



ACADEMIA CHILENA
DE CIENCIAS SOCIALES
POLÍTICAS Y MORALES

EI ESTADO DE DERECHO EN JAQUE: EL ACUERDO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL 22 DE AGOSTO DE 1973

Por Marisol Peña Torres¹

Tradicionalmente se piensa que el transcurso de los años va contribuyendo a generar miradas objetivas sobre los acontecimientos del pasado. Sin embargo, lo que suele ocurrir es que el presente introduce sesgos para apreciar la historia, pues es difícil concebir que podamos, desde el momento actual, volver a las situaciones y colocarnos en la ropa de los actores que han ido forjando nuestra propia historia. Es probable que este fenómeno tenga que ver no sólo con las experiencias personales, que van formando nuestra propia cosmovisión del mundo, sino que también con la misma evolución de la sociedad cuya identidad propia sigue modelándose en forma permanente.

Nos hemos propuesto contribuir a la reflexión sobre los 50 años transcurridos desde el 11 de septiembre de 1973, omitiendo calificar esa fecha como “golpe de Estado o “pronunciamiento

¹ Abogado. Profesora titular de Derecho Constitucional. Miembro de número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile y Miembro Correspondiente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina.

militar”, con el deliberado propósito de invitar al lector a un análisis jurídico-político y, por ende, objetivo, en torno a un documento clave para entender lo que ocurrió en aquella fecha, así como para apreciar el clima que precedió a la interrupción de la democracia en Chile. En este análisis resultará clave determinar, en primer lugar, si los acontecimientos que desembocaron en la asunción del poder por las Fuerzas Armadas y Carabineros obedecen efectivamente a una crisis.

En este sentido, el profesor Bernardino Bravo Lira ha sostenido que “En los cuatro siglos de historia de Chile, sólo en tres ocasiones se ha producido un derrumbe del régimen de gobierno. El primero fue en el siglo XIX a raíz de la Independencia, y los otros dos en el presente siglo: en 1924 y en 1973.” Agrega que “Cada colapso del régimen de gobierno provoca una crisis institucional de cierta duración (...)” y que “En el terreno institucional la crisis se manifiesta en la falta de formas preestablecidas para ejercer el poder, a las que deban atenerse los distintos gobernantes.”²

El profesor Joaquín Fernandois, resumiendo la noción de crisis planteada por el insigne historiador Héctor Herrera, ha sostenido que “El descubrimiento de la historia por los griegos creó la noción de “crisis” como un componente inescapable de la historia humana.”³

² Bravo Lira, Bernardino (1987). Crisis institucional en Chile: Precedentes y perspectivas. En: Revista de Ciencia Política. Vol IX N° 2, p. 71.

³ Fernandois, Joaquín (2016). Historia, Ideas y Política. El fin del viaje y otros ensayos y estudios. Instituto ResPública, Santiago, p. 259.

Más específicamente, se plantea que una crisis obedece a un fenómeno caracterizado por los siguientes elementos: a) Una variación de un estado, de una situación, predeterminada; b) Su carácter súbito e indeterminado; c) Su naturaleza objetiva, esto es, que se puede medir, valorar o analizar y d) Su carácter momentáneo.⁴

La hipótesis que planteamos en esta oportunidad es que el Acuerdo de la Cámara de Diputados, del 22 de agosto de 1973, se aparta de los rasgos clásicos de una crisis, al menos como han sido descritos, puesto que, en Chile, la crisis que desembocó en el quebrantamiento del Estado de Derecho y, finalmente, en la interrupción de nuestro devenir democrático dista mucho de haber sido la consecuencia de una situación súbita e indeterminada, así como tampoco obedeció a un fenómeno espontáneo, según se verá.

El contexto y el contenido del Acuerdo de la Cámara de Diputados del 22 de agosto de 1973

En lo que se refiere al contexto en que se gesta el Acuerdo de la Cámara de Diputados, el diputado Claudio Orrego intervino, en la sesión convocada para el 22 de agosto de 1973, planteando la necesidad de presentar un proyecto de acuerdo que representara al Presidente de la República la grave situación por la que atravesaba el

⁴ Bustos, Raúl (2005). Desarrollo local y representación. El concepto de crisis. En: Diálogo Andino N° 25, Universidad de Tarapacá, p. 55.

país junto con la necesidad de rectificar el rumbo y adoptar las medidas que permitiesen darle al país “una solución pacífica y honorable.”⁵

Se trataba de ejercer la atribución exclusiva que el artículo 39 N° 2.a de la Constitución de 1925 confería a la Cámara de Diputados para fiscalizar los actos del gobierno, lo que le permitía, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que debían transmitirse por escrito al Presidente de la República.

