la institución del referendum. Los artículos 118, 119 y 120 de la Constitución suiza lo consagran. 30.000 ciudadanos u ocho cantones pueden solicitar el sometimiento de toda ley federal o decreto de carácter general a la sanción del electorado. Tratándose de reformas constitucionales es obligatorio el referendum. De Suiza, la institución pasó a los dominios británicos, a algunos Estados de la Unión Norteamericana y hoy día lo encontramos con algunas variantes en casi todas las Constituciones de la postguerra.

taria para el caso de que las Cámaras desechen todas o algunas de las observaciones del Presidente de la República e insistieren en el proyecto de reforma constitucional por los dos tercios de sus miembros.

En este caso, el Presidente de la República, o promulga el proyecto de reforma, o consulta a la nación los puntos en desacuerdo. Con esta consulta plebiscitaria (reglamentada por el decreto-ley 544, de 19 de septiembre de 1925), los ciudadanos tienen una oportunidad para intervenir directamente en el ejercicio de la soberanía.¹

De esta manera, el círculo de las personas que en forma directa participan del gobierno se ha agrandado considerablemente en todas partes.

Este hecho produce consecuencias de la mayor importancia. Desde luego, se opera un desplazamiento del poder. Este deja de estar en manos de esa capa superior, de esa minoría, a la cual el liberalismo del siglo pasado entregaba el gobierno.

Con el término de la gran guerra desaparecieron las cámaras altas aristocráticas: el Consejo del Imperio ruso, la Cámara Alta del Japón, la Cámara de los Señores en Prusia, la Cámara de los Magnates en Hungría, que representaban a la aristocracia hereditaria. En general el neo-constitucionalismo tiende a disminuir las funciones de las cámaras altas.

Nuestra Constitución quitó al Senado toda atribución política y fiscalizadora, reservando esta atribución únicamente a la Cámara de Diputados (Art. 39, inc. 2º).

También en Inglaterra con el Parliament Act. del año 1911, la función legislativa de la Cámara de los Lores ha quedado reducida respecto de ciertas leyes al ejercicio del derecho de veto suspensivo.

De esta manera, en nuestros días, han llegado al poder nuevas capas sociales extendiéndose así el círculo de las personas que, en alguna forma, participan del gobierno.

En Chile, se producirá el violento despertar político de nuestras clases popular y media que disputarán el campo de la

1. Véase artículo 109 de nuestra Constitución.

vida pública a la antigua oligarquía que nos gobernó por espacio de un siglo.

En este sentido también es interesante el movimiento agrario que, con caracteres más o menos acentuados, empezó a operarse en todo el mundo después de la guerra del 14.

Este problema que por su analogía nos recuerda el problema agrario patrocinado en la antigua Roma por los hermanos Cayo y Tiberio Graco, está íntimamente relacionado con la despoblación de los campos y el industrialismo de las grandes ciudades.

La solución de este problema en los países de la Europa oriental —sobre todo en Polonia, Rumania, Prusia, Checoslovaquia, estados del Báltico y Bulgaria— ha traído consigo cambios políticos y sociales profundos en esos países, cambios que se traducen en una democracia más acentuada.

En nuestro país, se creó la Caja de Colonización Agrícola que pretende resolver el problema de la colonización según el modelo europeo, esto es, por medio de la expropiación de los fundos de la zona central.

Interesante es también, desde este punto de vista, la política colonial inglesa que ha abandonado totalmente la idea del centralismo. La aprobación del Estatuto de Westminster —el 11 de diciembre de 1931— consagró prácticamente la soberanía legislativa de los dominios británicos. Igual alcance tiene —desde el punto de vista de la creciente democratización— el desplazamiento de los partidos políticos en Inglaterra. El alejamiento del partido Liberal y la participación en el gobierno del partido Laborista, significan el reconocimiento político de un cambio social importante hacia una democracia más poderosa, más fuerte.

Finalmente, en materia de derechos individuales nuestra Carta del 25 contempla, por un lado, el impuesto progresivo y, por otro, se reconoce al Estado la facultad para limitar el ejercicio del derecho de propiedad. La proporción matemática y uniforme entre la riqueza gravada y los tributos que establecía nuestra Constitución de 1833 se estimó que no expresaba la justicia distributiva de las cargas públicas. De esta suerte nuestra Carta Fundamental consagra la "progresión" de las contribucio-

nes que nuestra legislación había reglamentado ya poco antes de promulgarse la Constitución.¹

En esta forma el nuevo espíritu constitucional empieza a despojarse de ese criterio exclusivamente jurídico e individualista y, con mayor sensibilidad humana, legisla sobre trabajo y asistencia social.

