

ORIGENES POLITICO-SOCIALES DE LAS CONSTITUCIONES DE O'HIGGINS

LUIS VALENCIA AVARIA
de la Academia Chilena de la Historia

De los tres textos constitucionales que conoció la administración de O'Higgins, propiamente solo le satisfizo la constitución de 1822. No es que pretendiera gobernar autocráticamente, porque fue "republicano por principios", como afirmó, sino porque consideró al primero, el "plan de hacienda" de 1817, un engendro anárquico en medio de la guerra que consumía las energías nacionales, y el segundo, el reglamento constitucional de 1818, fue en verdad sólo una transacción política que hubo de aceptar.

Forjado en los ideales que remecieron a la juventud europea al finalizar el siglo XVIII, bebiéndolos de sus condiscípulos y amigos de Richmond y Londres, en el verbo enfervorizado de Francisco de Miranda y en la decisión revolucionaria de Juan Pablo Fretes y José Cortés de Madariaga, en Cádiz, donde, junto con Juan Florencio Terrada, afirmó sus convicciones "republicanas" opuestas al absolutismo monárquico, el joven e ilustrado heredero de Las Canteras volvió a su patria con un bagaje doctrinario muy poco difundido en Chile.

La amistad entrañable que le unió a Juan Martínez de Rosas, casi veinte años mayor que él, sólo se explica porque el abogado aquilató el valor de la ciencia y experiencia que podía aportarle el joven educado en Europa, y porque el hacendado de Los Angeles conoció en el Asesor de la intendencia penquista a un intelectual abierto a las ideas que le habían capturado. Años más adelante, otra vez cruzaría en su camino una inteligencia inquieta que también se envolvía en iguales pasiones y por ello fue que el Director Supremo apoyó irrestrictamente a su Ministro José Antonio Rodríguez Aldea.

Bernardo O'Higgins dejó pocos testimonios de su pensamiento político escritos de su puño, porque las circunstancias limitaron su correspondencia, esencialmente pragmática, a problemas militares o del quehacer cotidiano. También porque no tuvo un estilo claro y fluido y acaso, todavía, porque no se conservaron, para que las ana-

lizáramos y juzgáramos hoy, las cartas que pudo dirigir a correspondientes interesados en estos temas, como fray Rosaura Acuña o Pedro Ramón de Arriagada, sus discípulos de 1809, o Juan Pablo Fretes, fray Pedro Arce, Pedro Trujillo, Domingo Pérez o Miguel Zañartu y quizás quienes más que le escribieron de ello en los años de la realización. Apenas conocemos unas cartas a amigos de Concepción, en 1811, sobre procedimientos electorales o la constitución norteamericana, a José Gaspar Marín y José Rivadeneyra sobre su posición republicana, y a Camilo Henríquez, la única que descubre aunque malamente su ideal: "Es evidente que las repúblicas del Nuevo Mundo llevan la vanguardia de la libertad del mundo entero y lo es también que el destino las conduce a romper los fierros del género humano, pues que en el ejemplo de la América están las más lisonjeras esperanzas del filósofo y del patriota. Pasados los siglos de opresión, el espíritu humano revienta por su libertad, y ya alumbra la aurora de la completa estructura de la sociedad civil por los irresistibles progresos de la ilustración y de la opinión"¹.

El "plan de hacienda"

El "plan de hacienda y de administración pública" fue obra material de Hipólito de Villegas, Ministro de Hacienda, con el concurso del Tesorero General, Rafael Correa de Saa, y se presentó como una reorganización administrativa que procuraría economías fiscales. Su autor afirmó que fue revisado por Juan Egaña y José Gregorio Argomedo, todos ellos ligados a la famosa "casa otomana" o "de los ochocientos".

Sin duda contuvo un buen número de reformas útiles al orden burocrático, aunque algunas acusaron un esfuerzo empírico que pudo ser contraproducente, pero su mayor importancia estriba en que incorporó una serie de normas de corte institucional que modificaban radicalmente las atribuciones discrecionales del poder directorial. "Habíase me entregado el gobierno supremo, dice O'Higgins, sin exigir de mi parte otra cosa que obrar según me dictase la prudencia", pero ahora esas facultades quedaban abrogadas porque la dirigencia santiaguina, transcurridos apenas seis meses de gobierno y trasladada la guerra al sur, se disponía a reasumir sus derechos ciudadanos.

