

# LOS CONSTITUYENTES DE 1925\*

---

\* Mario Bernaschina y Fernando Pinto. Los constituyentes de 1925. Trabajo colectivo del Seminario de derecho público con una introducción de su director Don Aníbal Bascuñan Valdés. Universidad de Chile. Santiago. 1945.

## A D V E R T E N C I A

*La carencia de fuentes para el estudio de la Constitución Política, originó la idea de investigar sobre la actuación que le cupó a los constituyentes del año 1925, frente a las diversas materias de que trata la Carta Fundamental.*

*En 1942, después de estudiar detenidamente las Actas Oficiales coordinadas por don Edecio Torreblanca, dimos a la publicidad un índice onomástico y por artículos, intitulados "Génesis de la Constitución de 1925", donde se señalan las páginas de las Actas en que cada constituyente se refiere a artículos determinados.*

*Ahora podemos presentar el primer tomo de la obra "Los Constituyentes de 1925". El segundo tomo se publicará una vez que sean logradas un reducido número de entrevistas que aún quedan pendientes.*

*Nuestra idea primitiva había sido editar la obra completa; pero, la circunstancia anotada, unida al interés demostrado en la pronta aparición de la obra, nos ha movido a imprimir el presente volumen con cuarenta y ocho constituyentes ordenados dentro de él según alfabeto.*

*En cada uno de estos personajes, el trabajo se divide en tres partes: I, Los antecedentes biográficos; II, la participación que les cupo en las comisiones y sub-comisiones de la Reforma de 1925; y III, una entrevista a objeto de conocer las actuales opiniones de aquellos que estudiaron la Carta Política que nos rige.*

*Es este un trabajo colectivo, en el que han colaborado alumnos de don Gabriel Amunátegui en sus cátedras de Derecho Constitucional de la Escuela de Leyes y Educación Cívica del Instituto Pedagógico. Ellos han entregado al Seminario de Derecho Público, investigaciones bastante completas sobre algunos constituyentes.*

*Con el objeto de dar a la obra una mayor uniformidad, y a fin de evitar redacciones demasiado extensas, especialmente en lo que a biografías se refiere, sólo hemos aprovechado en*

---

*Seminario de Derecho Público*

---

*la mayoría de los casos, los datos proporcionados por los alumnos, complementándolos en la mejor forma posible.*

*En los anexos de este tomo, conjuntamente con la encuesta presentada a los constituyentes, el índice onomástico y por artículos correspondiente a los que figuran en el primer volumen, y las declaraciones de don Fanor Velasco sobre "Un aspecto ignorado de la Constitución", publicamos una lista con los nombres de los alumnos que han prestado su colaboración. Desde estas páginas, agradecemos el entusiasmo por ellos demostrado.*

*Agosto 1944*

## A manera de introducción y excusa

De Dn. Anibal Bascañán Valdés

Director del Seminario de Derecho Público

No entera aún cuatro lustros de vida nuestra Carta Política y ya empiezan a esfumarse, irremediamente, los contornos de no pocos episodios fundamentales para el conocimiento de su génesis.

Las Actas, rara vez completas; la enjundiosa pero demasiado sucinta obra de don J. Guillermo Guerra, y las noticias e interpretaciones, no siempre interesantes y siempre personales, de dos o tres constituyentes frecuentemente consultados, distan mucho de satisfacer las interrogantes que interlinean la Constitución de 1925.

En manos profanas o indiferentes, u objeto del deleite infecundo de coleccionistas, o bibliómanos, yacen, desperdigados, documentos valiosos para la reconstrucción del pensamiento y la obra de muchos protagonistas de tan importante período de nuestra Historia Política, cuyas vidas se extinguieron.

A veces, la fragilidad del recuerdo y el orgullo humano se complotan para proporcionar versiones contrapuestas de los hechos. Y es así como hasta nuestra mesa de trabajo llegaron separadamente dos copias mecanografiadas de un mismo estudio sobre el "Voto Rojo", coetáneo a éste, con la indicación de sendas paternidades intelectuales...

Mientras la bruma del tiempo cumple su sino, las más de las disposiciones programáticas del Código Fundamental Chileno —indemnización por errores judiciales, tribunales administrativos, asambleas provinciales, superintendencia de educación pública, descentralización administrativa, institución de la propiedad familiar, etc. etc.—, constitutivas de sus rasgos auténticamente renovadoras, no han pasado de ser meros "deseos constitucionales" en tranquila e indefinida espera de su legislador. Por su parte, la jurisprudencia de nuestros Tribunales aún pugna por liberarse del atavismo civilista que tanto daña a la aplicación del Moderno Derecho Público.