Esta nueva democracia —que podemos denominar democracia social— se apoya en grandes masas populares y plantea al Estado otros problemas muy distintos de aquellos que le presentaba la democracia del liberalismo (o democracia política) con su clase superior gobernante basada en la propiedad y en la ilustración.

Ya no son las ideas del liberalismo las que se imponen. El fin del *laissez-faire* preconizado por J. M. Keynes es ya un hecho. La idea de la democracia triunfa así en todas partes como consecuencia de la nueva estructura social de los estados creada por las dos últimas guerras. En nuestros días surge una demanda de “justicia social” frente a la “justicia legal” del siglo XIX.

4. LA CRECIENTE ACTIVIDAD ESTATAL

En la conciencia del mundo civilizado se han operado —junto con los cambios políticos y sociales que trajo consigo la gran guerra— grandes mutaciones en el criterio con que se apreciaban hasta entonces las funciones del Estado.

Antes de la guerra del 14, era la ideología del liberalismo la que determinaba esas funciones. En nuestros días, la filosofía política del siglo XIX ha resultado impotente para resolver muchos problemas sociológicos y, sobre todo, económicos que afectaban la vida misma de los estados.

El liberalismo favorece la inercia del Estado. Para la escuela liberal el Estado es un organismo pasivo: sus funciones se redu-

¹ Véanse Decreto-ley N° 330, del 12-III-925 sobre impuesto complementario sobre la renta y Decreto-ley N° 416 sobre contribución de herencias y donaciones.

cen a no estorbar la libre acción individual. Gobernar es no estorbar. El gobernante sólo debe guiar, dirigir, presidir. ("Gobierna mejor, el que gobierna menos", es la frase que sintetiza el ideal democrático del siglo XIX).

El criterio político dominante en nuestros días es, en este sentido, completamente opuesto. Si a principios de nuestro siglo la acción del Estado era todavía discutida y ardientemente atacada por el liberalismo, después de la primera guerra mundial ha quedado establecido como un principio político indiscutible la necesidad de que el Estado organice los intereses particulares supeditándolos a los intereses superiores de la vida nacional.

Mientras la democracia del siglo XIX concedió poder político sólo a un pequeño grupo acomodado y culto (democracia de minorías), el hombre pudo regular y controlar la vida social con el principio del *laissez faire* que —en las democracias políticas de la centuria anterior— indiscutiblemente mantuvo el equilibrio de la marcha social.

Pero desde que se hace efectiva en el siglo XX la democracia social, es decir, desde que todas las clases desempeñan una parte activa en la política, el principio liberal se ha hecho impotente para controlar la marcha social.

Con la creciente complejidad de las relaciones humanas el *laissez-faire* ha producido en nuestro siglo más bien caos, anarquía en la vida político-social.¹ De ahí que a medida que avanza la presente centuria podamos constatar una incredulidad cada vez mayor en cuanto a que el hombre pueda controlar la vida social con los principios preconizados por la filosofía liberal individualista.

El criterio político en nuestros días ha cambiado radicalmente. El estatismo, que cada día se acentúa más, es la negación del *laissez-faire* y de toda la ideología política del siglo pasado.

En general, podemos decir que el Estado ha ampliado sus funciones en tres sentidos: desde el punto de vista político, hacia el lado económico y hacia el lado social.

¹ Véase Wilhelm Röpke: *La Crisis Social de nuestro tiempo*, Revista de Occidente. Madrid, 1947.

En el terreno *político* la idea del Estado como poder organizador de los intereses particulares, se acentúa, se impone cada día con mayor violencia.¹

De ahí la tendencia del neoconstitucionalismo a vigorizar la acción y las atribuciones del poder Ejecutivo.²

Desde este punto de vista nuestra actual Constitución representa una enérgica reacción frente al pseudoparlamentarismo que se practicó en Chile desde 1891 hasta 1925.

Sabido es que en este período el poder público pierde toda su eficacia. La esterilidad parlamentaria y gubernativa es el símbolo de esta época. Y todo ello no por indolencia ni falta de capacidad o patriotismo de nuestros estadistas, sino simplemente como una consecuencia lógica del sistema que en nuestro país representa la culminación de la filosofía liberal individualista y ya sabemos que esta filosofía política niega al Estado todo principio realizador.