El sentido de esta fiscalización no era sólo obligar al Jefe del Estado a responder sino que, como había puntualizado la Comisión de Constitución, Justicia y Reglamento del Senado, se trataba de una atribución que suponía un juicio valorativo y que tendía, de algún modo, a confirmar o rectificar la conducta del gobierno procurando que el Ejecutivo acogiera el contenido de la observación o del acuerdo. Desde este punto de vista, la fiscalización de los actos del gobierno importa siempre una finalidad política.⁶

Cuando el diputado Orrego intervino en el Pleno de la Cámara de Diputados aquel 22 de agosto de 1973 sostuvo que, a raíz de una comunicación enviada por la Excelentísima Corte Suprema al Presidente de la República, la Cámara ya había celebrado una sesión especial para tratar el problema del quiebre de la juridicidad en Chile,

⁵ Cámara de Diputados. Sesión 32. Ordinaria, 22 de agosto de 1973.

⁶ Cea Egaña, José Luis (1993). Fiscalización Parlamentaria del Gobierno. En: Revista Chilena de Derecho, Vol. 20, p. 8.

*el que paulatinamente se había ido agravando, al punto de que “el país está sufriendo actualmente una crisis que no tiene parangón en nuestra historia patria, a lo largo de ciento sesenta y tantos años de vida independiente.”*⁷ (Las cursivas son nuestras).

Agregaba el diputado Orrego que “Desde hace casi tres años los Diputados demócratacristianos, hemos venido reiterando que *el actual gobierno progresivamente ha conculcado el Estatuto de Garantías Constitucionales* que aprobara la Unidad Popular en este mismo Congreso y que permitiera el acceso al poder del señor Salvador Allende Gossens.”⁸ (Las cursivas son nuestras).

Asimismo, expresó que las tentativas que había realizado su propio partido pidiéndole al Presidente de la República que adoptara las medidas para restablecer el orden constitucional y legal del país habían resultado infructuosas afirmando, en consecuencia, que “el señor Presidente de la República no tiene conciencia de la gravedad de la crisis⁹, de la urgencia, ya vital, de que las rectificaciones se hagan en forma inmediata.”¹⁰

A lo largo de estos cincuenta años, muchos se han preguntado si la crisis que supuso poner fin al gobierno del Presidente Salvador

⁷ Ibidem.

⁸ Cámara de Diputados. Sesión 32a. Ordinaria, 22 de agosto de 1973.

⁹ El propio diputado Orrego sintetizaba los principales aspectos de la crisis que se vivía aludiendo a los atropellos reiterados a las resoluciones del Congreso Nacional, a los atropellos -también reiterados- a atribuciones del Poder Judicial, a los atropellos reiterados a las facultades de la Contraloría General de la República y a los derechos ciudadanos, a los medios de comunicación de los chilenos y, hasta en algunos casos, a la libertad de las personas. Por su parte, en su intervención, el diputado César Raúl Fuentes indicaba que el gobierno había optado por el camino de usar la formalidad de la ley, traicionando su espíritu y “caminando por el sendero de los resquicios legales.” Cámara de Diputados, Sesión 32^a. Ordinaria, 22 de agosto de 1973.

¹⁰ Ibidem.

Allende, podía haberse evitado a través de una salida netamente institucional que no supusiera el doloroso camino de una intervención militar. De allí que convenga evocar la entrevista concedida por el ex diputado Alberto Zaldívar Larraín, a la Biblioteca del Congreso Nacional, en el sentido que el Acuerdo de la Cámara de Diputados, de 22 de agosto de 1973, se gesta teniendo en cuenta que no teníamos un gobierno parlamentario, donde podría haber procedido un voto de censura al gobierno.

En efecto, como los sistemas parlamentarios de gobierno se basan en una relación permanente de confianza entre el Ejecutivo y el Parlamento es natural que éste pueda manifestar su desconfianza, e incluso, su censura al gobierno, lo que suele motivar su caída, y su reemplazo por un gabinete encabezado por el líder de la oposición.

Se trata, a nuestro juicio, de un punto importante a relevar, pues las posibilidades constitucionales para exigir las responsabilidades del Jefe del Estado en Chile son más limitadas que las que existen en un gobierno parlamentario, aunque existen como ocurre con el mecanismo de la acusación constitucional que puede llevar a su destitución en el cargo.

