

## GÉNESIS DE LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE 1925

[Genesis of the Legislative Delegation in the Constitutional Regime of 1925]

Alan BRONFMAN VARGAS\*  
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile\*\*

### RESUMEN

Este artículo revisa el nacimiento de la delegación legislativa en Chile en un régimen constitucional que rechazó su inclusión en el texto fundamental. La delegación de potestad legislativa al Presidente de la República surge en el contexto de la implementación de un orden presidencialista y de importantes demandas de reforma legal de origen social. Se inserta, asimismo, en el propósito de reorganizar ese aparato estatal. El análisis de las leyes delegatorias en el período 1927-1932 revela la voluntad parlamentaria de autorizar el uso de potestad legislativa por parte del presidente para la ejecución de su programa

### ABSTRACT

This article reviews the birth of the legislative delegation in Chile in a constitutional regime that rejected their inclusion in the fundamental law. The delegation of legislative power to the President of the Republic arises in the context of the implementation of a presidentialism and strong social problems. It is also inserted in the purpose of reorganizing the budget rules. The analysis of the delegatory laws (1927-1932) reveals the parliamentary will to authorize the use of legislative power by the President for the execution of his political program in areas that are –real or apparently–

RECIBIDO el 23 de febrero de 2018 y ACEPTADO el 29 de junio de 2018

---

\* Profesor de derecho constitucional en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Dirección postal: Avenida Brasil 2950, Valparaíso. Correo electrónico: alan.bronfman@pucv.cl.

\*\* Este artículo forma parte del proyecto de investigación Fondecyt N° 1151365, titulado “Perspectivas para el desarrollo de la facultad de delegar la potestad legislativa en Chile en armonía con las exigencias de un régimen democrático representativo y de separación de poderes”. El autor agradece la colaboración en la investigación y en este artículo de la profesora María Trinidad de la Maza Ovalle.

político en ámbitos real o aparentemente reservados a la ley. Sin perjuicio de un par de excepciones, el Congreso no encarga al presidente la regulación de un área o materia determinada. Por lo mismo, puede concluirse que, en su origen, más que delegación de poder legislativo hay una autorización amplia para utilizar la potestad legislativa en materias de interés para el gobierno del presidente Ibáñez.

PALABRAS CLAVE

Ley – Delegación – Potestad Legislativa – Potestad Reglamentaria – Constitución de 1925 – Ibáñez.

reserved to the law. Notwithstanding a couple of exceptions, Congress does not mandate the President with the regulation of a specific area or subject. Therefore, it can be concluded that, in its origin, more than a delegation of legislative power there is a broad authorization to use the legislative power in matters of interest to the government of President Ibáñez

KEYWORDS

Act – Delegation – Legislative Power – Regulation – Regulatory Domains – Constitution of 1925 – Ibáñez.

INTRODUCCIÓN

La transferencia de potestad legislativa desde el Congreso Nacional al Presidente de la República supone, por una parte, la existencia de un ámbito reservado a la ley que la potestad presidencial no puede invadir, y por otro, la necesidad de éste de dictar normas generales con rango de ley de manera independiente.

Para estudiar cómo nace la potestad legislativa delegada que comienza a utilizarse a partir de 1927, sin mediar habilitación constitucional, es menester conocer cómo se entendía el campo propio de la ley y el campo propio del reglamento, en la política y en el derecho. La comprensión de estos campos exige remontarse al proceso de delimitación de normas generales que forma parte de la constitucionalización de los poderes del monarca absoluto. El Estado moderno surge junto con las monarquías absolutas y las revoluciones de los siglos XVII y XVIII que, motivadas por el propósito de lograr cierto grado de representación y poder político para ciertos grupos sociales emergentes, promueven la limitación del poder mediante su constitucionalización, esto es, su regulación por medio de unas reglas formalizadas y escritas. En este proceso, conviene notar que el heredero del poder del monarca, el Poder Ejecutivo, disfrutaba de todo el poder propio del soberano que no había sido transferido a otro órgano en virtud de un mandato constitucional. El parlamento, órgano representativo, debía participar en el sistema de decisiones políticas y proteger los intereses fundamentales de sus representados. Esto último se lograba, especialmente, mediante la ley, que imponía un límite a las facultades de intervención del Ejecutivo mediante su potestad normativa general. En este sentido, al margen de reservas de ley establecidas de modo explícito por el texto constitucional en los siglos XVIII y XIX, el ámbito más relevante excluido de la potestad reglamentaria general era el que atañía a la libertad y propiedad de los individuos. Toda aquella regulación que afectase la libertad o propiedad debía realizarse mediante ley y no por otro tipo de normas. La transferencia de

potestad legislativa, entonces, era una autorización para legislar, “una facultad o derecho para hacer algo” que, de acuerdo a las reglas generales, no podía hacer<sup>1</sup>.

El proceso de constitucionalización de las potestades del Poder Ejecutivo avanza en el siglo XX, en especial después de la Segunda Guerra Mundial en lo referido al traspaso de la potestad legislativa<sup>2</sup>. Es en este momento en que puede utilizarse propiamente el término *d e l e g a c i ó n*, encomendar el ejercicio de competencias a otro órgano, pues ya se trata de encargar que se haga algo<sup>3</sup>. La delegación supone un encargo legislativo completo y de ahí que Constituciones de la posguerra como la alemana dispongan que la ley delegatoria tiene que indicar la materia, el propósito y el ámbito de la regulación delegada.

En Chile este proceso tiene una evolución peculiar, ya que desde el último cuarto del siglo XIX el Congreso exhibe una especial fuerza política, la que lo conduce a participar directamente en el gobierno mediante ministros de su confianza en el período 1891-1924. El triunfo del presidencialismo alejó a los parlamentarios del control directo del gobierno, pero no de su propósito de participar en las decisiones políticas de mayor relevancia. Dentro de ellas, ocuparon un lugar central, sin duda, las referidas al gasto público como expresión de prioridades y preferencias políticas<sup>4</sup>. En este tópico, la mayor parte de la clase gobernante quería disminuir la influencia de marxistas y anarquistas, y atemperar el malestar social —y el consiguiente riesgo de revolución—, y de ahí que la acción concertada entre presidente y Congreso no se sintiese compelida por límites constitucionales y legales<sup>5</sup>. Esto permite entender que en tanto el presidente se ciñese a las decisiones políticas globales del Congreso en materia de gasto, podía invadir el terreno de la ley sin objeciones políticas significativas. Notemos que la mayoría parlamentaria prefiere —o tolera—, con más frecuencia de lo que se cree, la transferencia de potestad legislativa al Poder Ejecutivo<sup>6</sup>.

La permeabilidad de la frontera entre ley y reglamento que predominó en el parlamentarismo (amparada en el control del gobierno por parte del Congreso), fue sustituida en 1924 por la necesidad del Presidente de la República de obtener poderes legislativos delegados para avanzar en su programa de gobierno sin generar tormentas políticas en la asamblea legislativa. Esta exigencia política y práctica

<sup>1</sup> Según el diccionario, autorizar es “dar a alguien facultad o derecho para hacer algo”.

<sup>2</sup> Entre otras razones porque la instauración del totalitarismo en Francia y Alemania fue precedida por leyes delegatorias ilimitadas. IANCU, Bogdan, *Legislative Delegation* (Berlin-Heidelberg, Springer, 2012), p. 254.

<sup>3</sup> Delegar es “encomendar el ejercicio de competencias a otro órgano u otra persona o entidad” y encomendar es “encargar a alguien que haga algo o que cuide de algo o alguien”.

<sup>4</sup> En especial porque los ingresos bajaban y los gastos subían. Entre 1895 y 1920 el impuesto al salitre constituía el 50% del total recaudado, los restantes impuestos se encontraban desmantelados y la disciplina fiscal erosionada. El estado aumentó su dotación de tres mil empleados en 1888 a veintisiete mil en 1919. FAÚNDEZ, Julio, *Democratización, desarrollo y legalidad* (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2011), pp. 75-77.

<sup>5</sup> FAÚNDEZ, Julio, cit. (n. 4), p. 125.

<sup>6</sup> CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg, *Calling out the tanks or filling out the forms*, en CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg (eds.), *Executive Decree Authority* (Cambridge, Cambridge University Press, 1998), p. 2.

quedó reflejada en la utilización de potestades legislativas delegadas por siete leyes en el período 1927-1931, asunto que será explicado en este artículo.

### I. EL ÁMBITO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1833 COMO ANTECEDENTE DEL RÉGIMEN DE RESERVA LEGAL INSTAURADO A PARTIR DE 1925

La potestad reglamentaria prevista en el régimen constitucional podía ejercerse en dos campos o ámbitos diferentes. El primero era el de ejecución de las leyes, concebido como una atribución especial del Presidente: “*Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes*” (artículo 82, 2ª). El segundo, más amplio, correspondía al ámbito propio del ejercicio del poder regulatorio que nace de las necesidades de la administración y gobierno del Estado, en todo aquello que no formase parte de la reserva legal arriba comentada o de leyes en vigor<sup>7</sup>. Este campo, en términos prácticos, dada la escasa cantidad de leyes aprobadas durante el siglo XIX, era muy extenso. En este mismo sentido, Vivien observaba, en relación con las potestades normativas con que contaban el presidente y la asamblea en Francia que “siempre hay un terreno común accesible a cada uno de ellos y que cabe naturalmente al más emprendedor”<sup>8</sup>. Comentaremos ambas expresiones de la potestad reglamentaria en los párrafos que siguen.

#### *1. Potestad reglamentaria de ejecución de la ley*

La potestad reglamentaria dirigida a la ejecución de la ley comprendía, según la doctrina, dos tipos diferenciados de poder presidencial. El primero tenía su origen en la expresión “crea convenientes”, que se manifestaba con la dictación de reglamentos fruto de la iniciativa presidencial. Esto es: cada vez que un presidente resolvía dictar un reglamento para la ejecución de la ley, ejercía una potestad propia que le pertenecía y conservaba en el tiempo. El segundo poder presidencial reglamentario para la ejecución de la ley, en cambio, tenía su origen en un mandato explícito del legislador que encomendaba al Ejecutivo la elaboración de un reglamento particular. La diferencia entre ambas manifestaciones de la potestad reglamentaria radicaba en una cuestión formal: la iniciativa, voluntariedad u obligatoriedad con que contaba el presidente para dictarlos o no dictarlos<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Esta potestad surge de los artículos 59 y 81 de la Carta de 1833. El primero señalaba que el Presidente “administra el Estado, y es el Jefe Supremo de la Nación” y el segundo que se le confía “la administración y gobierno del Estado”.

<sup>8</sup> Citado por SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, *Curso de derecho administrativo, según sus principios generales y la legislación actual de España* (2ª ed., Madrid, Establecimientos tipográficos de Ricardo Fé, 1888), p. 69.

<sup>9</sup> Moisés Vargas, en 1915, sostenía que los reglamentos podían ser de dos tipos: los que obligan sólo a la administración pública y los que afectan los derechos de terceros. Los segundos, a su vez, se dividen en “aquellos que se limitan a aplicar normas de derecho legalmente establecidas” y aquellos que “crean nuevas normas de derecho”. Los que aplican normas legales no crean derechos ni obligaciones y sólo proveen de un instrumento para la aplicación de derechos preexistentes. Los que “crean nuevas normas de derecho” pueden provenir “únicamente del Poder Ejecutivo” o derivar de una “autorización legislativa” Si provienen únicamente del

La idea de delegación implícita de la potestad legislativa, con mayor o menor extensión, se encuentra en numerosos autores de la segunda mitad del siglo XIX y primera mitad del siglo XX. En virtud de ella se entendía que, en el caso de existir un encargo explícito de la ley para elaborar un reglamento, el Congreso delegaba su potestad legislativa, lo que generaba sólo un efecto propio de la ley: el reglamento no podría modificarse, una vez dictado, por un nuevo ejercicio de la potestad reglamentaria<sup>10</sup>. Esta consecuencia especial, el agotamiento de la potestad reglamentaria con su ejercicio, no se extendía a otros aspectos en donde se mantenían las características propias de un reglamento (como su sumisión a la ley o su inaptitud para modificarla). El ejemplo recurrente en la doctrina de decretos reglamentarios con fuerza de ley, es el que regula los registros del Conservador de Bienes Raíces<sup>11</sup>. En el siglo XIX, Clemente Fabres señalaba que

---

Poder Ejecutivo no tienen valor alguno obligatorio, los particulares pueden no obedecerlos y los tribunales tienen el deber de no aplicarlos. Vargas se funda en los arts. 140 (que prohíbe imponer servicio personal o contribución sin autorización de la ley) y 151 (base del actual inciso segundo del artículo 7 de la Constitución Política de la República). La autorización legislativa impone fuerza vinculante con las restricciones que ella contenga. Para Vargas, la forma más sencilla de realizar la delegación es aquella en que se autoriza al Presidente de la República “para dictar los reglamentos necesarios para su aplicación”. Estos reglamentos: “Una vez dictados [...] quedan incorporados a la legislación nacional; podríamos decir que no sólo son el complemento indispensable de las leyes, sino que forman parte de ellas mismas, y el público que reconoce este hecho [...] los denomina decretos con fuerza de ley”. VARGAS, Moisés, *La Potestad Reglamentaria*, en TAVOLARI OLIVEROS, Raúl (dir.), *Doctrinas esenciales: Derecho constitucional. Revista de Derecho y Jurisprudencia. Edición Bicentenario* (Santiago, Puntotext-Editorial Jurídica de Chile-Thomson Reuters, 2010), pp. 100-101. Este trabajo es de 1915.