Reaccionando contra esta tendencia, la Constitución de 1925 establece un régimen de gobierno cimentado sobre la base de la separación de los poderes, con fuerte —con excesivo— predominio del Ejecutivo. En su esencia, nuestra Constitución es autoritaria.

¹ Don Arturo Alessandri, inspirador de la Constitución de 1925, en carta dirigida al diputado conservador don Jaime Larraín, el 29 de septiembre de 1921, entre otras cosas, le expresa: "Yo estoy seguro también de que usted no condenará la iniciativa del Presidente de la República para impulsar proyectos de ley de interés nacional, pues, contrariamente a lo que piensan espíritus reaccionarios y anticuados, el Presidente de la República, como todos los gobernantes modernos, no es ni debe ser una masa inerte sino que su rol es precisamente el de una fuerza de acción y de impulso en todo aquello que mire al bienestar y al progreso del país..." Véase *El Presidente Alessandri a través de sus discursos*. Biblioteca América. Sec. Chilena, Santiago, 1926, pág. 95.

² Muchas Constituciones han llegado a dotar al Ejecutivo de la facultad de legislar para los casos de emergencia: decretos con fuerza de ley, leyes delegatorias.

En los Estados Unidos de Norteamérica, bajo el gobierno del Presidente Roosevelt, para poner remedio a la crisis social que se agudizaba, fué preciso ir al otorgamiento de poderes extraordinarios en materia económica al Presidente de la República, quitándole tales prerrogativas al Congreso, lo cual significa una tendencia bien acentuada hacia el régimen de economía dirigida.

Por reforma de agosto de 1926, introducida en la Constitución de Polonia, entre otras cosas, se establece la facultad presidencial de dictar ordenanzas-leyes en el tiempo intermedio entre la disolución de la Dieta y la instalación de otra nueva, con la obligación de someterlas a la aprobación de esta última. También la Constitución de la República española en su artículo 61, contempla esta delegación de la función legislativa.

El Poder Legislativo no puede ya —en sentido alguno— imponer al Presidente una política tal o cual como ocurría en el período parlamentario. Con el Estatuto de 1925, si el Congreso desea una determinada política, el instrumento de que dispone es únicamente la actividad legislativa. Prácticamente se ha suprimido la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados.¹

El predominio del Ejecutivo se ha acentuado en nuestro Derecho Público con la reforma constitucional de 1943 que vino a radicar en forma exclusiva en el Presidente de la República la iniciativa de importantes proyectos de leyes, preferentemente de carácter financiero. Con esta reforma, el Ejecutivo adquiere funciones legislativas de que carece el Congreso. Este predominio se hace, además, efectivo al declarar la Constitución expresamente: 1º que el ejercicio de la atribución fiscalizadora que corresponde a la Cámara de Diputados no afecta la responsabilidad política de los Ministros (Art. 39 N° 2 y Art. 72 N° 5); 2º que el Ejecutivo puede formular la declaración de urgencia (Art. 46); y 3º que sólo el Presidente de la República puede prorrogar el período ordinario de Sesiones del Parlamento (Art. 72 N° 3). Con todo ello se aumentan considerablemente las facultades del Presidente de la República. Representan estas reformas una reacción frente a la esterilidad que había caracterizado al período parlamentario y con ellas aparece de nuevo el principio realizador por el cual habían luchado los mandatarios anteriores a 1891.

¹ Indudablemente es ésta una de las más serias críticas que se pueden formular a nuestra Constitución. No se trata, naturalmente, de volver al régimen parlamentario. Pero una correcta administración del Estado y particularmente el respeto a las libertades públicas no estarán debidamente garantidas mientras no se le dé a la Cámara Baja un derecho más efectivo de fiscalización:

Para que este derecho de fiscalización evite los excesos del autoritarismo presidencial sin llevarnos hasta el régimen parlamentario, la Cámara de Diputados puede ejercitarlo por medio de votos de censura motivados, discutidos en sesiones especiales, aprobados con un quórum especial y afectando solamente al Ministro o Ministros responsables. (Esta fué, en parte, la tesis sustentada por los partidos Radical, Conservador y Comunista en el seno de la gran Comisión Consultiva de la Constitución). Con ello se le quitaría a nuestra Constitución ese carácter exageradamente autoritario que representa indudablemente un peligro para una correcta administración del Estado y para el respeto a las libertades públicas. (Es de advertir que con respecto a la Administración Pública la Carta Constitucional establece los Tribunales Administrativos que aún no se han creado y que contrarrestarían el autoritarismo presidencial en lo que se refiere a este aspecto).