De allí que quienes se preguntan por qué no se acusó constitucionalmente al Presidente Allende por haber infringido abiertamente la Constitución y las leyes deben tener en cuenta que, en esos momentos, no existía el piso político necesario para activar

este contrapeso, lo que es reconocido por la propia Biblioteca del Congreso Nacional en uno de sus informes: “Los resultados electorales reflejan la polarización del electorado, en un contexto de crisis política y económica. A pesar de que la UP no obtuvo la mayoría absoluta, su votación fue importante para frustrar los intentos de la CODE de obtener 2/3 de la votación, necesarios para impulsar una acusación constitucional contra el Presidente de la República.”¹¹

En efecto, luego de la elección parlamentaria de marzo de 1973, el Congreso quedó integrado en un 43% por parlamentarios que se identificaban con la Unidad Popular y por un 56% de parlamentarios que pertenecían a partidos integrantes de la Confederación por la Democracia (CODE).

La existencia de dos visiones profundamente contrapuestas acerca de la forma cómo se venía desarrollando el gobierno del Presidente Allende quedó de manifiesto en el debate sostenido al interior de la Cámara de Diputados el 22 de agosto de 1973 y reflejaba una profunda división ideológica como puede desprenderse de las diversas intervenciones parlamentarias de ese día.

Para una de esas visiones, el Jefe del Estado había caído en ilegitimidad de ejercicio atendidas las reiteradas vulneraciones al ordenamiento jurídico y a la institucionalidad del país, entre las que

¹¹ Fuente: <https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/index.html?periodo=1833-1891> . [Consultado el 14 de julio de 2023].

se incluía el hecho de haber incorporado a miembros de las Fuerzas Armadas a su gabinete. En ese sentido se orientaron las intervenciones de los diputados Pérez de Arce y Arnello.¹²

El diputado Hormazábal agregaba, a su turno, que “Pedimos, a través del proyecto de acuerdo, que se clarifiquen situaciones pendientes, que tienen al país enfrentado a una situación dramática, extraordinariamente grave.”¹³

Para la otra visión, cercana al oficialismo, el ordenamiento jurídico vigente, proveniente en medida importante del siglo XIX, no resultaba acorde a la necesidad de impulsar las profundas transformaciones que el pueblo chileno le había encomendado al Presidente Allende al confiarle la primera magistratura de la Nación. Interesante resulta traer a colación aquí las palabras expresadas por el diputado Luis Maira cuando señaló que “*el problema sustantivo del cual es indispensable partir para realizar un enfoque de lo que está sucediendo en Chile no es otro que el del Estado de Derecho y su justa correlación con las transformaciones económicas indispensables en nuestra patria.*”¹⁴ (Las cursivas son nuestras). En otras palabras, existía una contradicción entre el impulso a esas transformaciones y el verdadero lastre que implicaba una normativa

¹² Cámara de Diputados. Sesión 32a. Ordinaria, 22 de agosto de 1973.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Concretamente, el diputado Maira expresaba que había voluntad política y decisión de acatamiento y uso del sistema jurídico para profundizar la reforma agraria, para nacionalizar el cobre y las demás riquezas básicas, para constituir un área social de la economía que se torne dominante respecto del sector capitalista y para estatizar mediante la adquisición legal de las acciones bancarias, las veintiocho empresas o bancos privados existentes en nuestra patria.

que no las permitía. Sin embargo, para ser justos, sus palabras no revelaban un intento abierto por quebrantar la juridicidad, pues dejaba claro que se trataba de “realizar, *dentro de la Constitución*, dentro de la legalidad, las transformaciones profundas que nuestro país exige y permitir el avance hacia una sociedad de trabajadores.” (Las cursivas son nuestras))

La intervención del diputado Maira aquel 22 de agosto de 1973 no registra ninguna alusión a la “legitimidad” del gobierno del Presidente Allende, lo que puede ser interpretado de dos formas. Primero, por la confusión entre “legitimidad” y “legalidad” entendiéndose que la primera queda subsumida o es parte de la segunda, en circunstancias que lo “legal” es lo que se conforma con el ordenamiento jurídico vigente, mientras que lo “legítimo” obedece a la conformidad de la actuación de las autoridades al ideal de derecho o a la idea de bien común existente en la sociedad. La segunda hipótesis es que el diputado Maira haya tenido clara esa distinción, pero haya omitido, deliberadamente, hablar de “legitimidad” en el entendido que el gobierno encabezado por el Presidente Allende estaba traduciendo efectivamente el mandato ciudadano recibido en las urnas y luego ratificado por el Congreso Pleno en 1970.