<sup>10</sup> Dice Jara, en “este caso el reglamento pasa a tener el mismo carácter que la ley y sólo una ley podrá enmendarlo o dejarlo sin efecto”. JARA CRISTI, Manuel, *Manual de derecho administrativo* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1948), p. 34.

<sup>11</sup> Alessandri sostenía que el Reglamento del Conservador de Bienes Raíces dictado por mandato expreso del art. 695 del Código Civil, “forma parte integrante del Código Civil, que es lo que propiamente se llama un decreto-ley o decreto con fuerza de ley”. ALESSANDRI RODRIGUEZ, Arturo, *Derecho civil, Primer año* (Santiago, Editorial Lex, 1930), II, p. 116. En una edición posterior de su tratado lo llama sólo “decreto con fuerza de ley” y nota que esto también “lo ha dicho y reconocido la Corte Suprema” (en fallos de 7 de noviembre de 1916 y 3 de mayo de 1924). ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo; SOMARRIVA UNDURRAGA, Manuel, *Curso de derecho civil. Los bienes y los derechos reales* (3ª ed., Santiago, Editorial Nascimento, 1974), p. 358. El reglamento del registro de Comercio también se reconoce como dotado de “rango de ley”. Vargas añade los ejemplos del reglamento titulado “Ordenanza General de Correos”, fundado en la autorización que le confirió al Presidente de la República la ley de 5 de noviembre de 1857 y el reglamento “Ordenanza de Aguas”, fundado en el artículo 119 de la Ley Orgánica de Municipalidades de 8 de noviembre de 1854. También menciona los reglamentos derivados de la Ley de Policía Sanitaria de 30 de noviembre de 1888. Iribarren menciona también la “Ordenanza de Sanidad Pública” (1887) y la “Ordenanza de Aduanas” (1851). La palabra *ordenanza*, según alguna doctrina, alude a “un producto híbrido, en que se encuentran mezcladas disposiciones de carácter legislativo y normas de carácter reglamentario”. Las primeras, una vez dictadas, no podrían ser derogadas por simple decreto. MACÍAS CAMPOS, Leopoldo, *Los decretos de insistencia*, en *Colección de estudios de derecho administrativo* (Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Santiago, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, 1946), VI, p. 23. Además, para Vargas, si la ley exige que la potestad reglamentaria se ejerza con acuerdo u oyendo a un determinado órgano, el reglamento dictado

simples decretos no son leyes “salvo que provean al cumplimiento de la ley o que por haberlos ésta autorizado, puedan considerarse parte de la ley misma”<sup>12</sup>. Este reglamento, en el presente, debiese entenderse como norma que complementa el Código Civil para su ejecución<sup>13</sup>.

Como sea, existe doctrina que niega toda relevancia a la remisión expresa al reglamento en la ley<sup>14</sup>.

La tesis de la delegación legislativa implícita en la remisión explícita de la potestad reglamentaria es inaceptable en lo teórico y en lo práctico. En lo teórico, pues significa atribuir a una expresión del legislador armónica con la separación de poderes un sentido incompatible con la separación de poderes. En lo práctico, pues significa atribuir a la remisión expresa a la potestad reglamentaria una delegación de la potestad legislativa que excede con mucho lo que doctrina ha aceptado como ejercicio legítimo del poder presidencial. Cabe entonces pregun-

sólo puede ser modificado mediante ley. También entiende que hay autorización legislativa, en este caso *ex post*, cuando la ley anual de presupuestos incorpora decretos reglamentarios en una glosa. VARGAS, Moisés, cit. (n. 9), pp. 102, 103. IRIBARREN, Juan Antonio, *Lecciones de derecho administrativo* (Santiago, Editorial Nascimento, 1936), I, p. 151.

<sup>12</sup> Este autor entrega como ejemplo el Reglamento para la Oficina del Registro del Conservador de Bienes Raíces por el “haber sido dictado con el objeto de hacer prácticas las disposiciones generales preexistentes”. FABRES, José Clemente, *Explicaciones del Código Civil destinadas a los estudiantes del ramo en la Universidad de Chile* (Santiago, Imprenta Cervantes, 1882), I, p. 10. De todos modos, Fabres en 1887 era de la opinión, después de la reforma de 1874, que el Congreso no puede delegar sus atribuciones legislativas en el Presidente de la República porque ningún precepto constitucional le confiere la facultad de hacerlo. HUNEEUS, Jorge, *La Constitución ante el Congreso* (Santiago, Imprenta Cervantes, 1890), I, p. 181.

<sup>13</sup> Aunque en teoría podrían ser modificados por una norma reglamentaria dictada por el Poder Ejecutivo, es común encontrar civilistas que siguen sosteniendo su inderogabilidad por vía reglamentaria, pues serían parte integrante del precepto legal y, por ende, tienen su calidad y efectos. Una sentencia de inadmisibilidad del Tribunal Constitucional de 27 de junio de 2006, señala que dicho Reglamento “[...] debe considerarse como un decreto con fuerza de ley, apreciación ésta que es admitida de modo uniforme por la doctrina de los autores y que ha sido seguida por los órganos colegisladores al aprobar, mediante disposiciones legales, modificaciones a diversos artículos del denominado Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces” (sentencia del Tribunal Constitucional 511/06, considerando 4º).

<sup>14</sup> Roldán decía que “las leyes no necesitan, pues, autorizar al Presidente para que dicte los reglamentos que sean del caso para llevarlos a debido cumplimiento”. ROLDÁN, Alcibíades, *Elementos de derecho constitucional de Chile* (2ª ed., Santiago-Valparaíso, Sociedad Imprenta-Litografía Barcelona, 1917), p. 410. Ya en los años treinta, el mismo Alessandri destacaba que la costumbre de facultar al Presidente para dictar reglamentos ha llegado a constituir “un verdadero abuso, autorización que es inútil y hasta perjudicial, pues basta que la Constitución la otorgue”. ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo, *Derecho civil, Primer año, Título preliminar. De las personas* (Santiago, Editorial Lex, 1933), I, p. 27. Iribarren dice que es “una simple redundancia”. IRIBARREN, Juan Antonio, cit. (n. 11), p. 151. Jara, en los años cuarenta del siglo pasado adoptaba una postura intermedia, pues distinguía entre las leyes que decían “se autoriza al Presidente de la República para dictar los reglamentos necesarios para la ejecución” de sus disposiciones” y las que disponían “un reglamento especial determinará [...]”. Las primeras las estimaba redundantes, en tanto las segundas expresaban la voluntad del Legislativo de desprenderse “de su facultad de legislar sobre una materia propia de la ley” para que el Presidente la ejercite discrecionalmente. JARA CRISTI, Manuel, cit. (n. 10), p. 33.

tarse por qué varios autores la recogen en su obra. La respuesta no puede ser sino política: el Congreso Nacional no quería entregar al Presidente de la República una potestad incontrolada —o al menos no vigilada— en un ámbito sensible para los intereses de sus representados. No es casual que los ejemplos de autorización legislativa que se repitan en nuestra doctrina decimonónica tengan relación directa con la propiedad. El hecho de atribuirles el carácter de potestad delegada permitía someterlos a unas condiciones impuestas por el Congreso Nacional que incluían su no reformabilidad por medio del simple ejercicio de la potestad reglamentaria. Es probable, entonces, que esta doctrina tuviese utilidad como instrumento político para la tutela de los principales derechos civiles del siglo XIX, libertad y propiedad<sup>15</sup>.

## 2. *La potestad reglamentaria general de gobierno y administración*

La tradición jurídica del constitucionalismo, desde su origen, reconoce una potestad de gobierno general y discrecional que pertenece al Poder Ejecutivo y cuyo fundamento no es la ley. Esta potestad no entregada por el Poder Legislativo se extiende a la facultad de crear normas generales y se funda tanto en la historia como en necesidades prácticas de gobierno<sup>16</sup>. El constitucionalismo de los siglos XIX y XX, con distintos instrumentos en distintos países, intenta acotar y controlar su ejercicio, sin suprimirlo del todo<sup>17</sup>. Conviene observar que la discusión sobre este poder no recaía en su existencia, sino sobre sus límites, los que impedían siempre la arbitrariedad y la posibilidad de socavar el orden (legal) establecido.

---

<sup>15</sup> Colmeiro, fuente directa del primer manual de derecho administrativo chileno, decía que “todos los derechos civiles se encierran en asegurar la libertad y la propiedad de los gobernados”. COLMEIRO, Manuel, *Elementos del derecho político y administrativo de España* (6ª ed., Madrid, Librería de los sucesores de Escribano, 1881), p. 43. Conviene destacar que la garantía de los derechos fundamentales en el régimen de 1833 se reconoce en un epígrafe titulado “*De las garantías de la seguridad i propiedad*”. Siguiendo a Orlando, un autor italiano, Iribarren afirma que el derecho de dictar ordenanzas que pertenece al Presidente de la República debe entenderse al modo negativo, eliminando todo aquello que es propio de la ley y el Legislador. Luego, “están reservadas a la potestad legislativa, todas aquellas cuestiones que importen una limitación de la libertad y el dominio y que tengan por objeto imponer obligaciones a los ciudadanos y al Estado”. IRIBARREN, Juan Antonio, cit. (n. 11), p. 156.

<sup>16</sup> En la formación del Estado moderno fue central el reconocimiento del poder absoluto del soberano. El constitucionalismo se construye sobre las instituciones del Estado moderno. Bodin afirma que “[e]l primer atributo del príncipe soberano es el poder de dar leyes a todos en general y a cada uno en particular”; BODIN, Jean, *Los seis libros de la República* (3ª ed., Madrid, Tecnos, 1997), p. 74. Esta potestad absoluta se manifiesta en la *potentia* de Spinoza, el poder de hecho que tiene el gobierno para lograr sus objetivos. Este poder se explica en la unión de la sociedad sometida al Estado como *universitas*, esto es, como una asociación teleológica. Oakeshott afirma que el modelo *universitas* se expande ante el problema de la pobreza. LOUGHLIN, Martin, *Foundations of Public Law* (Oxford, Oxford University Press, 2012), pp. 164, 167 y 375.

<sup>17</sup> La *potentia* opera inicialmente explotando el residuo de señorío contenido en el concepto moderno de gobernar. El proceso de constitucionalización la restringe, pero no la hace desaparecer. Los derechos subjetivos y libertades protegidos por la Constitución tienen sentido, precisamente, ante este poder amplio (y, en menor medida, ante potestades regladas por la ley). LOUGHLIN, Martin, cit. (n. 16), pp. 376, 377 y 380. En el presente, parte de este poder se reconoce al Poder Ejecutivo en situaciones de urgencia y excepción.

En armonía con estos argumentos clásicos, algunos autores chilenos de la segunda mitad del siglo XIX y del siglo XX sostenían que el Presidente de la República estaba dotado de una potestad normativa general que excedía los límites de la ejecución de la ley. Esta potestad, con todo, recibe distintos nombres y se construye con distintos argumentos, sentido y alcance. Desde un punto de vista funcional, permite fundar el ejercicio de la potestad reglamentaria fuera de la potestad reglamentaria dirigida a la ejecución de la ley y, por tanto, introducir al ordenamiento jurídico todo tipo de normas generales fuera de las materias de reserva de ley y fuera de las materias ya reguladas por leyes.

En nuestro régimen constitucional, esta potestad reglamentaria general se entendía provenía del poder de gobierno y administración reservado al Presidente de la República<sup>18</sup>. El presidente, entonces, contaba una potestad reglamentaria propia dirigida al cumplimiento de sus funciones en todo aquello no sometido a disposiciones legales existentes. La Constitución, al confiar al Presidente de la República la administración del Estado, le confería todas las atribuciones que son indispensables para el cumplimiento regular de dichos servicios, aun cuando el caso no estuviere previsto de modo expreso en la propia Constitución<sup>19</sup>. Antes que Huneus, Carrasco Albano reconocía al presidente la facultad de regular la ejecución de la ley “i la de aprobar los reglamentos que las corporaciones sujetas a su vigilancia le eleven para su respectiva organización”<sup>20</sup>.

Más tarde, a comienzos del siglo XX, Valentín Letelier sostenía que existe una potestad política inherente al poder de gobierno, que es una potestad reglamentaria que tiene como límite material las libertades públicas y como límite formal la ley<sup>21</sup>. En el mismo sentido, Moisés Vargas afirmaba que, dentro de la

---

<sup>18</sup> En este sentido, Huneus sostenía que en virtud del artículo 59 (que señala que el Presidente de la República “administra el Estado”), le corresponden “todas aquellas atribuciones que, conforme a la Ciencia Administrativa, entran naturalmente dentro de la esfera que es propia de la acción y de la competencia de la administración”. Esta facultad incluía medidas administrativas que no descansaban ni en la Constitución ni en la ley; HUNEUS, Jorge, *La Constitución ante el Congreso* (Santiago, Imprenta Cervantes, 1891), II, p. 9.

<sup>19</sup> HUNEUS, Jorge, cit. (n. 18), p. 7.

<sup>20</sup> CARRASCO, Manuel, *La Constitución Política de 1833* (Santiago, Imprenta de la Librería del Mercurio, 1874), p. 111. Santamaría de Paredes, años después, también alude a la potestad reglamentaria mediata, que es aquella que “desarrolla en nuevas reglas otras anteriores que la Administración ha dictado en ejercicio de esta potestad”. Ella “se refiere al orden interno de la Administración, sin tocar en la ley, y versando casi siempre sobre el modo de regular un servicio administrativo”. SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, cit. (n. 8), pp. 63-64.