Con la declaración de urgencia, la Cámara tendrá que aprobar o rechazar el proyecto de ley "dentro del plazo de 30 días".

Desde este punto de vista también es interesante recordar las innovaciones que en materia de gastos públicos introduce nuestra actual Constitución, innovaciones que en último término refuerzan las atribuciones del Ejecutivo. El N° 4 del artículo 44 de la Constitución establece estas reformas que, en resumen, son las siguientes: 1° Sólo al Presidente de la República corresponde la facultad de alterar el cálculo de entradas; 2° Las contribuciones establecidas en leyes especiales o generales no pueden alterarse por medio de la ley de Presupuestos; como, asimismo, los gastos fijos (que son los determinados en leyes generales o especiales); 3° Sólo los gastos variables pueden ser modificados por la ley de Presupuestos, pero la iniciativa para aumentarlos la tiene sólo el Presidente de la República. A este respecto, al Parlamento la Constitución sólo le concede la facultad para disminuirlos o suprimirlos, pero en ningún caso aumentarlos; 4° El Congreso sólo tiene la facultad de aprobar anualmente la Ley de Presupuestos, pero no la de rechazarla o aplazarla; 5° La Ley de Presupuestos debe estar aprobada después de cuatro meses de ser presentada al Congreso. Si dentro de los cuatro meses establecidos por la Constitución no se aprobare regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República; y 6° El Parlamento no puede aprobar gasto nuevo sin indicar la fuente de recursos necesaria para atender a dicho gasto.¹

Desde otro punto de vista, el principio realizador, la actividad estatal se ve también reforzada con dos reformas que consagra el artículo 58 de nuestra actual Constitución y que se refieren al quórum para las sesiones de los Cuerpos Legislativos y a la clausura de los debates.²

El quórum se rebaja de la cuarta a la quinta parte para la Cámara de Diputados y de la tercera a la cuarta parte para la

¹ Véase, J. Guillermo Guerra: *La Constitución de 1925*. Santiago. 1929.

² El artículo 58 de la Constitución dispone: "La Cámara de Diputados no podrá entrar en sesión, ni adoptar acuerdos, sin la concurrencia de la quinta parte de sus miembros, ni el Senado, sin la concurrencia de la cuarta parte de los suyos.

"Cada una de las Cámaras establecerá, en sus reglamentos internos, la clausura de los debates por simple mayoría".

de los Senadores, exigiendo la Constitución este quórum sólo para "entrar en sesión" y para "adoptar acuerdos". De suerte que una sesión iniciada con el quórum constitucional puede continuar con cualquier número de parlamentarios, exigiéndose de nuevo el quórum para votar los acuerdos.

La clausura de los debates por simple mayoría que nuestra Constitución obliga a las Cámaras a establecer en sus reglamentos tiene por objeto anular la obstrucción, corruptela que en el período parlamentario permitía frustrar la aprobación de cualquier proyecto de ley. Pero, por otro lado, la clausura de los debates significa robustecer la estructura democrática que en su esencia significa el gobierno de la mayoría.

Finalmente es interesante también desde el punto de vista político la intervención del Derecho público contemporáneo en la organización y estructura de los partidos políticos, ya sea indirectamente (en los textos constitucionales o en la ley de Elecciones), ya sea directamente por medio del Estatuto de los partidos políticos que someten a éstos a una completa reglamentación jurídica. En el Derecho Público de la postguerra, frente al concepto liberal clásico del partido político como una estructura enteramente libre, ha surgido el concepto de partido político cuyas condiciones de existencia deben ser reglamentadas por la ley a fin de salvarlos de la indisciplina y lograr grupos políticos poderosos en número y en organización.

El Estado contemporáneo ha ampliado también sus funciones desde el punto de vista *económico*.

En la democracia política, de comienzos del siglo XIX, siendo nuestra sociedad principalmente agrícola (y esta observación vale también para los países europeos) había poca necesidad de que el Ejecutivo ejerciera muchas funciones. En conjunto, las democracias "políticas" gobernaban muy poco: imponían el orden y cobraban tributos.

La revolución industrial —como ya vimos— modificó por completo esta situación. Para que el gobierno pueda servir a la comunidad tiene que asumir toda clase de funciones de carácter más positivo y más constructivo. Ya nadie discute si el Estado debe o no intervenir en la vida económica de las naciones y, se-

gún la filosofía jurídica contemporánea, esta intervención no tiene ni debe tener limitaciones.