Se empeñó formalmente por lograrlo. El cabildo de Santiago, que en esos primeros meses de la Patria Nueva aglutinó las inquietudes de la clase dirigente, había pretendido ya, cuando cuatro meses antes resol-

¹Carta a Camilo Henríquez de 1º de octubre de 1824.

viera O'Higgins asumir personalmente el comando de la campaña del sur, subrogarle en el mando político. No aceptaron entonces que lo confiara a Manuel Antonio Recabarren porque era serenense y amagaba la preeminencia metropolitana. "Convendría se hiciese con anuencia del cuerpo (el cabildo), le representaron, que desea ponerse a cubierto para con el pueblo que no deja de criticarle sus operaciones en esta parte". Las entrevistas con los regidores agudizaron de tal forma la cuestión, retrasando la partida a campaña del Director Supremo, que éste, exasperado por esa oposición, dio el golpe de autoridad que puso en el mando supremo delegado al coronel argentino Hilarión de la Quintana, originalmente candidato sólo a subrogarle en el comando militar en ausencia de San Martín que hallábase en Buenos Aires. Barros Arana creyó que la designación de Quintana fue imposición de la logia, pero lo contradice la correspondencia inédita del cabildo metropolitano que conserva el Archivo del Senado y que el historiador no conoció.

Fracasada en este empeño, la "fronda aristocrática", como la denominó Alberto Edwards, acuciada ahora por su espíritu nacionalista frente a la ingerencia del subrogante argentino en los problemas chilenos, buscó el camino de esta reforma administrativa para introducir como de contrabando el régimen que deseaba. O'Higgins fue prevenido de la maniobra por varios de sus corresponsales, en particular por fray Pedro Arce, un dominico de ideas avanzadas con quien anudara una estrecha amistad en los días de la emigración en Mendoza. "Se habla mucho de congreso, le advirtió el sacerdote, o de un poder consultivo sobre la dirección suprema; es obra de estos pelucones indecentes"².

El propósito "contrabandista" es notorio y hasta insólito. Hipólito de Villegas mantuvo con el prócer una copiosa correspondencia en la que le detalló paso a paso el camino que seguía el plan de hacienda, procurando convencerle de sus bondades en el orden administrativo, pero ocultándole especiosamente las reformas al orden político institucional que se resolvían en la creación del Tribunal Superior de Justicia y Apelación, la del Supremo Consejo de Estado y sus atribuciones, las facultades que se concedían al Tribunal de Cuentas con relación a los presupuestos de gastos y la reordenación de los Ministerios de Estado, consultada y acordada incluso a espaldas del propio Ministro de Gobierno, Miguel Zañartu³.

² *Archivo de don Bernardo O'Higgins*, tomo VIII, 363.

³ Nos abstencemos de analizar en detalle estas reformas porque el texto

San Martín, vuelto a Santiago en este tiempo y presumiblemente en consonancia con las instrucciones de su Gobierno que le ordenaban guardar "todo fuero y respeto a la nobleza, sin que se note una evidente transición contra los derechos y estados de que (...) ha estado en posesión", apoyó las pretensiones de Villegas y el plan de hacienda fue promulgado por Quintana, aunque sujeto a la aprobación de O'Higgins. Pese a esta condicionalidad, Villegas dictó varios decretos en su aplicación, nombrando funcionarios con los nuevos sueldos, suprimiendo el derecho de media annata (se pagaba al ingresar a un empleo) y constituyendo el Tribunal Superior de Justicia y Apelación. La Junta Suprema Delegada que reemplazó enseguida a Quintana suspendió la aplicación del plan y O'Higgins, alertado por Zenteno —"por Dios, no apruebe usted el plan de hacienda. Nos perdemos si se pone en práctica"—, confirmó la suspensión "hasta que una tramitación prolija y reflexivas meditaciones de una comisión que lo examine con probidad y juicio, nos ilustre sobre lo que más convenga al perfecto arreglo del Estado".