La intensa vida política de Chile ha puesto a prueba todos los resortes constitucionales, y de esta experiencia ya ha surgido la primera gran reforma: el establecimiento de un Poder Contralor en lo administrativo y financiero. Otras aguardan sus constituyentes.

Son precisamente estos momentos los que exigen no sólo "una historia fidedigna del establecimiento de la ley" para fi-

---

*Seminario de Derecho Público*

---

*nes hermenéuticos, sino una auténtica revitalización de nuestro proceso y sentido constitucional de las últimas décadas como método y orientación el orden jurídico-político que se avcina. Así lo han comprendido el Seminario de Derecho Público de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Sociales de Santiago (Universidad de Chile) y sus colaboradores, aventajados ex alumnos de la Cátedra de Derecho Constitucional del Profesor Gabriel Amunátegui.*

*Un amplio campo se encontraba virgen de investigación sistemática: el testimonio y, a través de él, las ideas y la acción de los constituyentes de 1925.*

*Bernaschina, Pinto y un pequeño grupo más de encuestantes se dieron a la impropia tarea de captar y presentar todo dato veraz, relativo al asunto. La Cátedra y el Seminario entregan hoy el primer fruto de su labor mancomunada.*

*El lector, creemos, sabrá ser indulgente cada vez que un personaje o un problema rebasa la aptitud o posibilidad de captación de su expositor, y, en cambio, apreciará debidamente la preciosa información que proporciona esta galería de dichos, hechos y hasta, de silencios...*

*De nuestros entrevistados, —algunos han muerto— de sus familiares y amigos, esperamos benevolencia para acoger esta obra y para recibir las expresiones de agradecimiento de los autores, pues la tarea habría sido estéril sin su generosa cooperación.*

A. B. V.

## Anexo 1

### ENCUESTA A LOS CONSTITUYENTES DE 1925:

1º—¿Qué observaciones le merece, en general, nuestra Constitución Política?

2º—¿Qué reformas cree usted necesario introducir a nuestra Carta Política?

3º—¿Qué opina usted sobre un proyecto de reforma constitucional que agregaría al artículo 44, un N° 16, que reconocería la delegación de facultades legislativas del Congreso en manos del Presidente de la República? (x).

4º—Las aspiraciones constitucionales, como subdivisión de la propiedad, constitución de la propiedad familiar, indemnización por daño moral, tribunales administrativos, descentralización administrativa, entre otras: ¿constituyen o no un mandato para el legislador? En caso afirmativo: ¿qué medio existe o convendría establecer para obligar al Parlamento para que estudie y dicte esas leyes?

5º—¿Qué ventajas encuentra usted al proyecto de unir los Capítulos VIII y IX de la Constitución Política, procurando unificar los conceptos de Gobierno y Administración Interior, hoy separados, y que tiende a una descentralización económica?

a) Desde el punto de vista político,

b) Desde el punto de vista económico.—(xx).

6º—¿Qué opina sobre la reforma constitucional de 1943?

(x) *Proyecto que delega facultades legislativas en manos del Presidente de la República (complemento a la pregunta 3).*

Art. 44.—Sólo en virtud de una ley se puede: . . .

N° 16.—“Autorizar al Presidente de la República para que use de facultades legislativas, cuando circunstancias extraordinarias de interés nacional lo hicieren necesario.

“Esta ley no podrá durar más de seis meses y establecerá taxativamente las materias que se delegan, ni podrá innovar en la organización y atribuciones del Congreso Nacional y del Poder Judicial.

“Deberá ser aprobada por el voto de la mayoría de los miembros en ejercicio de cada Cámara.”

(xx) *Proyecto que refunde los Capítulos VIII y IX de la Constitución Política (complemento a la pregunta 5).*

---

*Seminario de Derecho Público*

---

“Capítulo VIII. — Gobierno y Administración Interior del Estado”.

“Art. 88.—Para el Gobierno y Administración Interior del Estado, el territorio de la República se divide en provincias. Las provincias en departamentos, los departamentos en comunas y las comunas en distritos.

**Intendentes y Asambleas Provinciales.**

Art. 89.—El Gobierno y Administración Superior de cada provincia reside en un “Intendente”, quien actuará con arreglo a las leyes y a las órdenes o instrucciones del Presidente de la República, de quien es agente natural e inmediato. Durará tres años en sus funciones.