El Estado resulta así, efectivamente, el soberano que disciplina y coordina todas las fuerzas sociales de la nación. La famosa ley de la creciente actividad estatal formulada por Adolfo Wagner parece alcanzar en nuestra época su verdadero valor.

Día a día es más directa y menos discutida la intervención del Estado en la defensa, fomento y armonización de los grandes intereses colectivos. Sobre todo en la economía se manifiesta este estatismo en forma cada vez más intensa.

Este nuevo concepto del Estado, que hace de él un poder organizador de los intereses particulares, es una consecuencia del industrialismo y de la gran guerra y ha sido impuesto por las múltiples y complejas exigencias de la vida económica contemporánea.

En efecto, el prodigioso desarrollo de la técnica —perfeccionada extraordinariamente después de la guerra— ha hecho de la cuestión económica el problema político fundamental de nuestros días. Los viejos problemas doctrinarios aparecen así, frente a la cuestión económica, relegados al fondo y sólo tienen ahora una importancia secundaria.

En el terreno económico el Estado ha visto ampliadas sus funciones por el problema de la valorización de la moneda, de los productos, del crédito, etc. Todas las constituciones de la postguerra fijan una política económica de clara tendencia socialista que no ha hecho sino acentuarse cada día más en la legislación.

El pensamiento de abastecerse a sí mismo se ha desarrollado en todos los países, dando origen a un gran desenvolvimiento industrial, particularmente en los países jóvenes. La nueva industrialización del mundo se ha efectuado en gran parte por la acción directa del Estado que se traduce en un sistema de subvenciones a las industrias, primas a las compañías de navegación, a los astilleros, a las minas de carbón, etc. Este estatismo industrial tiene su expresión en Chile en la Corporación de Fomento de la Producción.

En todas partes el Estado acude en ayuda de la agricultura, de la minería y de las industrias, organizando y proporcionando

el crédito agrícola (Caja Agraria), minero e industrial (Caja de Crédito Minero y Caja de Crédito Industrial) que los gobiernos liberales dejaban entregados al libre juego de la oferta y la demanda.

La aplicación de la electricidad en las industrias presenta al Estado contemporáneo una serie de problemas interesantísimos. En todos los países se nota la tendencia a nacionalizar las fuentes de energía eléctrica.¹

Pero el estatismo va más lejos. En muchos países la valoración misma de los productos es objeto de medidas gubernativas, como ha sucedido en Europa y en algunos países americanos con el café y el caucho, y aquí, en Chile, con el trigo y la maravilla (Instituto de Economía Agrícola, Decreto con Fuerza de Ley N° 2.851, de agosto de 1942). Cabe recordar aquí que nuestra legislación autoriza al Ejecutivo para determinar los artículos considerados de primera necesidad y para fijarles precios máximos por intermedio de las autoridades que establece la ley (Comisariato). Nuestra legislación sanciona a quienes no respetan estos precios máximos.

Con esto caen por tierra los principios económicos fundamentales de la escuela liberal. También es interesante la actividad inspeccional cada día más intensa que ejerce el Estado sobre los medios de locomoción, los ferrocarriles, las industrias, etc.

No en menor grado se han ampliado las funciones del Estado desde el punto de vista *social* por los problemas de la cesantía, de los salarios, de la habitación, de los tribunales del trabajo. El constitucionalismo de la postguerra consagra el derecho del individuo a ciertas prestaciones que el Estado tiene la obligación de suministrarle.

Ya hemos visto que nuestra Constitución, en su artículo 10, consagra los derechos sociales.

A este orden de ideas pertenece también el nuevo concepto del derecho de propiedad, cuyo ejercicio se considera una función

¹ Recuérdese el "New Deal" en los EE. UU. con sus planes gubernamentales como el de la T. V. A. (Tennessee Valley Authority), institución creada por el Presidente Roosevelt en 1933 para aprovechar la fuerza hidroeléctrica del Tennessee. El "New Deal" pretendió regular y controlar las emisiones de títulos, las operaciones de cambios y la especulación.

social¹ y que nuestra Constitución ha incorporado a sus disposiciones en el N^o 10 del artículo 10.