El reglamento constitucional de 1818

La guerra se renovó entonces con el empuje que le dio Ossorio y la fronda calmó sus ímpetus. Se sucedieron Cancha Rayada y Maipú y el fusilamiento de Juan José y Luis Carrera. O'Higgins, que en el mismo campo de batalla había iniciado una política conciliadora que autorizó la vuelta al país de connotados opositores suyos, vióse inopinadamente enfrentando a una grave crisis interna. Miguel Zañartu, acusado de furioso anticarrerismo, dejó el Ministerio de Gobierno para entregarlo a Antonio José de Irisarri, y Anselmo de la Cruz, que había reemplazado a Villegas en el de Hacienda, cedió la cartera a José Miguel Infante, un "radical intransigente" según Barros Arana. El nuevo Ministerio se entendió como una advertencia para el ayuntamiento capitalino, más clara que Zañartu y sus lazos familiares que le acercaban a algunos regidores, y que la bonhomía proverbial de Cruz.

Los regidores habían convocado a un cabildo abierto para tratar sobre los desmanes que algunos soldados cometían en los suburbios, pero la muerte de los Carrera, la prisión de Manuel Rodríguez y los cambios ministeriales convirtieron la asamblea en un arma poderosa

del plan de hacienda, en la parte correspondiente, se incorpora a la presente edición de esta *Revista*.

para la fronda. Reclamando la "reforma de abusos" exigió la instalación de una junta directorial en la que dos vocales de su elección acompañarían a O'Higgins, el nombramiento de los ministros de Estado con acuerdo del cabildo, la convocatoria a un congreso nacional, la supresión de la Intendencia de Santiago, la promulgación de una constitución, la libertad de imprenta y una amnistía general⁴.

Es conocida la entrevista que los personeros del cabildo abierto, Agustín Vial, Juan José Echeverría y Juan Agustín Alcalde, tuvieron con el mandatario el 17 de abril, para hacerle entrega del memorial que firmaron 89 vecinos. O'Higgins que guardaba cama a causa de la violenta fiebre que le producía su mal tratada herida de Cancha Rayada, se hizo vestir y recibió a los comisionados "con ceño adusto, reprochándoles ásperamente su conducta como una provocación a la anarquía", y reservó su decisión para darla a conocer a los regidores en cuerpo, a quienes hizo llamar al despacho directorial. Vial, que era muy locuaz, tuvo algunas expresiones descomedidas en la nueva reunión y O'Higgins, rechazándolas con firmeza, se negó a reconocer las facultades que asumía el cabildo, aunque adelantó que en poco tiempo daría una constitución provisional "arreglada a las necesidades del momento".

Si bien gran parte de los suscribientes del memorial retiraron sus firmas⁵, la fronda prosiguió inquieta, como lo descubre Vial en una representación que elevó al mandatario, y éste, que habíale desterrado a Mendoza junto con Juan José Echeverría para perdonarles luego, dio un bando en el que advirtió que no toleraría "novedades" que condujeran a situaciones como las que pusieron fin a la Patria Vieja. "Nada me sería más satisfactorio que concluir la gran obra de la libertad del Estado para devolveros la autoridad que me habéis confiado cuando establezcáis el gobierno y constitución más conveniente a su prosperidad". Y poco después, en un nuevo manifiesto, prometió convocar a un congreso constituyente luego que un censo poblacional determinara las representaciones parlamentarias. Entretanto vendría una carta provisional.

En esos mismos días mantuvo conversaciones con los agentes norteamericanos William Worthington y Teodorico Bland. El primero pretendió convencerle de las bondades del régimen federal y de la conveniencia de la libertad de cultos, pero el mandatario, con diplomacia, se abstuvo de pronunciarse. Bland le llevó al terreno de la convoca-

⁴Archivo del Senado, vol. II, 194 y otros.

⁵Archivo del Senado, vol. II, 194.

toría a un congreso, pero O'Higgins le replicó que la situación del país no era todavía "aparente", pues temía se reprodujera en Chile lo ocurrido con el congreso de Cariaco, que puso en grave peligro la revolución venezolana, con el argentino, que había llevado al país a la anarquía, y con el de Anahuac que también perjudicó a México.