<sup>21</sup> Según Letelier, en todos los tiempos y en todos los Estados corresponde al Gobierno la facultad de expedir las órdenes, decretos, reglamentos y ordenanzas necesarios para cumplir los fines con que se ha instituido: “corresponde al gobierno no sólo la observancia de las leyes, sino también la conservación del orden dentro o fuera de ellas, la organización de los servicios con o sin la cooperación legislativa, y [...] la fijación de los rumbos del Estado [...]”. Desde su influyente cátedra en la Universidad de Chile afirmaba que la denominada potestad política era inherente al gobierno y que “[l]as Constituciones y demás leyes no pueden dársele ni quitársela, porque la tienen por el hecho de existir; solo pueden restringirla, ampliarla, hasta cierto punto reglamentarla”. El Jefe de Estado la posee en tanto las leyes no la restrinjan y el carácter prudencial en su ejercicio permite dar el rumbo al Estado hacia lo que juzga más conveniente para satisfacer las necesidades sociales. Letelier defiende, además, que la diferencia entre monarquía y



categoría de reglamentos que obligan solamente a la administración, se cuentan los que organizan “un servicio público cualquiera” o tienen por objeto “el ejercicio de una función administrativa sin que exista una ley que implantar”<sup>22</sup>. Más adelante, ya en el régimen constitucional de 1925, Arturo Alessandri Rodríguez sostendría que el Presidente de la República contaba con la facultad de dictar normas o resoluciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones propias de gobernar y administrar el Estado, supuesto, naturalmente, que se respetasen los principios constitucionales<sup>23</sup>.

Esta potestad política general, según la doctrina, comprendía en especial la potestad de regular la organización de la administración en sus aspectos orgánicos, como también facultaba el dictar legislación de emergencia en casos de suma y calificada urgencia<sup>24</sup>. Nos interesa destacar la primera: la potestad que permite reglamentar la organización de los servicios públicos para atender las necesidades sociales que el Poder Ejecutivo debe asumir<sup>25</sup>. Esta potestad atañe, por sobre todo,

---

república precisamente estriba en el alcance de su potestad política en la limitación de libertades públicas, ya que en la república la posibilidad de limitarla es restringida. Con el ejercicio de esta potestad se gobierna y no sólo sirve para dictar reglamentos sino verdaderas leyes orgánicas. En el régimen constitucional chileno esta potestad arranca de la expresa facultad de administrar y gobernar. No obstante Letelier admite que “[e]n estricto derecho constitucional el gobierno no puede dictar reglamentos de carácter orgánico, distintos de lo meramente reglamentarios. Sin perjuicio de ello, desde Bulnes se han dictado en los hechos. De todos modos, no hai ninguna lei que diga: el gobierno puede ejercer la potestad política en tales o cuales casos”. LETELIER, Valentín, *Apuntaciones de derecho administrativo. Clase de don Valentín Letelier* (Santiago, Imprenta I Encuadernación Chile, 1907), pp. 14, 15, 17. También, ÉL MISMO, *Génesis del Estado y de sus instituciones fundamentales. Introducción al estudio del derecho público* (Buenos Aires, Cabaut y Cía. Editores, 1917), pp. 482 y 483.

<sup>22</sup> En estos casos, decía, “el Presidente de la República procede en uso de sus facultades genéricas de administrador del Estado al dictar las medidas de carácter general exigidas por el funcionamiento de un servicio público, y los decretos que expide reciben el nombre de decretos orgánicos”. Vargas utiliza doctrina alemana e italiana para fundar sus afirmaciones. Esta última sostiene que la autoridad administrativa puede y debe fijarse a sí misma la norma que regirá el ejercicio de sus poderes discrecionales. Esta clase de regulación puede ser modificada o derogada por el Presidente de la República a su antojo. VARGAS, Moisés, cit. (n. 9), p. 100.

<sup>23</sup> ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo; SOMARRIVA UNDURRAGA, Manuel, cit. (n. 11), p. 123.

<sup>24</sup> Para Letelier, la potestad política también incluía la potestad reglamentaria de ejecución, reconocida por Montesquieu como la única. Este autor sostiene que la doctrina de Montesquieu es errónea al concretar la función del gobierno sólo en la potestad reglamentaria y en la ejecución de las leyes, pues el Poder Ejecutivo debe cumplir fines que exceden lo regulado por la ley. Si el gobierno sólo tuviese potestad reglamentaria, jamás podría expedir decretos orgánicos. La potestad de emergencia se manifiesta en decretos que “hacen las veces de la ley” o decretos-leyes que, según la doctrina italiana, en casos de suma y calificada urgencia, expide la corona en el entendido que se interpreta la voluntad implícita del Poder Legislativo. LETELIER, Valentín, *Génesis del Estado*, cit. (n. 21), pp. 482-483. También VARGAS, Moisés, cit. (n. 9), p. 105.

<sup>25</sup> Si bien conviene más al régimen monárquico, debe tenerla el gobierno para enfrentar “males y necesidades que el legislador no previó, cuyos remedios no admiten espera y ante los cuales no puede el gobierno cruzarse de brazos por falta de facultades sin faltar a sus deberes más elementales”. Según Letelier “en Chile casi todos los servicios se han organizado por medio de decretos, como los de estadística, ingenieros civiles, casi toda la instrucción pública [...], los

a disposiciones de derecho político y administrativo y no a otras ramas del derecho, como el derecho civil, penal, procesal o comercial<sup>26</sup>. Según Letelier esta facultad normativa reglamentaria, independiente de la ejecución de la ley, comprende todo lo que atañe a la formación de funcionarios, creación de servicios, creación de empleos, asignación de emolumentos, asignación de atribuciones y fijación de competencias de la administración<sup>27</sup>.

Por cierto que esta facultad presidencial no existe en aquellos casos que la ley ha regulado alguna de estas materias de modo previo. Además, una vez ejercida, ella quedaba, de todos modos, sometida al Congreso cuando su ejercicio suponía un aumento de gastos, los que debían ser solventados por la Ley de Presupuestos (sin perjuicio de la posibilidad de eludir esta exigencia mediante la creación de servicios gratuitos o *ad honorem* o mediante la destinación de ítem presupuestarios no utilizados)<sup>28</sup>.

El ámbito regulatorio de la organización interna de la administración, debemos adelantar, es uno de los campos en que el presidente ha desplegado en el siglo XX una actividad normativa más intensa, tanto por vía reglamentaria como por legislación delegada.

La extensión que se dio a esta potestad reglamentaria general presidencial y que no se dirigía a la simple ejecución de la ley, permite entender que el constitucionalismo chileno de buena parte del siglo XIX no necesitó acudir a la delegación de la potestad legislativa<sup>29</sup>. El Congreso Nacional aceptaba, toleraba o permitía la existencia de este tipo de regulación de origen presidencial (que incluía la creación y organización de organismos públicos) y tendía a ratificarla mediante la aprobación de partidas presupuestarias que suponían la existencia de órganos de la Administración del Estado creados sólo por decretos del Presidente de la República<sup>30</sup>.

correos, telégrafos, delegaciones fiscales de salitreras, el de jiros postales, el de canje de publicaciones de la Biblioteca Nacional i el de hidrografía". LETELIER, Valentín, *Apuntaciones*, cit. (n. 21), p. 15. LETELIER, Valentín, *Génesis del Estado*, cit. (n. 21), p. 484.

<sup>26</sup> Siempre "creando derecho administrativo". LETELIER, Valentín, *Apuntaciones*, cit. (n. 21), p. 19.

<sup>27</sup> LETELIER, Valentín, *Génesis del Estado*, cit. (n. 21), p. 484. Huneeus, al definir reglamento como colección ordenada de reglas o preceptos, entiende que son normas "para el régimen interior de establecimientos u oficinas, o para el arreglo de servicios o de empleados públicos"; HUNEEUS, Jorge, cit. (n. 18), p. 48. Iribarren explica que el decreto-ordenanza "prescribe normas sobre la totalidad de una institución administrativa. IRIBARREN, Juan Antonio, cit. (n. 11), p. 154.

<sup>28</sup> VARGAS, Moisés, cit. (n. 9), p. 103.

<sup>29</sup> Sin perjuicio, por cierto, de los casos que ésta se utilizó como parte de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso Nacional hasta la reforma constitucional de 1874.

<sup>30</sup> La invasión de la potestad legislativa, como es lógico, debía ser alegada por el Congreso Nacional, órgano que, salvo contadas ocasiones, no cuestionó este ejercicio de potestad normativa presidencial. Observemos que, al menos en teoría, los particulares también podían reclamar por esta invasión mediante acciones ante la justicia ordinaria, la que podía considerar a los reglamentos inconstitucionales como no vinculantes. CLARO SOLAR, Luis, *Explicaciones de derecho civil chileno y comparado. De las personas* (Santiago, Establecimiento Poligráfico Roma, 1898), I, p. 31.

## II. LA DISCUSIÓN SOBRE LA FACULTAD DE DELEGAR LA POTESTAD LEGISLATIVA EN LA SUBCOMISIÓN DE REFORMA CONSTITUCIONAL

De acuerdo a lo explicado, hacia 1924, la política y el derecho creían reconocer ámbitos separados para la ley y el reglamento, pero, en la práctica, tanto argumentos como actos normativos del Presidente de la República y leyes aprobadas por el Congreso demuestran que dichos ámbitos se confundían. El mismo Letelier a comienzos del siglo XX decía que “en teoría, la cuestión es mui difícil, porque nadie ha podido decir científicamente, en qué se diferencian las leyes de los decretos, porque no se puede saber qué materias corresponden a aquéllas i cuales a éstos”<sup>31</sup>.

Es probable que dicho *status quo* —el de una frontera permeable entre ley y decreto— no fuese un problema político en tanto el Congreso Nacional mantuviese la potestad constitucional de intervenir con su potestad legislativa en asuntos de su interés y en tanto el presidente pudiese crear órganos de la administración amparados en la tolerancia o pasividad de las mayorías parlamentarias.

Sin embargo, la situación cambia de cariz cuando la organización y envergadura de la administración pública comienza a considerarse como uno de los elementos de la crisis del régimen parlamentarista. Antes de 1891, los negocios del Estado “eran tan escasos como los recursos del erario” y, por lo mismo, la administración era pequeña y con limitadas funciones<sup>32</sup>. El crecimiento de dichos recursos junto con el incremento de las necesidades sociales de los nuevos habitantes de la ciudad, impulsó un forzoso desarrollo de la administración pública. Este desarrollo, no obstante, no fue dirigido de modo centralizado por el presidente, sino por el Congreso Nacional, dando lugar a una organización estatal construida a retazos, carente de una estructura acorde con las necesidades que debía atender, financiada de modo desigual y con criterios clientelares, y que, por sobre todo, no era capaz de abordar las demandas de la sociedad que alimentaban la crisis del régimen parlamentario<sup>33</sup>. Arturo Alessandri era consciente (al menos después de 1916, como señala Heise) que la supervivencia de la democracia chilena exigía atacar éste y otros males asentados en nuestras instituciones (y en la oligarquía que las dominaba)<sup>34</sup>. Por lo mismo, su programa de 1924 criticaba la posición

<sup>31</sup> LETELIER, Valentín, *Apuntaciones*, cit. (n. 21), p. 19.

<sup>32</sup> URZÚA VALENZUELA, Germán; GARCÍA BARZELATTO, Ana María, *Diagnóstico de la burocracia chilena. 1818-1969* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971), p. 34.

<sup>33</sup> Urzúa y García citan en esta línea a Luis Galdames (quien se refiere a “gastos inútiles”), a Valentín Letelier (“impotencia de administrar debidamente”), Domingo Melfi (“por un oficial de Registro Civil o por un maestro de escuela rural, se derribaba con formidable estrépito las combinaciones ministeriales”) y a Francisco Encina (“el reparto de empleos públicos es el número más real del programa de los candidatos a diputados y senadores”). URZÚA VALENZUELA, Germán; GARCÍA BARZELATTO, Ana María, cit. (n. 32), pp. 39-41. Valentín Letelier dijo a Guillermo Feliú Cruz que uno de sus mejores alumnos de derecho administrativo fue Arturo Alessandri Palma. ARANEDA BRAVO, Fidel, *Arturo Alessandri Palma* (Santiago, Editorial Nascimento, 1979), p. 17.

<sup>34</sup> HEISE GONZÁLEZ, Julio, *El periodo parlamentario 1861-1925. Democracia y gobierno representativo en el periodo parlamentario* (Santiago, Instituto de Chile-Editorial Universitaria, 1982), II, pp. 180-181.

preeminente de los cuerpos legislativos que cumplían tareas administrativas perturbando las funciones específicas del Ejecutivo.

En este contexto, era esencial para el Presidente de la República contar con instrumentos normativos que le permitiesen legislar con escaso o mínimo apoyo parlamentario, tanto para reformar una administración estatal construida y al servicio de intereses clientelares de los parlamentarios, como para emprender algunas reformas sociales de especial urgencia<sup>35</sup>. Sin este tipo de instrumentos era casi seguro que el Congreso Nacional detendría o dificultaría las reformas que Alessandri consideraba indispensables para el régimen democrático.