El antiguo concepto de la propiedad como uso ilimitado de una cosa, data del Derecho romano. La filosofía liberal individualista le dió al concepto quirritario de la propiedad amplia validez, habiéndose mantenido hasta hace poco tiempo. Pero en nuestros días sufre una gradual transformación.² Una concepción social desaloja a la concepción individualista. La riqueza ha pasado a ser una función social y no una posesión individual. El rico no la disfrutará por sí, o para su propio gusto, sino como administrador y en nombre de la comunidad. Se encontrará, así, limitado a la vez en lo que podrá adquirir y en los medios para adquirirlo. No se trata de abolir el derecho a la propiedad privada, sino simplemente de reglamentar su ejercicio. Cada vez se hace más evidente que el disfrute de un bien y el derecho a disponer de él son dos cosas muy distintas. De acuerdo con el concepto romano de la propiedad, dentro de la economía liberal y de conformidad con el *jus abutendi*, no se considera delito la destrucción de productos o bienes para mantener el precio de ellos.³ En nuestros días en Europa y también en América la legislación ha transformado en "delito económico" la destrucción de productos en cualquiera forma.

Todas las constituciones han extendido, pues, en gran medida el ámbito de los que se denominan servicios sociales. De

¹ En verdad, este concepto no es tan nuevo. Es nuevo sólo en relación con el siglo pasado. En efecto, en la Antigüedad, entre los griegos, el territorio era considerado propiedad del Estado. En general no se podía disponer libremente de la propiedad inmueble. Los ciudadanos no tenían más que su goce subordinado al interés general. En Lócrida no era permitida la venta sino en razón de una necesidad demostrada. En Leucada estaba prohibido vender el bien hereditario. (Véase Aristóteles, *Política*, II, 4, 3, 7. Santiago, 1937. Ediciones Ercilla). En la Edad Media, Santo Tomás —siguiendo el viejo concepto cristiano del uso y goce de las cosas— subrayó la función social que corresponde al derecho de propiedad. Este mismo concepto lo vemos repetido hasta el siglo XVIII (Augusto Comte). Es en el siglo XIX, cuando desaparece. Véase Pedro Lira U., *Nuevas orientaciones en materia de dominio y de sucesión*, en *Las actuales orientaciones del derecho*, Santiago, 1942, pág. 69.

² La Constitución alemana de 1919 fué la primera que incorporó en sus artículos 153 y 155, este nuevo concepto de la propiedad como función social. "La propiedad obliga. Su uso ha de servir a la vez, para el bien general. El propietario debe cultivar y explotar el suelo y hacerlo útil a la producción agrícola racional", expresa la Constitución de Weimar.

³ Como ha ocurrido con el café en Brasil y el trigo en Canadá.

esta suerte, todo lo que antes fuera materia del derecho privado dentro de la esfera de lo económico se transforma ahora en "político". Aparece el "orden público económico". El derecho privado se transforma en derecho público al hacerse "colectivista".¹ El mercado se torna organismo oficial; la formación de precios, en decretos; la propiedad, en una modalidad de concebir la soberanía política; las decisiones en los negocios, en actos sancionables conforme al Derecho Penal. En suma, la población ha de aceptar por fuerza que los elementos de producción se empleen como lo estime más conveniente el Estado.²

SEGUNDA PARTE: EL TRIUNFO DE LAS NUEVAS TENDENCIAS POLITICO-SOCIALES EN CHILE

I. EL PARLAMENTARISMO Y LA CLASE ALTA

a) *La aristocracia terrateniente*

Sabido es que la emancipación no produjo cambio alguno en la estructura social de nuestro país. Las formas de vida histórica del pueblo chileno al empezar el siglo XIX son —al igual que en la mayoría de los pueblos europeos— las que corresponden al Antiguo Régimen propio de la Época Moderna que, aquí

¹ Nuestra legislación civil (y esta observación vale para todo el mundo occidental) estuvo fundamentada —como es sabido— en el Derecho Romano, esencialmente "individualista". El siglo pasado animado por la filosofía racionalista concibió el derecho como una categoría abstracta y absoluta, destinada a reglamentar la vida y las relaciones de "individualidades" también abstractas, autónomas y absolutas que era necesario respetar. En nuestros días se abre paso una concepción nueva del derecho que da más importancia a lo "social", que a lo "individual". Es el derecho "colectivista" que ha surgido frente al derecho "individualista". Todo ello de acuerdo con las nuevas corrientes espirituales de nuestro siglo que analizamos al comenzar este trabajo.

² Véase, Karl Schmitt: *La defensa de la Constitución*. Biblioteca de Cultura política. Madrid, 1931. Este notable comentarista de la Constitución alemana de Weimar en la pág. 99 de la obra citada anota: "El Estado se convierte en auto-organización de la Sociedad, y con ello desaparece la antítesis de Estado y Sociedad; y con ello todos los problemas sociales se convierten en problemas políticos".