No tardó mucho en ubicar los hombres que, cercanos al bando del cabildo, coincidían con él en producir reformas menores. Uniéndolos a quienes sabía más próximos a su posición, integró así la comisión redactora de un reglamento constitucional que trabajó tres meses en su cometido⁶.

No fueron días tranquilos. Aunque nada sabemos de las deliberaciones de la comisión, hay hechos públicos conocidos que inducen a pensar que ellas no se cumplieron en un clima acorde. La fronda, por de pronto, reanudó sus ataques al mandatario, desatando un vendaval de murmuraciones en corrillos y salones, lo que provocó una reacción airada del Director Supremo: "Toda persona de cualquier sexo, condición, estado y dignidad que se atreva de hoy en adelante a hablar del Gobierno sin aquella consideración que en cualquier Estado culto le es concedida, será aprehendida y deportada; toda persona que consienta en su casa conversaciones que tengan tendencia al descrédito del Gobierno o que no diese parte de ellas, si contra sus intenciones se tienen, sufrirá la misma pena"⁷.

Se impartieron instrucciones para aplicar rigurosamente la ley, pero, naturalmente, no hubo denuncias ni se sorprendió a nadie en el delito. Salvo en La Serena, donde una representación de los vecinos al gobernador fue convertida por éste en auto cabeza de proceso contra José Gaspar Marín y otros, acusados de un conato revolucionario. Pero se resolvió favorablemente. Marín vino a Santiago, convenció a O'Higgins de su inocencia y el gobernador fue removido.

El clima opositor, con todo, pareció agudizarse y el mandatario, en otro de sus gestos autoritarios de que luego se arrepentía, dio el famoso decreto que perfeccionó su política social: "Declaro por abolidos los mayorazgos anteriormente fundados y prohíbo su fundación para lo sucesivo". Es incuestionable que sus Ministros Irisarri e Infante tuvieron parte importante en esta decisión, y también que ella, en definitiva, condujo a la aveniencia, porque, aunque la institución del mayorazgo era reconocida como injusta, su aboli-

⁶Fueron Manuel de Salas, Francisco Antonio Pérez, Joaquín Gandarillas, José Ignacio Cienfuegos, José María Villarreal y Lorenzo José de Villalón.
⁷Archivo del Senado, vol. II, 236.

ción acrecentó los antagonismos y O'Higgins hubo de variar su posición. Comprendió que se despeñaba hacia un abismo de incompreensiones que haría más difícil la empresa máxima a que aspiraba, la **libertad del Perú**, y prefirió detenerse en este punto. Unos días después retiró a Infante del ministerio y devolvió éste a las manos neutras de Anselmo de la Cruz. La tormenta pasó, la supresión de los **mayorazgos** subsistió sólo para prohibir nuevas fundaciones y la comisión redactora del reglamento constitucional concluyó el acuerdo buscado y que satisfizo a la fronda, porque reemplazó por el Senado Conservador su mal reducto del cabildo, tan objetado por O'Higgins. La dirigencia santiaguina afirmó su conquista haciendo **inviolables a los senadores con respecto** a sus juicios y personas, y otorgándoles facultades poderosas, como que podían imponer su criterio al gobernante y hasta modificar la norma constitucional "según lo exigieran las circunstancias".

La carta de 1818 no fue, pues, una imposición del Director Supremo. Aprobada por un plebiscito, más propiamente un referéndum, y abrogada más adelante por otra resolución autoritaria de O'Higgins, los adversarios triunfantes del mandatario le devolvieron prácticamente su vigencia cuando le derrotaron en 1823. Infante, que no la aplaudió, reconoció en 1825 "que no hubo uno que desaprobase ese código"⁸.