Lo anterior sirve para entender por qué, durante la trigésima segunda sesión de la Subcomisión de Reformas Constitucionales celebrada el 1º de agosto de 1925, el presidente Alessandri propuso permitir al Congreso Nacional delegar facultades legislativas en el presidente. Esta propuesta se planteó después de terminada la discusión sobre las materias que, al menos, debían ser reguladas mediante ley (futuro artículo 44)<sup>36</sup>. Alessandri sometió a la Subcomisión la idea que un artículo de la nueva Constitución “permita al Congreso facultar al Presidente de la República para dictar ciertas leyes, con sujeción a bases o normas generales que el mismo Congreso le fije”<sup>37</sup>. Fundamentó su propuesta en un argumento general de derecho comparado (“una tendencia muy generalizada en Europa”) y en una cuestión práctica, como es la imposibilidad de un cuerpo o asamblea numerosa de hacer conjuntos de leyes armónicas y bien estudiadas<sup>38</sup>.

Los miembros de la Subcomisión rechazaron dicha propuesta. Barros Borgoño porque “produciría mal efecto en el país”; Edwards Matte porque pensaba que “sería muy grave” otorgarle tal facultad al Presidente; y Amunátegui porque, si bien las leyes marianas fueron sabias y con buenos resultados, su procedimiento fue enérgicamente condenado. Alessandri decidió que era mejor no insistir en la idea.

Observemos que la discusión general sobre este tópico fue precedida por un debate particular que versó sobre una disposición constitucional transitoria que autorizaría al presidente a legislar sobre un conjunto de materias, que no fue aprobada en definitiva<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> El peligro se concretó durante la presidencia de Alessandri. Hacia septiembre de 1924, durante tres años y nueve meses de gobierno, Alessandri sufrió dieciséis cambios de gabinete impuestos desde el Congreso Nacional. ARANEDA BRAVO, Fidel, cit. (n. 33), p. 58.

<sup>36</sup> La ubicación de la discusión da cuenta de una adecuada comprensión del problema: es necesaria la delegación de potestad legislativa cuando la materia regulada forma parte de la reserva legal.

<sup>37</sup> SUBCOMISIÓN DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, *Actas* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1925), p. 502.

<sup>38</sup> Según Alessandri, cuando la Junta Militar exigió en septiembre de 1924 la dictación inmediata de algunas leyes (Código del Trabajo, Ley de Seguros, Ley de Empleados Particulares), el pidió autorización para dictarlas en conformidad con los proyectos ya presentados en el Congreso, pues sabía que ellos no estaban maduros ni bien estudiados. En esa oportunidad, se cuestionó el procedimiento por inconstitucional y el Congreso optó por despacharlas en bloque, aceptando su calidad, sostuvo Alessandri.

<sup>39</sup> Esta norma otorgaba facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República en tres materias, dos asociadas a la entrada en vigor de la nueva Constitución (regulación electoral y reforma de leyes para armonizarlas con la nueva Carta Suprema) y una habilitación legislativa

Eliodoro Yáñez, Romualdo Silva y Guillermo Edwards se opusieron a la disposición y Alessandri indicó que no insistiría en su inclusión en el proyecto de Constitución. Sin perjuicio de lo anterior, como buen negociador, planteó que la habilitación legislativa abierta estaba prevista para dictar “los decretos-leyes que sean necesarios para la adopción de las medidas que le proponga Mr. Kemmerer” y que la supresión de la disposición transitoria propuesta, al impedir la implementación legal de las medidas propuestas, frustraría todos los buenos propósitos perseguidos por la Misión<sup>40</sup>. Los argumentos presidenciales no fueron suficientes para obtener el apoyo de la Subcomisión<sup>41</sup>.

De la historia fidedigna de la Carta de 1925 pueden destacarse al menos dos cuestiones. La primera es que la Subcomisión rechazó la posibilidad de delegar la potestad legislativa en el presidente tanto como medida excepcional asociada a la entrada en vigor de la Constitución como instrumento permanente para el ejercicio de la facultad legislativa. El artículo 4º de la Constitución impedía la dictación de leyes delegatorias<sup>42</sup>.

La segunda es que el presidente, promotor de una norma reguladora de la delegación, utilizó dos tipos de argumentos para justificarla. Uno más bien coyuntural: la necesidad de introducir cambios rápidos en el ordenamiento jurídico en algunas áreas sensibles en lo político, social y económico, apoyado en un diagnóstico personal sobre la crisis de la institucionalidad parlamentarista ratificado por el alzamiento militar y por la Misión Kemmerer. Otro más universal, atemporal, asociado a la dificultad de aprobar cuerpos normativos extensos y sistemáticos por parte de una asamblea numerosa, idea que se plantea en el siglo XIX y que se plasma en procedimientos legislativos alternativos para la aprobación de códigos. Notemos que la necesidad legislativa general quedaba bien resuelta, en términos

abierta (para leyes que “prudencialmente estime indispensables a la buena marcha de la Administración Pública”). Subrayemos que el inciso final de la disposición transitoria daba carácter permanente a las leyes así dictadas hasta su reforma o derogación de acuerdo al procedimiento constitucional regular. SUBCOMISIÓN DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, cit. (n. 37), p. 394.

<sup>40</sup> La expresión *d e c r e t o - l e y* es utilizada en esta discusión, según las Actas, cinco veces por Alessandri y una vez por Carlos Vicuña Fuentes. Los restantes intervinientes no la emplean. Debe entenderse, en este contexto, como sinónimo de decreto con fuerza de ley. Agreguemos que el Presidente delimitó el uso que pretendía darle a la habilitación señalando los Decretos-leyes que pensaba dictar: elección de Presidente y Congreso, reformas de la Ley Electoral, de Régimen Interior, de Municipalidades, de Caja de Retiro de los Empleados Públicos y los “relacionados con la cuestión económica”. SUBCOMISIÓN DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, cit. (n. 37), pp. 394 y 395.

<sup>41</sup> Yáñez sostuvo que, como gobierno de facto, Alessandri tenía poder para dictarlos de todos modos. Siguiendo dicho argumento, la Subcomisión aceptó que fuese la entrada en vigor de la Constitución la que pusiese un límite a la potestad presidencial los dictar decretos-leyes que Alessandri buscaba autorizar. En definitiva, el contenido de la disposición tercera transitoria fue sustituido por la regla de entrada en vigencia de la Constitución.

<sup>42</sup> El texto de dicho artículo rezaba: “*Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo*”. El argumento del artículo 4º, en todo caso, no se utilizó en la discusión de la Subcomisión sobre la delegación de la potestad legislativa. Sí por los tratadistas con posterioridad a 1927.

del interés político de los parlamentarios, en la propuesta de Alessandri, la que reservaba al Congreso la facultad de fijar las bases o lineamientos de la legislación delegada.

Como sea, pese a que la posibilidad de delegar la potestad legislativa fue debatida durante la elaboración de la Constitución 1925 y desechada por la Subcomisión de reforma constitucional, dos años después, el Congreso Nacional delegó su potestad legislativa sin contar con ningún respaldo constitucional. Lo anterior aun cuando el artículo 4º de la Constitución prescribía que ninguna persona ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias otra autoridad o derecho que los que expresamente les hayan conferido las leyes.

### III. LOS PRIMEROS DECRETOS CON FUERZA DE LEY DICTADOS DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1925

#### 1. *Las primeras siete leyes delegatorias*

La doctrina reconoce como primera ley delegatoria la ley n° 4113, que fue publicada en el Diario Oficial el 25 de enero de 1927<sup>43</sup>. Esta ley modificó el decreto ley n° 755 de 1925 y, como señala su título, “*otorga facultades extraordinarias al Ejecutivo para reorganizar las finanzas*”. La aprobación de esta ley fue promovida por el gobierno del presidente Emiliano Figueroa, aunque ya bajo la fuerte influencia de Carlos Ibáñez (quien desde el 7 de abril ostentaba el cargo de vicepresidente de la República)<sup>44</sup>.

El texto no otorgaba de modo explícito facultades legislativas al Presidente de la República, aunque su propósito económico exigía regular materias objeto de la Ley de Presupuestos. El plan del gobierno de la época, ajustado a las recomendaciones de la Misión Kemmerer, consistía en reducir los gastos fijos de la administración pública y para ello promovía disminuir la dotación de funcionarios prevista por la Ley de Presupuestos y su correspondiente asignación salarial.

Conviene notar que el numeral 5º del artículo 44 de la Constitución de 1925 reservaba a la ley “*crear o suprimir empleos públicos*”, “*determinar o modificar sus atribuciones*” y “*aumentar o disminuir sus dotaciones*”. Por lo mismo, el presidente carecía de facultades para suprimir cargos previstos en la ley, propósito que perseguía su gobierno. Lo notable es que el Congreso Nacional en esta aparente ley delegatoria que otorga “*facultades extraordinarias*” no concedió al presidente la potestad para modificar la ley, sino una autorización para utilizar una herramienta de administración (la declaración de vacancia) con una consecuencia o efecto suspensivo sobre la norma legal vigente. Es decir, la norma de facultades extraordinarias aprobada por el Congreso no autorizaba al Presidente

<sup>43</sup> SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1963), III, p. 159. Identificamos como leyes delegatorias aquellas que la doctrina ha señalado como tales. Como se explicará, en algunos casos es discutible que se trate de verdaderas leyes que delegan potestad legislativa.

<sup>44</sup> En especial, fueron los ministros del Interior y Hacienda los que impulsaron su aprobación (Manuel Rivas Vicuña y Alberto Edwards).

de la República para suprimir cargos previstos en la ley, pero sí para vaciarlos de contenido declarándolos vacantes en aquellos casos en que consideraba que no eran indispensables o podían ser servidos por otros empleados. Este proceder permitía reducir los gastos públicos sin derogar las normas que creaban cargos en la administración pública, lo que dejaba abierta la posibilidad de revertir la declaración de vacancia y reactivar el servicio del cargo creado si las condiciones económicas mejoraban en el futuro.

Observemos entonces que las facultades extraordinarias que fueron conferidas por la ley n° 4113 no eran, en rigor, de naturaleza legal, sin perjuicio que podían privar de vigencia a la norma legal que establecía y dotaba a los cargos de la administración pública<sup>45</sup>.

La segunda ley delegatoria identificada por la doctrina fue la ley n° 4.156 del 5 de agosto de 1927. Esta ley se aprobó dentro de las dos primeras semanas del mandato del presidente Carlos Ibáñez, que se inició el 21 de julio de 1927. Esta ley “[a]mplía facultades concedidas por la ley 4.113”, lo que realiza con un conjunto de atribuciones que tienen un claro efecto sobre disposiciones legales vigentes<sup>46</sup>.

El propósito de las facultades otorgadas fue el mismo que el de la ley anterior, esto es, la reducción del gasto público en personal, aunque se concedieron al presidente más herramientas para lograr dicho objetivo. La ley n° 4.156 no impone la medida de declaración de vacancia como único instrumento para reducir el gasto fiscal en personal. La nueva ley delegatoria otorgaba al presidente poder para decidir sobre las medidas que estimase convenientes en el ámbito de la regulación de los órganos de la administración pública y su personal. Así, el presidente quedó autorizado para “reducir los gastos públicos” mediante la reorganización de los servicios de la administración pública “ *fijando la planta y sueldos del personal y las funciones y las atribuciones de orden administrativo que le correspondan*” (artículo 1°).

Con todo, el aparente incremento de la potestad presidencial extraordinaria, en estas materias, quedaba explícitamente sometido al Poder Legislativo en sus aspectos de legalidad presupuestaria más relevantes. En este sentido, la nueva ley delegatoria disponía que la suma de sueldos que fijase el presidente “*no podrá exceder*” de la suma que se consideraba en el presupuesto respectivo (artículo 2°), regla que se extendía a la fusión de oficinas y el traslado de servicios. Además, la fijación de la “*planta definitiva del personal de la Administración Pública*” quedaba reservada a la Ley de Presupuestos del año 1928, la que haría suyos los decretos presidenciales dictados en uso de estas facultades extraordinarias y las leyes no modificadas por ellos (artículo 3°).

Junto con el cuidado sobre la legalidad presupuestaria global, la ley n° 4.156 contenía otras restricciones importantes. Una ya fue mencionada: cuando se encargaba al presidente la reorganización de las funciones y atribuciones de los servicios de la administración pública, se indicaba que esta potestad sólo recaía sobre

---

<sup>45</sup> La declaración de vacancia efectuada por el presidente, en lo formal, carecía de la estabilidad y firmeza propia de la ley, en claro contraste con la pervivencia de la norma legal afectada con la medida suspensiva de sus efectos, hecho que revela su carácter de actuación administrativa.

<sup>46</sup> El correspondiente decreto promulgatorio fue suscrito por Ibáñez y su ministro de Hacienda, Pablo Ramírez.

funciones y atribuciones “de orden administrativo”, esto es, de carácter interno y no sobre personas particulares. Puede afirmarse que, si el acto normativo general del Presidente que reorganiza las funciones y atribuciones de la administración pública no excedía el “orden administrativo”, su contenido no atañía, en rigor, a la reserva legal del artículo 44 n° 5 (que reservaba a la ley la determinación o modificación de atribuciones de empleos públicos).

La ley n° 4.156, asimismo, impedía de modo expreso la posibilidad de regular por decreto las normas aplicables al personal de empleados del Congreso Nacional, el Poder Judicial y servicios dependientes. Esta restricción, como las anteriores, aproxima la facultad extraordinaria concedida a una especie de potestad reglamentaria, ya que su ejercicio debía constreñirse a la organización interna del Poder Ejecutivo y no a las relaciones con particulares que se reservaban a la regulación legal.