El quiebre del Estado de Derecho a la luz del Acuerdo de la Cámara de Diputados de 22 de agosto de 1973

El Estado de Derecho es un principio intrínsecamente unido a la democracia. Bastaría citar, en este sentido, lo prescrito en el artículo 2° de la Carta Democrática Interamericana, suscrita por los Estados miembros de la OEA, el 11 de septiembre de 2001: “El ejercicio de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.”

Más allá de las definiciones normativas, el principio del Estado de Derecho supone el estricto respeto a elementos consustanciales a la democracia como los derechos fundamentales de personas y grupos, el pluralismo político y la separación de poderes del Estado con adecuados contrapesos. Para estos efectos, el Estado de Derecho articula un sistema de controles intraorgánicos, pero también interorgánicos, que impidan el desborde del poder y, por ende, el quiebre de la democracia.

El Acuerdo de la Cámara de Diputados del 22 de agosto de 1973, que se emite en ejercicio de uno de esos contrapesos propios del

Estado de Derecho, centra su conclusión de que el país se enfrenta a un “grave quebrantamiento del orden constitucional y legal de la República” (punto resolutivo N° 1) en base a la constatación de que “el Gobierno no ha incurrido en violaciones aisladas de la Constitución y de la ley, sino que ha hecho de ellas un sistema permanente de conducta, llegando a los extremos de desconocer y atropellar sistemáticamente las garantías que la Constitución asegura a todos los habitantes de la República y, permitiendo y amparando la creación de poderes paralelos, ilegítimos, que constituyen un gravísimo peligro para la nación, con todo lo cual ha destruido elementos esenciales de la institucionalidad y del Estado de Derecho (considerando 6°).

De dicha conclusión se desprende que no estábamos frente a hechos espontáneos, menos aislados. Se trataba de una pauta de conducta permanente del gobierno de la época que, públicamente, había reconocido que el ordenamiento jurídico vigente constituía un freno para alcanzar los objetivos de consolidar el poder popular.

El quebrantamiento de la Constitución y de la ley se basaba, principalmente, en la conculcación de derechos constitucionales básicos de persona y grupos.

En efecto, el Acuerdo de la Cámara de Diputados destaca la vulneración de la igualdad ante la ley por haberse fomentado discriminaciones sectarias y odiosas que habían visto su punto

culminante en la proclamación efectuada por el Presidente de la República de que no se consideraba Presidente de todos los chilenos (considerando 10 letra a).

También estima conculcada la libertad de expresión en la medida que se ejercían toda clase de presiones económicas contra los órganos de difusión que no eran incondicionales del Gobierno, clausurando ilegalmente diarios y radios e imponiendo a estas últimas cadenas ilegales y encarcelando a periodistas de oposición, con lo cual se vulneraba también el sano pluralismo político que exige la democracia (considerando 10 letra b).

Del mismo modo, denunciaba la afectación del principio de autonomía universitaria y del derecho constitucional de las Universidades para establecer y mantener canales de televisión (considerando 10 letra c). Otro tanto ocurría con la libertad de enseñanza al aplicarse, en forma ilegal y subrepticia, un Decreto de Democratización de la Enseñanza (considerando 10 letra e).

Asimismo, consideraba transgredido el derecho de reunión agravado por el hecho de que se ha permitido que grupos armados se reunieran sin sujeción a los reglamentos y se apoderaran de las calles y poblaciones para amedrentar a la población (considerando 10 letra d).

Particular atención presta al Acuerdo a la vulneración del derecho de propiedad al permitir y amparar más de 1500 tomas ilegales de

predios agrícolas y al promover las tomas de establecimientos industriales y comerciales para requisarlos o intervenirlos ilegalmente consolidando, por la vía del despojo, “el área estatal de la economía” (considerando 10 letra f).

A lo anterior unía las diversas afectaciones al derecho a la libertad personal detalladas también en diversas letras del considerando 10 del Acuerdo.

Estas diversas transgresiones a los derechos fundamentales, incluso en su núcleo indisponible para el legislador, se fueron consolidando en el tiempo a través de hechos meramente fácticos como las tomas de industrias y empresas, así como de herramientas jurídicas como los resquicios legales. Particular importancia adquirió, en esta lógica, el decreto ley 520, de 1932, que permitía expropiar industrias cuando éstas se encontraban en “receso” (Art. 5°).