La constitución de 1822

Por más de tres años y al socaire del asombroso respeto que O'Higgins tuvo a la ley, la fronda mantuvo un relativo acuerdo con el prócer, matizado por algunos incidentes en que restalló el ideario progresista del mandatario. De un modo o de otro, cediendo posiciones, se encontró siempre la concordia, pero fueron acumulándose resabios que habrían de conducir a la ruptura. La crisis económica, la situación financiera cada vez más difícil y la magnificación de la oposición religiosa, alimentada artificiosamente por el grupo al que holgaba ahora la presencia del héroe en el mando supremo, endurecieron las condiciones políticas. "Todo hombre de ideas religiosas, se afirmó más tarde por Eyzaguirre, debía recordar la causa principal por la que O'Higgins había sido removido en 1823: que si no había atacado

⁸*Sesiones de los Cuerpos Legislativos*, tomo xi, 395.

directamente a la religión, había permitido la introducción de la masonería y había prestado protección decidida a los clubs nocturnos"⁹.

La especie, que era injusta y le hirió profundamente cuando la tonoció, fue sólo un pretexto. También lo fue la campaña desatada contra Rodríguez Aldea, su Ministro de Hacienda, cuya actuación, analizada desapasionadamente, no merece los calificativos que recibió. Ni Barros Arana ni Amunátegui encontraron causales para acusarle y, en medio de la efervescencia que siguió a la abdicación del prócer, también Freire le exculpó.

En enero de 1822, reducido el Senado Conservador a sólo tres de sus miembros por hallarse los restantes viajando fuera del país, O'Higgins propuso al cuerpo la suspensión de sus sesiones. "Es preciso que exista y se conserve el Senado, le replicaron, para que exista y se conserve la constitución; para que haya equilibrio entre las autoridades; para que se conserve el orden y para satisfacción de los pueblos y seguridad de los ciudadanos". La altiva respuesta hizo más tensas las relaciones entre ambos poderes y, prontamente, en medio de la sorda guerrilla política en que entraron, los senadores se resolvieron a abrir los fuegos contra el mandatario; declararon que correspondía proceder a la renovación de intendentes y gobernadores, pero no por nombramiento supremo sino por elección popular en cabildos abiertos. El Director respondió con un silencio obstinado y al mes siguiente convocó a una nueva representación nacional, la Convención de 1822.

Ignoró así las normas de la carta vigente que prescribían la forma y tiempo para la elección de un nuevo congreso y deliberadamente dio un golpe demoledor a la dirigencia santiaguina: cerró el paso a toda influencia suya en la formación de la nueva asamblea, exigiendo que los representantes debían ser oriundos o vecinos del lugar que les elegía. Santiago hubo de conformarse con un solo diputado. La prepotencia metropolitana, que en el Primer Congreso obtuviera tantas bancas nombrando gentes propias para candidatos en pueblos que jamás conocieron, quedó incapacitada para dominar la Convención.

No es efectivo que O'Higgins hiciera elegir solo a partidarios suyos. La propaganda opositora quiso convencer de ello por el método de hacer creer que lo ocurrido en Concepción o en Valdivia se repitió en el resto del país, pero eludió demostrarlo, aunque le habría sido

⁹Ernesto de la Cruz, *Epistolario de O'Higgins*, tomo II, 115.

fácil si tal hubiera ocurrido. Una prueba elocuente que descubre la falacia reside en el hecho de que 22 de los 33 convencionales permanecieron en la vida activa de la política chilena en los años que siguieron, como diputados a otras asambleas que se caracterizaron precisamente por su antio'higginismo. De los 11 restantes, tres eran muy ancianos y fallecieron pronto, y otros dos aceptaron cargos militares que les inhabilitaron.

Por primera vez estuvo realmente la nación representada en una corporación legislativa y fue, por tanto, más legítima su decisión de aprobar una constitución. Si bien la letra de la convocatoria no lo especificó con claridad, pues sólo dijo que debían "entender en la organización de la Corte de Representantes", que sería el nuevo congreso, y "resolver en orden a las mejoras y providencias cuyas iniciativas les presentará el Gobierno", el encargo, con respecto a la Corte, envolvía una reforma institucional. O'Higgins, enseguida, al abrir las sesiones, les señaló su cometido: "Vais a poner los cimientos de la ley fundamental, que es la alianza entre el Gobierno y el pueblo". Y Francisco Ruiz Tagle, representante por Santiago y presidente de la asamblea, reconoció expresamente que su misión era dar una constitución.