Por último, esta ley considerada delegatoria exigía que los decretos fuesen firmados por el ministro de Hacienda y por el ministro correspondiente al departamento concernido. La norma no añadía a la exigencia constitucional existente desde 1833, aunque la suscripción obligada del ministro de Hacienda indicaba que la cuestión relevante en estos decretos era su incidencia sobre las finanzas públicas.

La ley n° 4.156 extendió la autorización extraordinaria otorgada al presidente hasta el 31 de diciembre de 1927, prolongación que también benefició a las prerrogativas extraordinarias concedidas por la ley n° 4.113. Esta prórroga tuvo, como se comentará, especial importancia práctica y política.

Siguiendo el orden cronológico, a estas leyes delegatorias deben sumarse las glosas generales del presupuesto de educación pública de los años 1928 y 1929 que entregaban facultades legislativas al presidente en el ámbito de la reorganización de la educación<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> El detalle de la glosa “Secretaría” del presupuesto del ministerio de Educación Pública para el año 1928 (ley n° 4.240, 6 de enero de 1928) remitía a las leyes n° 4.113 y 4.156, ya comentadas, y a un conjunto de decretos supremos (7.460, 7.587 y 7.593) para otorgar poder al presidente para fijar planta, dotación y sueldo en varias entidades del sector. En la siguiente Ley de Presupuestos (ley n° 4.494, de 11 de diciembre de 1928), la glosa de educación decía: “*Los sueldos del personal de la Educación Pública, que consulta este Presupuesto, corresponden a distribuciones y rentas provisionarias, quedando facultado el Presidente de la República para fijar, dentro de la cuota asignada a este Presupuesto, la organización, planta y dotación definitivas, dentro del plazo de cuatro meses, contado desde la fecha de la promulgación de la presente ley*”. En las partidas educación superior; educación secundaria; educación artística, museos y dirección general de bibliotecas; educación primaria y normal se señalaba que el sueldo asignado sería “*en conformidad a la planta y dotación que se fije por Decreto Supremo*”. El alcance delegatorio de la glosa para el año 1929 fue analizado por un informe del Consejo de Defensa del Estado elaborado por solicitud del abogado Guillermo Varas, quien alegaba que el decreto n° 22 de 8 de enero de 1929 sobre educación secundaria no tenía el carácter de ley y, por lo tanto, podía ser modificado por un simple decreto supremo. Varas sostenía que el presidente no podía extenderse a normas educativas de carácter general fuera de organización, planta y dotación del sector. El Consejo sostuvo que la única fuente de potestad delegada es la glosa de la Ley de Presupuestos y que, en efecto, el decreto n° 22 lo excedía. Sin embargo, el decreto con fuerza de ley n° 5.867 de 11 de diciembre de 1929 (fundado en la ley n° 4.659) lo recogía, pues indicaba que para su promulgación podía refundirse con los decretos n° 22 y 1.106 (cuyos contenidos también excedían la delegación de



La quinta ley que otorgaba facultades extraordinarias fue la ley n° 4.659, del 24 de septiembre de 1929<sup>48</sup>. Esta ley compartía contenidos con las leyes delegatorias de enero y agosto de 1927, pero no ubica la reducción de gastos en el centro de sus propósitos. Sus normas, en armonía con las glosas presupuestarias de 1928, permitían la reorganización administrativa y técnica de los servicios educacionales y facultaban al presidente para dictar el estatuto orgánico de la enseñanza universitaria superior<sup>49</sup>. En relación al primer punto, la ley n° 4.659 indicaba que las leyes de facultades extraordinarias previas ya habían autorizado al presidente para regular la materia (“*se autoriza [...] para continuar y dar término a la reorganización [...]*”, artículo 1°), por lo que no se trata de una habilitación nueva<sup>50</sup>. Como en los casos de las leyes anteriores, no es claro que el presidente así autorizado por el legislador adquiriese una potestad de naturaleza legislativa.

Respecto al segundo punto, lo novedoso, al menos en lo estrictamente jurídico, es que la autorización de la ley n° 4.659 facultaba para regular derechos, lo que excedía las autorizaciones anteriores que se restringían al orden administrativo: “*Se autoriza al Presidente de la República para dictar el Estatuto Orgánico de la Enseñanza Universitaria Superior, conservando los derechos que tienen las Universidades particulares que actualmente existen en Chile*” (artículo 2°). La norma, así redactada, avanzaba en el otorgamiento de una potestad normativa presidencial autónoma en un terreno reservado a ley en nuestra tradición constitucional, aunque circunscribía la prerrogativa a la creación de nuevos derechos.

La ley n° 4.659, como sus predecesoras, disponía que la reorganización emprendida por el Presidente de la República no podía “*exceder la cuota total de gastos*” que la Ley de Presupuestos para el año 1930 asignaría. Sin embargo, sí podía modificar la distribución del presupuesto total aprobado para ajustarlo a la organización que el mismo había fijado. Por último, las facultades concedidas expiraban el día 31 de diciembre del año 1929<sup>51</sup>.

la glosa), lo que validaba su rango legal (y la necesidad de modificarlos mediante ley o decreto con fuerza de ley). CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO, *Memoria del Consejo de Defensa del Estado correspondiente a los años 1951 a 1970* (Santiago, Editorial Andrés Bello, 1973), pp. 174-175.

<sup>48</sup> Conviene precisar que el 21 de enero de 1929 se aprobó la ley n° 4.544, que otorgaba al presidente la facultad de introducir modificaciones en el “Estatuto Territorial”. Esta norma fundamentó el “Decreto Supremo con Fuerza de Ley” n° 2.535, de 22 de mayo de 1929, que contenía una nueva división política administrativa de la república. Esta ley podría ser considerada como ley delegatoria, pero dada su ambigüedad, preferimos no incluirla en el recuento general.

<sup>49</sup> El decreto con fuerza de ley n° 4.926, del 29 de agosto de 1927, dictado en virtud de la ley n° 4.156, contiene un estatuto universitario renovado. Dicho estatuto no se consideró satisfactorio y, por lo mismo, se facultó al Presidente de modo explícito para regular dicha materia. El decreto con fuerza de ley n° 4.807 de 4 de noviembre de 1929 cumple este encargo, reemplazando de modo más efectivo una regulación que provenía de 1879. De todos modos, la ausencia de fuentes de financiamiento propias impulsó ulteriores reformas. BASCUNÁN VALDÉS, Aníbal, *Introducción al estudio de las ciencias jurídicas y sociales, Colección Apuntes de Clases N° 8* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1960).

<sup>50</sup> Aunque no indica cuáles son las normas delegatorias cuya ejecución continúa.

<sup>51</sup> “[...] y ese día deberá encontrarse redactado el Presupuesto definitivo para 1930, el cual deberá ser publicado separadamente en el Diario Oficial [...]”, señalaba el artículo 4°. La Ley de Presupuestos de ese año, n° 4.701, fue aprobada el 3 de diciembre de 1929, por lo que el presidente

Dos meses después de la expiración de las facultades dirigidas a la reorganización de los servicios educacionales, el legislador aprobó la ley n° 4.795 (22 de febrero de 1930). Se trata de una ley miscelánea que otorgaba al Presidente de la República la autorización más extensa para regular una materia del orden administrativo desde el 31 de enero de 1837<sup>52</sup>. Esta ley autorizaba al presidente para dictar el Estatuto Administrativo, lo que comprendía la facultad de “*modificar la organización, planta y remuneración y los beneficios del personal de la Administración Pública*” (artículo 1° N° 1). Como en leyes anteriores, el texto de la ley n° 4.795 disponía que esta autorización no comprendía la regulación del personal del Congreso Nacional, ni del Poder Judicial, ni de las Superintendencias de Bancos, Seguros y Quiebras<sup>53</sup>. Tampoco autorizaba que los gastos en servicios ni pagos del personal afectados por la nueva regulación excediese las sumas previstas en la Ley de Presupuestos ordinarios de gasto del año 1930 (artículo 3°).

La ley n° 4.795 también autorizaba al presidente para dictar las disposiciones que se requiriesen para la incorporación del nuevo departamento de Arica al régimen administrativo y político del país. Esta autorización, en lo referido al régimen político y creación de nuevos órganos estatales, comprendía materias reservadas de modo expreso a la ley por los numerales 5° y 7° del artículo 44 de la Constitución. Esta ley ordenaba que los decretos en que el presidente hiciese uso de sus facultades especiales, fuesen suscritos por el ministro respectivo y por el ministro de Hacienda, lo que es indicador de la relevancia de la legalidad presupuestaria impulsada por el gobierno.

La séptima y última ley de facultades extraordinarias otorgada al presidente Ibáñez del Campo fue la ley n° 4.945, del 6 de febrero de 1931<sup>54</sup>. Ella fue aprobada por el conocido Congreso t e r m a l que, en armonía con el plan político presidencial, autorizó al Presidente de la República a realizar un conjunto de reformas al ordenamiento legal. Esta ley delegó potestad legislativa de manera clara y, a diferencia de las anteriores, casi sin límites. La autorización que esta breve ley otorgó al presidente fue “*para dictar todas las disposiciones legales de carácter administrativo o económico que exija la buena marcha del Estado*” (artículo 1°). Con todo, el plazo otorgado fue breve, pues las facultades extraordinarias expiraban el 21 de mayo de 1931, es decir, se dispuso sólo de tres meses para utilizarlas. El

dispuso de más de veinte días para ajustar sus partidas a la nueva organización creada. Como sea, el 3 de enero de 1930 se promulgó y publicó una Ley de Presupuestos de gastos extraordinarios.

<sup>52</sup> Miscelánea porque autorizaba también la dictación de normas destinadas a la aplicación de la Ley de Reclutas y Reemplazos.

<sup>53</sup> La inclusión de la Superintendencia de Bancos, Seguros y Quiebras se explica porque ella formaba parte del plan de reforma fiscal impulsado por la Misión Kemmerer a partir de 1925.

<sup>54</sup> Podría considerarse como la octava, en rigor. La ley n° 4.932, de 23 de enero de 1931, en su artículo 1° transitorio, autorizaba al Presidente de la República a refundir en un solo texto las disposiciones de la ley n° 3.724 y los artículos 12 y 13 de la misma ley n° 4.932. La ley así redactada, por mandato del artículo 1° transitorio, recibió el número que correspondía a su promulgación (esto es, ley n° 4.944, Establece texto definitivo de la ley 3.724 de 1921, sobre tabacos, cigarros y cigarrillos). La ley n° 4.944 es identificada en la compilación de leyes de la Contraloría General de la República con el contenido del decreto con fuerza de ley n° 16, de 27 de febrero de 1931, del Ministerio de Hacienda.

presidente Ibáñez hizo uso de estas facultades de modo profuso, llegando Silva Bascuñán a sostener que “[...] casi no quedó materia legal que no alterara [...]”<sup>55</sup>.

*2. La utilización por parte del Presidente de la República de las facultades otorgadas por las primeras siete leyes delegatorias*

La aprobación de siete leyes delegatorias de facultades legislativas en el período 1927-1931 genera la posibilidad de examinar el ejercicio de estas potestades y confrontar dicho ejercicio con los argumentos planteados en el debate constituyente de 1925. Asimismo, en consideración a lo explicado antes, dicho estudio puede iluminar acerca de la interpretación de los órganos políticos recaída en la extensión del dominio legal, manifestada en la delegación de potestad legislativa<sup>56</sup>.

En el análisis particular de los decretos con fuerza de ley dictados debemos destacar que el período 1927-1931 coincide con el gobierno del presidente Ibáñez y con una política fiscal dirigida a la ordenación del gasto estatal, su control y, en algunos casos, su reducción<sup>57</sup>. Este programa de gobierno puede asociarse al diagnóstico y propuesta de la Misión Kemmerer, como asimismo a factores internos derivados de la crisis del modelo parlamentarista y la ausencia de políticas y protección social efectiva en lo político; los problemas en el funcionamiento y financiamiento de la administración pública en lo administrativo; y, un liberalismo incapaz de ofrecer respuestas a las necesidades urgentes de la sociedad y del Estado en lo económico.

El período comprendido en esta etapa inicial de la delegación legislativa bajo el régimen constitucional de 1925 va desde el 7 de enero de 1927, fecha de la dictación de la ley n° 4.113, hasta el 21 de mayo de 1931, plazo que la ley n° 4.945 otorga al presidente facultades legislativas. Este período coincide con el gobierno de Ibáñez y, hasta agosto de 1929, con el ejercicio ministerial de Pablo Ramírez en Hacienda<sup>58</sup>.

Las leyes delegatorias pueden agruparse en tres bloques cronológicos a la luz

<sup>55</sup> SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, cit. (n. 43), p. 160.

<sup>56</sup> Quedan fuera de esta mirada eso sí, aquello que el Congreso Nacional pudo considerar como invasión del ámbito de la ley y aquello que el Presidente pudo considerar invasión del ámbito reglamentario. Si bien existen potenciales fuentes indirectas, como acusaciones constitucionales o litigios ante tribunales de justicia, no parece posible contar con información sistemática sobre el tópico.

<sup>57</sup> En el ámbito presupuestario, era frecuente, antes del trabajo de la Misión Kemmerer, que se sobre-estimaran los ingresos y sub-estimaran los gastos, lo que generaba importantes desequilibrios. A partir de 1925 se dictan un conjunto de leyes para el área (general de Bancos, Monetaria, sobre Banco Central, la que crea la Superintendencia de Bancos) y se aprueban normas dirigidas a sistematizar la elaboración de la ley de presupuestos: el decreto ley n° 718 de 13 noviembre de 1925; el decreto con fuerza de ley n° 1.824 de 24 de agosto de 1927; la ley n° 4.387 de 8 de agosto de 1928; la ley n° 4.430 de 3 de octubre de 1928; y la ley n° 4.520 de 3 de enero de 1929. También, en el terreno del control, tiene relevancia la creación de la Contraloría General de la República. Es significativa la relación entre una y otra norma: el decreto ley n° 718 de 1925 disponía su vigencia “*desde la fecha en que comience la vigencia de la que creará la Oficina de la Contraloría*” (artículo 41).