El Intendente estará asesorado, en la forma que determine la Ley de Organización del Gobierno y Administración Interior, por una “Asamblea Provincial”, de la cual será Presidente.

Art. 90.—Cada Asamblea Provincial se compondrá de “Representantes”, en el número que determine la ley, designados por las Municipalidades de la provincia, en su primera sesión, por voto acumulativo.

Estos cargos son concejiles y su duración será por tres años.

Art. 91.—Para ser designado representante se requiere las mismas calidades que para ser diputado y, además, tener residencia de más de un año en la provincia.

Art. 92.—Las Asambleas Provinciales funcionarán en la capital de la respectiva provincia, y designarán anualmente en su primera sesión, por mayoría de los miembros presentes, a un individuo de su seno, para que desempeñe el cargo de Vicepresidente de la Asamblea.

Art. 93.—Las Asambleas Provinciales celebrarán sesión con la mayoría de sus miembros en ejercicio.

Les corresponde especialmente:

1º—Promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio.

2º—Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y de todas las obras de necesidad, utilidad y ornato dentro de la respectiva provincia.

3º—Vigilar, correccional y económicamente las Municipalidades de la provincia, con arreglo a la ley.

4º—Fiscalizar todas las obras y los servicios públicos del territorio provincial, y

5º—Administrar e invertir sus rentas, conforme a las reglas que dictare la ley, la cual podrá autorizarlas para imponer contribuciones determinadas en beneficio local.

Art. 94.—Las Asambleas Provinciales anualmente, por in-

---

*Los Constituyentes de 1925*

---

termedio del Intendente respectivo, enviarán al Presidente de la República, un presupuesto de los gastos que deban hacerse en la provincia.

La mitad, a lo menos, de las entradas de cada provincia, deberán invertirse en ella.

Art. 95.—Las Asambleas Provinciales podrán ser disueltas por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado.

Disuelta una Asamblea Provincial, se procederá al reemplazo de sus miembros, en la forma indicada en el Art. 90, por el tiempo que les faltare para completar su período.

Art. 96.—Las “Ordenanzas” o “Resoluciones” que dicte una Asamblea Provincial deberán ser puestas en conocimiento del Intendente, quien podrá suspender su ejecución dentro de diez días si las estimare contrarias a la Constitución o a las leyes o perjudiciales al interés general del Estado o de la provincia.

La ordenanza o resolución suspendida por el Intendente, volverá a ser considerada por la Asamblea Provincial.

Si esta insistiere en su anterior acuerdo, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, el Intendente la mandará promulgar y llevar a efecto. Sin embargo, si la suspensión se hubiere fundado en que la ordenanza o resolución es contraria a la Constitución o a las leyes, el Intendente remitirá los antecedentes a la Corte Suprema para que resuelva en definitiva.

#### Gobernadores y Municipalidades.

Art. 97.—El Gobierno y Administración de cada departamento reside en un “Gobernador”, subordinado al Intendente de la provincia. Durará tres años en sus funciones.

Los Gobernadores son nombrados por el Presidente de la República, a propuesta del respectivo Intendente y pueden ser removidos por éste, previa aprobación del Presidente de la República.

El Gobernador estará asesorado, en la forma que determine la Ley de Organización del Gobierno y Administración Interior, por una “Municipalidad”, de la cual será Presidente.

Art. 98.—El Intendente de la Provincia es también Gobernador del Departamento en cuya capital resida.

La Municipalidad del departamento, cabecera de provincia, formará parte de la respectiva Asamblea Provincial.

Art. 99.—Las Municipalidades tendrán los “Regidores” que para cada una fije la ley. Su número no bajará de cinco ni subirá de quince.

Estos cargos son concejiles y su duración es por tres años.

Art. 100.—Cada Municipalidad, al constituirse, designará un Vicepresidente, con las facultades que establezca la ley.

---

*Seminario de Derecho Público*

---

En las ciudades de más de cien mil habitantes, y en las otras que determine la ley, podrá ser nombrado por el Presidente de la República, y remunerado. Para removerlo deberá contar con el acuerdo de la respectiva Asamblea Provincial.

Art. 101.—Para ser elegido Regidor se requieren las mismas calidades que para ser Diputado y, además, tener residencia en el departamento por más de un año.

Art. 102.—La elección de Regidores se hará en votación directa, por los gremios que establezca la ley.