Podría pensarse que cada uno de estos atropellos debía haber sido frenado por los tribunales de justicia que, al decir de la Comisión de Venecia, tienen la misión de ser guardianes de los derechos y libertades de las personas¹⁵. Sin embargo, y como indica el propio Acuerdo de la Cámara de Diputados, el Gobierno había dejado sin aplicación las sentencias o resoluciones judiciales contrarias a sus designios efectuando verdaderos “juicios de mérito” a los fallos judiciales (considerando 8° letra c). Algo similar había

¹⁵ Comisión de Venecia. Informe sobre la Independencia del Sistema Judicial, adoptado en su 82ª. Reunión Plenaria, del 12 al 13 de marzo de 2010.

acontecido con la Contraloría General de la República cuyos dictámenes y actuaciones destinados a representar la ilegalidad de los actos del Ejecutivo o de sus entidades dependientes habían sido sistemáticamente violados (considerando 9°).

Si el Gobierno había vulnerado la separación de poderes respecto del Poder Judicial también había ocurrido lo propio con las potestades del Congreso Nacional al abusarse del mecanismo de los decretos de insistencia pasando por sobre la voluntad del legislador (considerando 7° letra a), burlando la facultad fiscalizadora del Congreso cuando destituía a los Ministros de Estado (considerando 7° letra b) y arrogándose la potestad constituyente que le correspondía al Congreso al negarse a promulgar la reforma constitucional sobre las tres áreas de la economía (considerando 7° letra c).

Todo lo anterior se desarrollaba en un clima que, según el Acuerdo de la Cámara de Diputados, permitía el funcionamiento de grupos armados destinados a enfrentarse con las Fuerzas Armadas (considerando 12), diluyendo el monopolio legítimo del empleo de la fuerza que a éstas les corresponde en nombre del Estado.

A modo de conclusión

Cada uno de los actos y vulneraciones descritos en el Acuerdo de la Cámara de Diputados del 22 de agosto de 1973 demuestra que, pese a las declaraciones de las fuerzas afines al gobierno de la Unidad Popular, desde la misma asunción del Presidente Salvador Allende al poder, se fue gestando un deterioro de los supuestos básicos sobre los que se estructura el Estado del Derecho que, finalmente, supone el sometimiento de la autoridad a un orden mínimo para una convivencia civilizada.

El dilema, como bien lo insinuara el diputado Luis Maira, en esa histórica sesión de la Cámara de Diputados parecía ser cómo consolidar el ideal mesiánico revolucionario que se había atribuido la Unidad Popular con el “lastre” que significaba el ordenamiento jurídico vigente. Cincuenta años después puede decirse, con fundamento, que la respuesta a ese dilema fue el quebrantamiento de la institucionalidad vigente para acelerar esas transformaciones.

El precio que Chile debió pagar fue muy caro. La interrupción de la democracia nunca puede ser un triunfo. Es un fracaso de la sociedad entera, pero, principalmente, de aquellos que debiendo ejercer los contrapesos propios del Estado de Derecho, no lograron hacerlo.

Y, respecto de las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, ya no cabe interpretar que el llamamiento que les hace la Cámara de Diputados a los Ministros de Estado, miembros de esas

instituciones, de poner término inmediato a todas las situaciones que suponían la infracción de la Constitución y las leyes, pueda importar una especie de encargo de interrumpir, por la vía de las armas, el funcionamiento de la democracia. Primero, por una razón de texto: ese llamado se efectúa “con el fin de encauzar la acción gubernativa por las vías del Derecho y asegurar el orden institucional de nuestra patria” (punto resolutivo 2° del Acuerdo), lo que habría resultado incompatible con un alzamiento militar. Segundo, porque quienes concurren a adoptar dicho acuerdo han señalado, categóricamente, que éste no importaba “una petición a las Fuerzas Armadas” habiéndose tenido presente la eventualidad de que pudieran intervenir los militares.¹⁶

Así, un análisis objetivo del Acuerdo de la Cámara de Diputados, de 22 de agosto de 1973, arroja lecciones que, sin duda, deben ser tenidas en cuenta en estos momentos, en que cincuenta años después, nos encontramos abocados a redactar y aprobar una nueva Constitución para Chile, una que se proyecte adecuadamente hacia el futuro, pero que asuma, sin sesgos, las lecciones penosas que nos ha dejado nuestro pasado, entre otras, que el fin nunca justifica los medios.

¹⁶ Entrevistas concedidas por los ex diputados Gustavo Lorca y Alberto Zaldívar Larraín a la Biblioteca del Congreso Nacional.