<sup>58</sup> El coronel Ibáñez asume, en 1927, como Ministro del Interior el 9 de febrero, como Vicepresidente de la República el 7 de abril, y como Presidente de la República el 21 de julio.

de sus contenidos y del ejercicio de las potestades normativas otorgadas. El primer bloque reúne a las leyes n° 4.113 y 4.156, ambas de 1927, caracterizadas por cierta ambigüedad en la fórmula delegatoria y su extensión en cuanto a posibles contenidos regulados; el segundo a las leyes n° 4.240 y 4.494 (de 1928) y 4.659 (de 1929), que si bien son más precisas en el reconocimiento de la potestad extraordinaria otorgada, reducen la materia regulada al ámbito de la educación; el tercero comprende las leyes n° 4.795 (1930) y 4.945 (1931), que en un contexto político y parlamentario distinto del propio de los dos bloques anteriores, otorga facultades explícitas y amplias, con escasa restricción de materias<sup>59</sup>.

Como se explicó, en el primer bloque de leyes delegatorias generales ubicamos a la ley n° 4.113, del 25 de enero de 1927 y la ley n° 4.156, del 5 de agosto del mismo año<sup>60</sup>. Si bien las leyes delegatorias podrían amparar legislación en numerosos ámbitos, en la práctica, los decretos legislativos se concentran en la reforma del propio Poder Ejecutivo y, en este tópico, en la ordenación y fijación del gasto fiscal en distintas reparticiones de la administración pública. Son pocos los decretos legislativos cuyo objeto es distinto, lo que no impide reconocer su especial relevancia política y normativa.

La naturaleza legal de los decretos legislativos no siempre es manifiesta, situación que puede explicarse por un régimen constitucional de dominio legal mínimo en el cual el presidente tiene una extensa potestad reglamentaria en todo aquello que no es materia de ley (por reserva constitucional o por ejercicio de la potestad legislativa del Congreso Nacional). Estas dudas sobre la naturaleza legal de decretos que, en lo formal, suponen ejercicio de la potestad legislativa, se incrementan con algunos contenidos más bien propios de la potestad reglamentaria y por el uso, por el propio Poder Ejecutivo, de la expresión *Reglamento* en su título o identificación<sup>61</sup>. También puede mencionarse en el listado de factores

Termina su gobierno, de modo irregular, el 26 de julio de 1931, traspasando el poder al presidente del Senado, Pedro Opass. Ibáñez fue destituido por la Cámara de Diputados el día siguiente.

<sup>59</sup> En las elecciones de marzo de 1930 (parcial para el Senado y total para la Cámara de Diputados, las entidades autorizadas para participar en elecciones generales presentaron un número de candidatos igual al número de escaños en elección). El Tribunal Calificador los declaró electos el 9 de abril de 1930 de acuerdo con la ley electoral vigente. El Congreso Nacional así constituido dio inicio al trigésimo sexto período legislativo con un consenso partidista excepcional, lo que favoreció sus relaciones con la Presidencia de la República. La única ley delegatoria aprobada por este Congreso fue la ley n° 4.945. El Congreso *tercer* fue disuelto el 6 de enero de 1932 por el movimiento revolucionario.

<sup>60</sup> Una buena parte de los decretos con fuerza de ley dictados en los años 1927 y 1928 se encuentran en una compilación en tres tomos realizada por la Contraloría General de la República, volúmenes que sólo incluyen este tipo de normas (citada al final de este trabajo).

<sup>61</sup> Por ejemplo, el decreto n° 8.652, de 30 de diciembre de 1927, fundado en las leyes n° 4.113 y 4.156, se titula Reglamento Orgánico de la Dirección General de Arquitectura. Este Decreto crea dicha Dirección, fija su orgánica, cargos y salarios y deroga un conjunto de decretos del Ministerio de Obras Públicas. En la misma compilación encontramos el Reglamento para los inspectores de gas de la República (decreto n° 8.586, fundado en la ley n° 4.156 y en la ley de 15 de octubre de 1875) y el Reglamento Orgánico de la Dirección General de Impuestos Internos (decreto n° 1.730, Ministerio de Hacienda, fundado en las leyes n° 4.113 y 4.156). Un caso especial es el del Reglamento para el nombramiento de los funcionarios judiciales y

que contribuyen a diluir la frontera entre ley y reglamento, la modificación parcial de decretos legislativos por medio de simples decretos<sup>62</sup>.

Hacia el año 1927, la utilización de la delegación de potestad legislativa era forzosa, en la mayoría de los casos, por la reserva legal del n° 5 del artículo 44 de la Constitución de 1925 o por la existencia de leyes que se pretendía modificar mediante decreto. Por lo mismo, era política y jurídicamente relevante afianzar la legitimidad de origen de un decreto legislativo que, eventualmente, podía ser cuestionado como inconstitucional o ilegal<sup>63</sup>. Esto permite explicar que, el Poder Ejecutivo haya fundado la mayor parte de los decretos legislativos del año 1927 en las dos leyes delegatorias juntas. Así, de un total de ciento treinta y seis decretos con fuerza de ley publicados, veintitrés se dictan en ejercicio de la potestad otorgada por la ley n° 4.113, treinta y tres en la potestad otorgada por la ley n° 4.156, y ochenta invocan ambas leyes para el ejercicio del poder legislativo.

Otro hecho que merece ser observado y que se repite en 1931, es que una buena parte de los decretos legislativos dictados se aprueban cerca de la fecha de término de la potestad delegada por el Congreso. En efecto, más de la mitad de los decretos con fuerza de ley amparados en estas dos leyes delegatorias fueron dictados en diciembre del año 1927. Este ejercicio concentrado de una potestad normativa extraordinaria indica que no existía certeza respecto de las condiciones políticas futuras y de si éstas sustentarían —o no— una nueva delegación. En definitiva, hubo apoyo para una nueva delegación de potestad legislativa extraordinaria el 6 de enero del año 1928 (ley n° 4.240), pero acotado a la Ley de Presupuestos y restringido sólo a la partida del Ministerio de Educación<sup>64</sup>.

En cuanto a las materias, la gran mayoría de los decretos legislativos versa sobre

formación del escalafón (decreto n° 3.390, de 29 de diciembre de 1927), que dice “[e]n ejercicio de las facultades que me confiere el número 2º del artículo 72 de la Constitución Política del Estado, y visto lo dispuesto en el artículo 4º de la ley número 4.156, de 4 de agosto último [...]”, y, por tanto, combina el ejercicio de potestad reglamentaria y legislativa en un mismo cuerpo normativo, sin distinguir las disposiciones pertenecientes a una u otra categoría.

<sup>62</sup> Lo que supone la valoración del contenido reformado como norma reglamentaria. Puede mencionarse como ejemplo el decreto n° 135 de Organización de la Educación Secundaria (de 20 de enero de 1928) que modifica el decreto con fuerza de ley n° 7.500 de 10 de diciembre de 1927 (fundado en la ley delegatoria n° 4.156). El decreto n° 135 no contiene referencia a ninguna ley delegatoria. No lo ampara la ley n° 4.156 (cuyas facultades expiraron el 31 de diciembre de 1927), ni la ley n° 4.240, ya que no tiene contenido presupuestario. Posteriormente fue derogado por el decreto n° 22 del Ministerio de Educación Pública, de 8 de enero de 1929, que sí se funda en la ley delegatoria n° 4.494.

<sup>63</sup> Estas leyes no suelen ser identificadas en los fundamentos de los decretos legislativos del período, pero podemos suponer su existencia dada la utilización de cláusulas derogatoria expresas en varios decretos. Por ejemplo, el Decreto que fija la planta del personal de las Intendencias (del 27 de diciembre de 1927) señala “*Deróganse todas las disposiciones legales o reglamentarias contrarias al presente decreto*”. Lo mismo hace, entre otros, el decreto que Refunde disposiciones sobre retiros, montepíos y demás beneficios del personal de Carabineros (de 23 de diciembre de 1927) y el que Fija sueldos del personal de Carabineros (de 30 de diciembre de 1927).

<sup>64</sup> Conviene observar, eso sí, que el marco sustantivo fijado por los contenidos tradicionales de la Ley de Presupuestos no fue respetado por los decretos legislativos. Un buen número de ellos versa sobre materias de educación no vinculadas al gasto público (por ejemplo, duración de la educación secundaria, sus ciclos, los fines de cada ciclo, etcétera).

organización administrativa, fijación de plantas y sueldos de servidores públicos<sup>65</sup>. Un número ostensiblemente más pequeño regula otros temas como territorio, pensiones o previsión, estatuto del personal, aduanas y tributos<sup>66</sup>.

En términos cuantitativos, el uso de la potestad delegada conduce a que el cuarenta por ciento de todas las leyes aprobadas en el año 1927 corresponda a decretos con fuerza de ley<sup>67</sup>. Dentro del sesenta por ciento restante, notemos, se encuentran pocas leyes generales y numerosas autorizaciones presupuestarias (de mayor o menor extensión) y leyes particulares (pensiones de gracia, autorización para erigir monumentos, cambios de nombres de calles, etcétera)<sup>68</sup>.

El segundo bloque de leyes delegatorias comprende dos leyes delegatorias de facultades legislativas presupuestarias y la ley n° 4.659, de 24 de septiembre de 1929, que otorga potestad legislativa extraordinaria al Presidente de la República hasta el 31 de diciembre de 1929. Como ya se indicó, la Ley de Presupuestos de 1928 (n° 4.240, de 6 de enero de 1928) y la Ley de Presupuestos de 1929 (n° 4.494, de 11 de diciembre de 1928) autorizaban al presidente a modificar la glosa correspondiente al Ministerio de Educación<sup>69</sup>. Ambas leyes permitieron la dictación de un total de veintiséis decretos con fuerza de ley, dos amparados en la ley n° 4.240 y veinticuatro en la ley n° 4.494<sup>70</sup>. Estos decretos versan todos

---

<sup>65</sup> Cerca del noventa por ciento. Cincuenta y ocho referidos a la organización de distintas entidades públicas, sesenta y cuatro relativos a planta y sueldo. Hemos generado estas categorías a modo ilustrativo observando el título del decreto o sus principales contenidos. En la práctica, es posible comprobar la existencia de alguna regulación de la planta en los primeros y de cuestiones orgánicas en los segundos. Dentro de los orgánicos merecen destacarse, los que crean Carabineros de Chile (decreto con fuerza de ley n° 2482, de 27 de abril de 1927), la Tesorería General de la República (decreto con fuerza de ley n° 1.708, de 5 de agosto de 1927), la Oficina de Presupuestos (decreto con fuerza de ley n° 1.824, de 24 de agosto de 1927), la Superintendencia de las Compañías de Seguro (decreto con fuerza de ley n° 4.228, de 21 de diciembre de 1927) y los que aprueban la Ley Orgánica de Ministerios (decreto con fuerza de ley n° 7.912, de 30 de noviembre de 1927) y la Ley Orgánica de la Contraloría (decreto con fuerza de ley n° 2.960, de 30 de diciembre de 1927), y el que organiza los Tribunales del Trabajo (decreto con fuerza de ley n° 2.100, de 31 de diciembre de 1927).

<sup>66</sup> De estas materias, la más regulada es la de pensiones y previsión. En su conjunto, estas materias alcanzan cerca del diez por ciento del total de decretos legislativos fundados en las dos primeras leyes delegatorias. No obstante lo pequeño de su proporción, aquí encontramos reformas relevantes en el ordenamiento jurídico chileno, como las referidas a la organización territorial (decreto que fija la nueva división territorial de la República, N° 8.582, de 30 de diciembre de 1927; y decreto de división comunal de la República de Chile, N° 5.583, de 30 de diciembre de 1927), el Estatuto Administrativo (decreto n° 8.674, de 31 de diciembre de 1927), y la Ordenanza de Aduanas (decreto N° 1.665 bis, de 29 de julio de 1927, modificado el mismo año por el decreto 3.070, de 31 de diciembre).

<sup>67</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA y DIARIO OFICIAL, *Leyes de la República de Chile 1810-2010* (Santiago, Diario Oficial, 2010), pp. 497-501.

<sup>68</sup> Pueden mencionarse como leyes generales destacadas la ley n° 4.169, de 9 de septiembre de 1927, sobre radicación de indígenas, y la ley n° 4.174, de 10 de septiembre de 1927, que establece contribuciones a los bienes raíces.

<sup>69</sup> La ley n° 4.240 se remite al conjunto de fuentes indicadas *supra*. La ley n° 4.494, en cambio, es directa para otorgar una potestad extraordinaria en su partida del Ministerio de Educación Pública. Se conserva el propósito y límites de delegaciones anteriores.

<sup>70</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Recopilación de Decretos con Fuerza de Ley*

sobre reforma de la educación en todos sus niveles y, como se indicó, exceden con mucho una regulación dirigida sólo a fijar el ingreso y gasto público<sup>71</sup>.