Una comisión de cuatro convencionales y tres juristas de prestigio trabajó dos meses sobre el proyecto elaborado por Rodríguez Aldea. Sometida su obra a la asamblea, fue aprobada en veinte días, lo que precipitó las críticas y hay autores que todavía las apoyan, pese a que la generalidad de nuestros códigos, y muchas leyes de trabajosa factura, han tenido una tramitación semejante porque es lógico que las salas legislativas se aparten del detalle y respalden lo obrado por sus comisiones especializadas.

Al igual como se hizo con las siguientes leyes fundamentales, incluso la de 1833 que se confió a Andrés Bello, la carta aprobada por la Convención fue entregada a una comisión de estilo para su revisión gramatical y estructural. Aquí volvió a tomarla en sus manos el Ministro Rodríguez Aldea, reconocido como el jurista más destacado de su época, en concurrencia con Ruiz Tagle, el canónigo Casimiro Albano y José Gabriel Palma, también un abogado y gramático de notoriedad, y su trabajo fue aceptado por los demás convencionales que suscribieron sin objeciones el texto que se promulgó.

Fue Benjamín Vicuña Mackenna quien, tomando pie ~~en~~ ^{en} ~~informa~~

ciones audaces, convenció a la historia que Rodríguez "con insólito descaro, mutilando y añadiendo de su propio albedrío todo lo que a él y a sus amanuenses pudo ocurrírseles, dio a luz la constitución corregida y aumentada a su sabor". Pero no se dio el trabajo de cotejar ambos textos. En 1951 comparamos la edición oficial de 1822 con el texto aprobado por la Convención originalmente y que guarda el Archivo del Senado, publicamos tales correcciones¹⁰ y resulta incuestionable que las enmiendas no tienen la trascendencia que el historiador quiso asignarles. Las más son de mera redacción, algunas ubican mejor los artículos o partes de ellos sin modificar su sentido, y otras, las menos, que podrían ser acusadas de violar la voluntad del legislador, en realidad sólo corrigen ideas concebidas erróneamente. Tal, por ejemplo, la atribución 16 concedida al Congreso por el artículo 47, que decía: "Decretar la adquisición o enajenación de bienes nacionales". Los revisores quitaron las palabras "adquisición o" e hicieron una corrección lógica y conveniente, porque habría sido imposible cumplir la disposición. Así también, y porque evidentemente era un vacío que asumía importancia singular, consultaron la siguiente norma: "No podrán ser Diputados los militares que tengan a su mando tropa de línea, ni los Delegados Directoriales (reemplazaron a los gobernadores e intendentes) podrán ser elegidos por el departamento en que gobiernen" (núm. 49 del artículo 39). Y perfeccionaron la prohibición, con respecto a estos últimos, disponiendo que no podrían ser candidatos mientras permanecieran en funciones (artículo 23).

Para las prácticas parlamentarias de la época nada de esto era punible. Juan Egaña, al año siguiente, introdujo correcciones más objetables, si cabe, a la constitución moralista, como quitar un artículo que fijaba el procedimiento de escrutinio para los efectos del sorteo en las asambleas electorales, que ciertamente era engorroso (después del artículo 85), o suprimir las facultades que el Congreso había concedido a determinados alcaldes para servir de jueces conciliadores (artículo 220). También en 1924 funcionó, creada reglamentariamente por la Cámara de Diputados, una Comisión Permanente de Corrección de Estilo, además de otras especiales que en toda nuestra historia legislativa se acordaron para leyes determinadas.

La constitución de 1822 tiene el mérito de haber sido la primera

¹⁰Luis Valencia Avaria, *Anales de la República*, tomo 1, 204.

cstructurada correctamente y de que sus disposiciones fueron perfectamente claras. O'Higgins se felicitó porque advirtió en ella "mejor y más extensamente designadas las garantías individuales", lo que comprueba una simple comparación con sus predecesoras. Analizada en armonía con su época y no a través de conceptos jurídicos modernos, es indudable que pretendió inteligentemente imponer un régimen que era el más apropiado en el momento, cuando aún la ciudadanía no tenía conciencia formada del uso correcto de las instituciones republicanas.