Los extranjeros y las mujeres que hubieren cumplido 21 años de edad y sepan leer y escribir, podrán inscribirse en los registros particulares de cada gremio que exista en los departamentos. Los extranjeros deberán, además, haber residido cinco años en el país.

Las calificaciones de las elecciones de regidores, el conocimiento de los reclamos de nulidad, que ocurran acerca de ellas y la resolución de los casos que sobrevengan posteriormente, corresponderán a la autoridad que determine la ley.

Art. 103.—Las Municipalidades celebrarán sesión con la mayoría de los regidores en actual ejercicio, tendrán las atribuciones administrativas y dispondrán de las rentas que determine la ley.

Podrá la ley imponer a cada Municipalidad una cuota proporcional a sus entradas anuales, para contribuir a los gastos generales de la provincia.

Art. 104.—Las facultades que el Art. 96 otorga al Intendente respecto a la Asamblea Provincial, corresponderán a ésta en lo relativo a las Municipalidades de su jurisdicción.

Las Municipalidades podrán ser disueltas por la Asamblea Provincial, en virtud de las causales que la ley establezca, con el voto de la mayoría de los representantes, citados especialmente al efecto y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 96.

Alcaldes y Juntas de Vecinos.

Art. 105.—Las comunas son regidas por un Alcalde, subordinado al Gobernador del departamento y nombrado por el Intendente. Los Alcaldes durarán un año en sus funciones y podrán ser removidos por el Gobernador, previa aprobación del Intendente.

El Alcalde estará asesorado por una Junta de Vecinos que se renovará anualmente en la forma que determine la ley.

Inspectores.

Art. 106.—Los distritos son regidos por un Inspector, bajo las órdenes del Alcalde, quien lo nombrará y lo removerá, previa cuenta motivada al Gobernador.

---

*Los Constituyentes de 1925*

---

Descentralización Administrativa.

Art. 107.—Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales y departamentales, las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades con el fin de proceder a la descentralización de la administración interior, y establecerán una completa coordinación entre los servicios locales y los generales.

En todo caso, la fiscalización de los servicios de la provincia, corresponde a la Asamblea Provincial y la supervigilancia superior de ellas, al Presidente de la República.

## Anexo 3

### UN ASPECTO IGNORADO DE LA CONSTITUCION DE 1925

*De Fanor Velasco V.*

Allá por 1921, había quebrado el Banco Popular, que estaba instalado en la esquina Norte-Oriente de la calle Ahumada y de la entonces llamada Alameda de las Delicias, bautizada así por el propio O'Higgins. El edificio ha sido transformado no poco y, donde otrora existiera una señorial entrada de ochavo, que daba acceso a un amplio hall para atención del público, se ven ahora sólo locales menudos, con zapaterías y fuentes de soda. Perpendicular a la calle Ahumada, y guarnecida con muebles magníficos, y una mesa central inmensa, estaba la sala del Consejo del Banco.

La quiebra de un Banco es cosa seria, no sólo por el desastre económico que ella importa, sino por las muchísimas complicaciones que trae consigo la liquidación, o sea, el cobro de los créditos y el pago de las deudas. En la del Banco Popular, se ha había nombrado Síndico a un abogado de reputada nota, el señor Horacio Fabres, a quien se agregó después el abogado don Manuel A. Maira, profesor universitario, y, finalmente, a los abogados jóvenes, señores José Maza Fernández y Arturo Fernández Pradel, que formaron, los tres primeros, al menos, la Comisión Liquidadora. Las cosas de la liquidación fueron tomando actividad creciente, y pronto llegaron también a prestar sus servicios otros abogados, entre ellos Jorge y Lucho Aldunate, Jorge Lezaeta Rojas, Manuel Merino Esquivel, Fanor Velasco V., y un aspirante a abogado, Armando Maza Fernández, a quien como cooperador entusiasta de su hermano José, llamábamos el "Pedestal del Faro".

José Maza era el jefe permanente de todos los abogados, contadores y gentes de números que practicaban la liquidación. Los señores Fabres y Maira se habían reservado, parece, la dirección muy superior y sólo llegaban por el Banco de vez en cuando. Sin embargo, las veces que llegaban, se formaba inmediatamente tertulia alrededor de ellos, porque Fabres era un charlador insigne y un glosador cáustico y desenfadado de los acontecimientos nacionales. Don Manuel Maira hablaba siempre como si estuviera haciendo clase, medido y metódico en sus conceptos y expresiones. Discutía mucho cuestiones legales de la quiebra con el señor Fabres, quien, dicho sea de paso, hacía

) 297 (

---

*Seminario de Derecho Público*

---

gala de creer poco y mucho menos de confiar en el derecho puro.