Aunque el presidente estaba autorizado para intervenir en toda la partida del Ministerio de Educación fijada por la Ley de Presupuestos de 1929 y, por lo tanto, introducir reformas hasta el último día de diciembre de ese año, pareció necesario dictar una nueva ley delegatoria en septiembre del mismo 1929, para “continuar y dar término a la reorganización” administrativa y técnica de los servicios educacionales. Esta ley, como se indicó antes, extendía también las potestades extraordinarias hasta el 31 de diciembre de 1929. Notemos que la autorización expresa para regular derechos en el estatuto orgánico de la enseñanza universitaria superior contenida en la ley n° 4.659, supone una necesidad de contar con una potestad normativa que no conferían las facultades delegadas por las leyes de presupuestos de 1928 y 1929<sup>72</sup>. Como sea, su utilización como fundamento de decretos legislativos fue, en lo cuantitativo, exigua. En efecto, los registros con que contamos sólo permiten identificar dos decretos con fuerza de ley: el n° 5.200 de 18 de noviembre y el n° 5.291 de 22 de noviembre, ambos de 1929<sup>73</sup>.

Como notas generales de este segundo bloque de leyes delegatorias pueden destacarse las siguientes. La primera, como se dijo, es que, si bien las potestades delegadas en las dos leyes de presupuestos tienen un campo delimitado por la naturaleza de la delegación, su ejercicio se extendió a materias que exceden el ámbito presupuestario. La ley n° 4.659 superó el problema con expreso otorgamiento de potestades legislativas en materias de educación superior, aunque su limitado ejercicio sugiere que las decisiones normativas más relevantes ya se encontraban adoptadas y vigentes en decretos legislativos previos a septiembre de 1929.

La segunda es que un buen número de decretos supremos del período contienen normas similares a los dictados en ejercicio de la potestad delegada, pero sin expresar ninguna referencia al ejercicio de dicha facultad. Estos decretos, significativamente, se encuentran publicados en la compilación de la Contraloría General de la República de decretos con fuerza de ley dictados en virtud de las leyes de presupuestos de 1928 y 1929<sup>74</sup>. Pueden citarse aquí decretos referidos a Educación

*dictados en virtud de las leyes 4.113 y 4.156 del 25 de enero y 5 de agosto respectivamente, y de las facultades otorgadas por las leyes de presupuesto de 1928 y 1929, Ministerio de Educación Pública (Santiago, Imprenta Nacional, 1929), II.*

<sup>71</sup> Pueden citarse como ejemplos el decreto n° 183, de 28 de enero de 1929, que dispone la Supresión de las designaciones con nombre de personas otorgadas a establecimientos de Educación; el Decreto N° 22, de 8 de enero de 1929, sobre Educación Secundaria; el decreto n° 1.105, sobre Escuelas Primarias, de 6 de abril de 1929; el decreto n° 1.033, también de 6 de abril de 1929, sobre Organización de la Educación Física; y el decreto n° 419, de 21 de febrero de 1929, sobre Organización de la Educación Técnica femenina.

<sup>72</sup> Hay otros signos que indican que las facultades delegadas por la Ley de Presupuestos de 1929 eran insuficientes para los propósitos del Poder Ejecutivo. Un día antes de la ley n° 4.659, se aprueban las leyes n° 4.654 y 4.655, las que traspasan fondos desde el Ministerio de Hacienda al ítem de Educación Pública y desde este ítem a otras partidas.

<sup>73</sup> El decreto con fuerza de ley n° 5.200 crea la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos como un solo servicio y el decreto con fuerza de ley n° 5.291 fija el texto definitivo de la Ley de Educación Primaria Obligatoria.

<sup>74</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, cit. (n. 70).

Comercial<sup>75</sup>, Educación Industrial<sup>76</sup>, Educación Agrícola<sup>77</sup>, Educación Artística<sup>78</sup>, Educación Física<sup>79</sup>, Museo Histórico Nacional<sup>80</sup>, Revista de Educación<sup>81</sup>, organización de la Enseñanza Normal<sup>82</sup>, Escuelas experimentales<sup>83</sup>, Dirección General de Educación Primaria<sup>84</sup>, Dirección General de Educación Secundaria<sup>85</sup> y Escuela

<sup>75</sup> Decreto n° 5.282, de 30 de octubre de 1928, que fija dependencia de establecimientos de Educación Comercial y crea cargos de Dirección General de Educación Comercial; decreto n° 1.090, de 6 de abril de 1929, orgánico de la Dirección General de Educación Comercial; decreto n° 6.125, de 31 de diciembre, de organización de la Educación Comercial; decreto n° 1.091, de 6 de abril de 1929, de planta y sueldos del personal de la Dirección General de Educación Comercial; entre otros. El último de los citados contiene una norma derogatoria general de leyes o decretos anteriores contrario a sus disposiciones.

<sup>76</sup> Decreto n° 5.281, de 30 de octubre de 1928, sobre dependencia de los establecimientos de educación industrial del director de la Escuela de Artes y Oficios; decreto n° 694, de 11 de marzo de 1929, sobre organización de la Educación Industrial; decreto n° 991, de 5 de abril de 1929, sobre planta y sueldos del personal de la Dirección General de Educación Industrial. El artículo 20 de este último señala que el decreto “*deroga toda ley o decreto anterior en cuanto fuere contrario a sus disposiciones*”.

<sup>77</sup> Decreto n° 1.079, de 10 de abril de 1928, sobre planta y sueldos del personal del Instituto Agronómico y de la Escuela de Medicina Veterinaria; decreto n° 5.230, de 25 de octubre de 1928, sobre organización de la enseñanza agrícola; decreto n° 5.823, de 14 de diciembre de 1928, plan general de organización de la enseñanza agrícola y veterinaria; etcétera.

<sup>78</sup> Decreto n° 6.140, de 31 de diciembre de 1928, creación de la dirección general de Educación Artística y organización del Servicio; decreto n° 5.411, de 5 de noviembre de 1928, creación de cargos de oficiales primeros para la dirección general de Educación Artística; etcétera.

<sup>79</sup> Decreto n° 5.531, de 20 de noviembre de 1928, creación de la dirección general de Educación Física; decreto n° 369, de 20 de febrero de 1929, planta y sueldos del personal de la dirección general de Educación Física; decreto n° 1.033, de 6 de abril de 1929, organización de la Educación Física.

<sup>80</sup> Decreto n° 657, de 11 de marzo de 1929, crea el Museo Histórico Nacional y fija su planta y sueldos.

<sup>81</sup> Decreto n° 975 bis, de 6 de abril de 1929, orgánico de la Revista de Educación y fija su personal y remuneraciones.

<sup>82</sup> Decreto n° 5.857, de 17 de diciembre de 1928, organización de la Enseñanza Normal.

<sup>83</sup> Decreto n° 5.881, de 19 de diciembre de 1928, creación de Escuelas Experimentales y decreto n° 1.040, planta y sueldos del personal de las Escuelas Experimentales.

<sup>84</sup> Decreto n° 5.319, de 31 de octubre de 1928, dirección general de Educación Primaria; decreto n° 672, de 11 de marzo de 1929, fija sueldos anuales de cargos de la dirección general de Educación Primaria; decreto n° 718, de 18 de marzo de 1929, creación de oficiales y escribientes para las direcciones provinciales e inspecciones de Educación; y decreto n° 671, de 11 de marzo de 1929, sueldos del personal de Educación Primaria. Curiosamente un decreto derivado de esta nueva regulación sí cita la facultad extraordinaria delegada por la Ley de Presupuestos de 1929: decreto n° 1.034, de 6 de abril de 1929, Aumento de sueldo de los Directores provinciales, inspectores escolares e inspectores de enseñanza especial.

<sup>85</sup> Decreto n° 5.283, de 30 de octubre de 1928, crea la dirección general de Educación Secundaria; decreto n° 5.796, de 12 de diciembre de 1928, aumenta la planta de la dirección general de Educación Secundaria; decreto n° 640, de 11 de marzo de 1929, fija sueldo de funcionarios de la dirección general de Educación Secundaria; decreto n° 135, de 30 de enero de 1928, organización de la Educación Secundaria. Los decretos n° 22 y 455 (de 8 de enero de 1929 y 29 de febrero de 1928, respectivamente) que regulan la Educación Secundaria y la planta y sueldos de su personal, sí mencionan de modo expreso las facultades extraordinarias concedidas por las leyes de presupuestos de 1928 y 1929.



de ciegos, sordo-mudos y débiles mentales<sup>86</sup>. Aunque puede entenderse que este conjunto de decretos constituye ejercicio de una potestad legislativa autorizada por una ley o norma delegatoria, la ausencia de referencia a dicho ejercicio genera dudas sobre el rango normativo de dichas disposiciones. Estas dudas se incrementan por la existencia de una potestad reglamentaria presidencial y, además, porque algunos de sus contenidos son propios de un reglamento. El mismo problema se suscita por decretos supremos que modifican decretos legislativos previos sin mencionar el origen de la facultad delegada ejercida<sup>87</sup>. Como sea, parece cuestionable que el rango normativo de un cuerpo legal deba ser deducido de sus contenidos y no de elementos formales distintivos. Es posible pensar que el problema no tiene su origen en una desprolijidad o desconocimiento de técnica normativa, sino que en un criterio político derivado de la relación entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional<sup>88</sup>.

Una tercera nota general es que cerca de una cuarta parte de toda la actividad legislativa de 1929 se destinó a la regulación de materias presupuestarias generales y decisiones presupuestarias particulares (autorizaciones de gasto, traspaso entre partidas o ítems, contratación de empréstitos, suplementos). Lo anterior sin considerar que en una buena parte de los tres cuartos restantes de obra legislativa se encuentran decisiones particulares de incidencia presupuestaria como pensiones de gracia, reajuste de pensiones o cambio de su base de cálculo, expropiaciones, autorización para la venta de inmuebles, condonaciones tributarias, entre otras. Al margen de la situación generada por la crisis económica de 1929, la nueva ley orgánica de presupuestos impuso reglas de gestión presupuestaria que los parlamentarios estaban interesados en promover y respetar<sup>89</sup>.

Por último, cabe destacar que entre 1925 y 1931, los funcionarios del Ministerio de Educación aumentaron en 9.965, como consecuencia del “incremento de personal en la Educación Primaria”<sup>90</sup>. Este incremento da cuenta que el énfasis en lo presupuestario tenía justificación en términos del interés político del presidente y del Congreso Nacional<sup>91</sup>.

<sup>86</sup> Decreto n° 653, de 11 de marzo de 1929, Escuela de ciegos, sordo-mudos y débiles mentales. El decreto que fija la planta y sueldos de personal de dicha Escuela, hace mención expresa de la facultad concedida por la Ley de Presupuestos (decreto n° 706, de 11 de marzo de 1929).

<sup>87</sup> Por ejemplo: el decreto n° 225, de 31 de enero de 1928, sobre las escuelas anexas a los liceos introduce modificaciones y normas complementarias al decreto n° 7.500, de 10 de diciembre de 1927, dictado en virtud de las facultades legislativas otorgadas por la ley N° 4.156. Lo mismo hace el decreto n° 135, de 20 de enero de 1928, sobre organización de la Enseñanza Secundaria.

<sup>88</sup> Relación que parece cambiar entre las dos primeras leyes delegatorias (que permitieron un ejercicio amplio de la potestad legislativa por el Presidente) y las tres siguientes, que se concentran sólo en la regulación de un sector.

<sup>89</sup> Ley n° 4.520, de 9 de enero de 1929, fija texto definitivo de la ley orgánica de presupuesto. La materia fue objeto de varios cambios legislativos en los años previos (comenzando con el decreto ley n° 718, de 13 de noviembre de 1925; y después en los decretos con fuerza de ley n° 1.824, de 24 de agosto de 1927; la ley n° 4.387, de 8 de agosto de 1928; y la ley n° 4.430, de 3 de octubre de 1928).

<sup>90</sup> URZÚA VALENZUELA, Germán; GARCÍA BARZELATTO, Ana María, cit. (n. 32), p. 118.

<sup>91</sup> El Ministerio de Educación fue el que más creció en este período en número de funcionarios. Le sigue el Ministerio del Interior con 4.467 funcionarios. Los restantes ministerios

El tercer bloque de leyes delegatorias incluye las leyes n° 4.795 de febrero de 1930 y 4.945 de febrero de 1931, esta última aprobada por el denominado Congreso t e r m a l . Estas leyes delegatorias no contienen un área o materia, sino que un mandato amplio que permite la regulación de distintos aspectos de la administración estatal.

La ley n° 4.795 autorizaba la dictación del Estatuto Administrativo, lo que comprendía organización, planta, remuneración y beneficios del personal de la administración pública y de las normas necesarias para la incorporación del nuevo departamento de Arica. En los seis meses de facultades delegadas, el presidente suscribió un total de 217 decretos con fuerza de ley, de los cuales el 72% reguló la planta y los sueldos de distintos organismos de la administración pública<sup>92</sup>. Las restantes materias exhiben un número ostensiblemente menor de decretos: 37 propiamente orgánicos, nueve sobre pensiones o previsión, ocho sobre bienes del Estado, gasto público y presupuesto, cinco sobre administración en general y sólo uno sobre territorio. Cabe notar que, del total de decretos suscritos, el 48% entró en vigor en el mes de agosto, último de la delegación, y 67 decretos fueron aprobados el 22 de agosto, el último día de habilitación de la potestad legislativa extraordinaria. Esta concentración repite un comportamiento político que permite suponer la incertidumbre de un apoyo parlamentario mayoritario a una nueva delegación de potestad legislativa<sup>93</sup>.