A todo esto, José Maza no desperdiciaba ocasión para interesarnos por ciertas preocupaciones suyas de introducir algunas reformas a la Constitución del Estado, la vieja Constitución del 33, que seguía viviendo, después de resistir los rudos golpes que fueron las modificaciones del 71, 73 y 74. Yo no recuerdo con precisión en qué momento, José Maza, logró organizar un trabajo disciplinado, para estudiar con él, la serie de reformas constitucionales que creía necesarias. Bueno será advertir que Maza había hecho serios estudios universitarios en los ramos relacionados con la política y que, elegido diputado hacía pocos meses, ya había tenido oportunidad de destacarse como conocedor de la cosa pública.

El hecho es que un día, en la sala del Consejo del Banco, alrededor de su gran mesa, nos encontramos todos los abogados y ayudantes ya nombrados, presdidos por José Maza, que nos había reunido allí para estudiar las reformas de la Constitución que, a su patriótico y honrado juicio, eran indispensables para salvar el país. Se trajeron a la mesa todos los tratadistas y comentaristas de la Constitución del 33, las reformas que se le habían introducido; se exhumaron de los archivos de las Cámaras los proyectos más polvorientos y más inverosímiles; se buscaron las memorias universitarias de licenciatura, los panegíricos de Lastarria, los enjundiosos discursos de Balmaceda en defensa del régimen parlamentario, que no tardó en desconocer cuando llegó a Presidente. No podía faltar, por cierto, nuestro padre Huneeus en diversas ediciones, ni Roldán, ni Estévez; puedo asegurar que estaban ahí cuantos tratadistas de derecho público y administrativo haya producido el país. Huelga decir que José Maza dirigía las investigaciones, con un montón de libros al frente y consignando por escrito las observaciones y conclusiones a que se llegaba.

—A ver, decía José, estamos en las facultades del Presidente de la República para decretar el estado de sitio. La disposición actual es del tenor siguiente:..... ¿Qué cuenta sobre el particular don Jorge Huneeus?

—Huneeus sostiene, contestaba por allá, Lucho Aldunate, tal cosa.

—¿Y Roldán, seguía preguntando Maza, y Lastarria y Estévez?

Y contestaban Arturo Fernández, siempre tan docto en todo, o cualquier otro a quien la pregunta se había dirigido, porque en aquella mesa de reformadores, cada uno se había identificado con el tratadista que le había tocado en suerte y, como cada tarde nos sentábamos en el mismo sitio, José Maza se dirigía con toda facilidad, no a nosotros mismos, sino a los autores reputados cuyas obras se consultaban.

---

*Los Constituyentes de 1925*

---

A pesar que a mí, personalmente, estos estudios constitucionales me interesaban bien poco, cooperaba gustoso a ellos puesto que José Maza había tomado este negocio con la fe de un convencido. Recuerdo haberle escuchado una disertación suya, salida ahí de momento, sobre lo que él entendía por “descentralización administrativa”, y hasta ahora recuerdo que situó la cuestión en aspecto enteramente novedoso. Yo le escuché con atención porque acababa de hacer un estudio sobre las elecciones presidenciales de 1875, en las cuales Benjamín Vicuña Mackenna auto diciéndose “candidato de los pueblos”, recorría las provincias agitando como programa esa cosa hasta hoy anodina, que se llama “descentralización administrativa”. Yo no sé en qué han parado las ideas que en 1921 nos sugería sobre el particular José Maza, pero la cosa la presentaba en forma muy interesante. La primera vez que oí hablar de “tribunales administrativos”, como medio de solucionar muchas cosas y relaciones con la administración pública, se lo oí en aquel tiempo a Maza, y entiendo que logró consignar sus ideas en la Constitución de 1925.

Un buen día, Maza nos dijo: “Ya hemos terminado la reforma de la Constitución”. Recogió los papeles y se marchó con ellos. Algunos días después llegó diciéndonos: “El León está muy contento con el trabajo”. En realidad, fué necesario una revolución, la de 1924, para poner en marcha las reformas que con tanto entusiasmo estudiaba José Maza, con sus amigos y compañeros, en la Sala del Consejo del Banco Popular, en liquidación.