En cuanto a sus materias, unos pocos decretos dentro de los 217 atañen a cuestiones propias de toda la administración pública<sup>94</sup>.

Como en casos anteriores, hay decretos legislativos que parecen contener el ejercicio de potestades legislativas y reglamentarias en un mismo cuerpo normativo<sup>95</sup>.

La ley n° 4.945 del 6 de febrero de 1931 otorgó, como se explicó antes, poderes

crecen con cifras ostensiblemente menores. URZÚA VALENZUELA, Germán; GARCÍA BARZELATTO, Ana María, cit. (n. 32), p. 100.

<sup>92</sup> Dentro de estos 157 decretos destacan 45 decretos que entre el 21 y el 30 de julio de 1930 rebajan distintas asignaciones a personal del servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>93</sup> Aun cuando la elección pactada de parlamentarios de marzo de 1930 podía suponer un consenso que podría ser funcional a programas de reforma ambiciosos.

<sup>94</sup> Pueden incluirse aquí el decreto con fuerza de ley n° 3.175 (de 10 de julio de 1930) que fija normas generales a que se ceñirán los sueldos de los empleados de la administración pública, y el n° 3.740 (de 22 de agosto de 1930) que contiene el Estatuto Administrativo. En lo orgánico, el decreto con fuerza de ley con mayor relevancia es el n° 3.524 (de 1° de agosto de 1930) que crea el Ministerio de Agricultura y fija sus atribuciones; seguido por el n° 1.331 (de 5 de agosto de 1930), orgánico de la Inspección General del Trabajo.

<sup>95</sup> Así, por ejemplo, puede citarse el decreto n° 2.720 (de 4 de junio de 1930), titulado reglamento de pago de desahucios, que considera en sus vistos el decreto n° 2.719 (que refunde leyes sobre desahucio) y la autorización conferida al Ejecutivo por la ley n° 4.795. En la misma línea el decreto n° 2.128 (de 10 de agosto de 1930) aprueba el reglamento orgánico del servicio de Registro Civil, que en sus vistos incluye el “uso de las facultades conferidas al Presidente de la República por el número 2 del artículo 72 de la Constitución Política y por las leyes 4.795 y 4.808”. También puede citarse el decreto n° 1.829 (de 21 de agosto de 1930) que deroga algunas disposiciones del reglamento administrativo de la Armada, aprobado por decreto n° 2.377, de 10 de diciembre de 1927; y aprueba modificaciones a dicho reglamento.

legislativos amplios al Poder Ejecutivo. Las facultades concedidas le permitían “dictar todas las disposiciones legales de carácter administrativo o económico que exija la buena marcha del Estado” en poco más de cuatro meses. Un total de trescientos sesenta y dos decretos con fuerza de ley, de los cuales casi la mitad se dictaron la última semana de vigencia de la delegación<sup>96</sup>. En la división por ministerios, destaca que el 35% provienen del Ministerio de Hacienda, el 19% del Ministerio del Interior, 12% de los ministerios de Guerra y Marina, y el 8% del Ministerio de la Propiedad Austral. Si observamos las materias, un 60% de todos los decretos legislativos se destinan a cuestiones directamente vinculadas a las políticas económicas del gobierno: presupuesto, traspasos presupuestarios, finanzas, empresas públicas, comercio, expropiación y compra de bienes raíces, previsión, exenciones, condonaciones, franquicias, tributos y aduanas, planta y sueldos<sup>97</sup>.

En lo sustantivo, los decretos con fuerza de ley de carácter general de especial relevancia para el ordenamiento jurídico son más bien pocos, sin perjuicio de su importancia cualitativa en el área regulada<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Un tercio (29,5%) se dictó el día 20 de mayo, último día hábil antes de la fecha de término de la delegación. El número total comprende algunas situaciones particulares que introducen cierta imprecisión a la estadística. Así, el decreto con fuerza de ley n° 153 tiene, según la compilación de la Contraloría General de la República, el carácter de reservado. El decreto con fuerza de ley n° 240, de 15 de mayo de 1931, que aprueba el Código de Régimen Interior, según la misma compilación, no se ha publicado pues “pende de la consideración del Congreso Nacional de un nuevo Código de Régimen Interior”. Asimismo, existen decretos con fuerza de ley no tramitados y números de decreto que no fueron asignados.

<sup>97</sup> Con mayor o menor grado de generalidad en su cobertura. En este sentido la estadística también incluye decisiones particulares de gasto (como, por ejemplo, el otorgamiento de pensiones de gracia o la compra de un bien raíz). Hay un total de 51 decretos con fuerza de ley sobre finanzas, empresas del Estado y comercio; 46 sobre presupuesto, modificaciones y traspasos; 12 sobre expropiación y compra de bienes raíces; 24 sobre previsión y pensiones de gracia, 26 sobre exenciones, condonaciones y franquicias; 35 sobre tributos y aduanas; y 26 sobre plantas y sueldos. En los restantes decretos con fuerza de ley cabe notar los referidos a las fuerzas armadas (39, una buena parte destinados a decisiones sobre la carrera militar de determinadas personas), a la regulación orgánica de la Administración y sus órganos dependientes (37), propios de asuntos de la Administración (cuestiones generales, 35) y sobre asuntos mineros (14).

<sup>98</sup> Entre éstos pueden mencionarse el decreto con fuerza de ley n° 178, de 13 de mayo de 1931, que refunde y aprueba el texto definitivo de las Leyes del Trabajo; y el n° 245, de 15 de mayo de 1931, de rentas municipales. Otros decretos legislativos que contienen disposiciones generales y enriquecen el ordenamiento jurídico nacional son el n° 226 (15 de mayo) que Aprueba el Código Sanitario; el n° 221 (15 de mayo) de navegación aérea; el n° 244 (15 de mayo) que aprueba Ley General de Servicios Eléctricos; el n° 266 (20 de mayo) que aprueba Ley de Indígenas; el n° 314 (20 de mayo) que aprueba modificaciones a la Ordenanza de Aduanas; y el n° 345 (20 de mayo) que aprueba la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización. Como en el caso de leyes delegatorias anteriores, la ley n° 4.945 fue utilizada para decisiones que parecen propias de la potestad reglamentaria. Si bien el listado de éstas es largo, pueden citarse algunas a vía de ejemplo: el decreto con fuerza de ley n° 78 (2 de abril) que ratifica las disposiciones de los artículos 7° y 8° del Decreto de Hacienda número 950, de 22 de marzo de 1928 (Cámara de Comercio de Chile); el decreto con fuerza de ley n° 81 (6 de abril) que renueva designación del director general de beneficencia señor Osvaldo Galecio y deja sin efecto el artículo 8° del decreto con fuerza de ley n° 2.034 de 30 de octubre de 1928; el decreto con fuerza de ley n° 82 (7 de abril) que declara vigente, para los servicios de carácter electoral, la

Por último, conviene notar, como testimonio de cierta conciencia política sobre el efecto de la incorporación de numerosas normas legales en un breve período, el decreto con fuerza de ley n° 349. Dicho decreto, de 20 de mayo, *Autoriza la recopilación de las distintas disposiciones legales vigentes* en las siguientes categorías: simplemente administrativas, tributarias, judiciales, sociales y militares o de las Fuerzas Armadas<sup>99</sup>.

#### CONCLUSIONES

En el período estudiado, bajo el amparo de siete leyes delegatorias, se aprueban un total de setecientos cuarenta y tres decretos con fuerza de ley. Una proporción pequeña de los mismos tuvo especial mérito para abordar necesidades normativas apremiantes en lo político y lo social, como también en la organización de la administración del Estado. Una gran proporción de estos decretos, por otro lado, fue útil para asentar una ordenación del gasto en los sueldos de la administración pública, en armonía con las propuestas de la Misión Kemmerer. Esta ordenación del gasto, en lo que afectaba a la ley de presupuestos era una cuestión política sensible, en un momento en que existía consenso en avanzar hacia una legalidad presupuestaria más estricta, en especial, en la relación Presidente de la República y Congreso Nacional. Si el presidente pretendía contar con más atribuciones después de la aprobación de la Constitución de 1925, era menester reajustar el control parlamentario mediante un riguroso control de la legalidad del gasto previsto en la Ley de Presupuestos. En este contexto, la intervención del Poder Ejecutivo en decisiones presupuestarias debía someterse a la ley o, como acaeció en este período, ceñirse a los términos de una autorización aprobada por el Congreso Nacional<sup>100</sup>.

En contraste con los decretos con fuerza de ley, en el período analizado se aprueban un total de ochocientos cincuenta leyes, por lo que, del total de normas de rango legal aprobadas en este lapso, el 53% son leyes y poco menos que el 47% son decretos con fuerza de ley. La mayor parte de las leyes otorgan beneficios previsionales, autorizan gastos o traspasos presupuestarios, modifican tributos o reglas aduaneras, o adoptan decisiones de carácter administrativo (como el cambio de nombre de alguna calle). Entre estas leyes hay muy pocas que puedan

---

actual división política administrativa del país; el decreto con fuerza de ley n° 137 (4 de mayo) que nombra a don Pablo Ramírez, Ministro de Chile en Francia; el n° 69 (27 de marzo) que Reglamenta el arrendamiento de los bienes raíces fiscales, entre otros.

<sup>99</sup> El tenor de la autorización es oscuro en cuanto al titular de la facultad: “*Autorízase al Presidente de la República para que la Contraloría General de la República proceda a codificar las distintas disposiciones de leyes, decretos-leyes y decretos con fuerza de ley vigentes a la fecha [...]*”.

<sup>100</sup> Y no solo mediante autorizaciones acotadas. Un ejemplo del control sobre el gasto se comprueba en la ley n° 4.715 de 12 de diciembre de 1929. En ella se autorizó al presidente a invertir hasta un millón novecientos mil pesos en la construcción de un edificio destinado a casa presidencial en Viña del Mar. Este gasto se autorizó detallando las sumas de ocho ítems del presupuesto extraordinario vigente que no serían invertidas. No hay imputación, como podría esperarse, a algún remanente o fondo general desde donde podría financiarse una suma menor en el contexto presupuestario nacional.

considerarse de carácter general y permanente, y que hoy serían parte de dominio máximo legal (con exclusión de las que atañen a presupuestos<sup>101</sup>).

Una mirada sobre el conjunto de las normas con rango legal dictadas entre enero de 1927 y mayo de 1931 no revela una separación clara entre contenidos propios de ley y aquellos propios de la legislación delegada, esto es, una materia o conjunto de materias que el Congreso Nacional haya traspasado en su regulación al Presidente de la República. Muy por el contrario, existe cierta simetría en el conjunto de leyes y decretos con fuerza de ley del período: pocas normas de carácter general y permanente y numerosas normas que más bien son actos administrativos dotados de rango de ley. Lo anterior no impide constatar que detrás de los decretos con fuerza de ley existió un programa político de ordenación del gasto, en tanto no parece posible deducir ningún plan del conjunto de leyes aprobadas por el Congreso Nacional.

La delegación de la potestad legislativa supone una decisión del órgano dotado de dicha potestad, en virtud de la cual traspasa la regulación de una materia determinada a un órgano que carece de dicha potestad. El estudio de las siete leyes delegatorias y su resultado regulatorio, permite afirmar que no hubo, por parte del Congreso Nacional, traspaso de una decisión legislativa sustantiva, sin perjuicio que algunas de las leyes delegatorias pretenden acotar el ámbito de materias susceptibles de regulación vía decreto presidencial. Más preciso es sostener que el Congreso otorgó sucesivas autorizaciones –más o menos extensas– para emprender algunas reformas en el Estado por medio de normas con rango de ley. Estas autorizaciones revelan un consenso político entre el Congreso y el presidente, fruto de un diagnóstico político compartido y de una mirada común acerca de los medios más adecuados para enfrentar los grandes problemas del período. El diagnóstico compartido, impulsado por el explícito malestar social y laboral urbano, fue la falta de una respuesta coherente del sistema político a las demandas populares y de la clase media más urgentes, y la amenaza del creciente sindicalismo, del marxismo y del anarquismo<sup>102</sup>. La autorización legislativa, como instrumento, aparecía como un medio adecuado para avanzar en la provisión de

---

<sup>101</sup> En este breve listado debiesen quedar algunas leyes tributarias (crea contribuciones a los bienes raíces, 4.174, de 10 de septiembre de 1927) y otras que crean órganos: la Superintendencia del Salitre y Yodo (n° 4.144, de 25 de julio de 1927); la Superintendencia de las Compañías de Seguro (4.228, de 21 diciembre 1927); el Consejo de Fomento Carbonero (4.248, de 14 enero de 1928; el Instituto de crédito industrial (4312, de 24 de febrero 1928); el Instituto de crédito agrario (4.327, de 26 marzo de 1928); el Consejo Superior de fomento equino (4546, de 29 de enero de 1929); la Subsecretaría de Comercio (4769, de 8 de enero de 1930); y la Ley orgánica del Servicio de Correos y Telégrafos (4402, de 8 de octubre de 1928). Pueden sumarse la Ley Orgánica de Presupuesto (4520, de 9 de enero de 1929); la Ley de constitución de la propiedad austral (4310, de 16 de febrero de 1928); la Ley de alcoholes y bebidas alcohólicas (4536, de 18 de enero de 1929; la Ley sobre quiebras (4562, de 1° de febrero de 1929); la Ley de registros electorales e inscripción permanente (4554, de 12 de febrero de 1929); y el Código de Minería (4796, de 25 de enero 1930).

<sup>102</sup> FAUNDEZ, Julio, cit. (n. 4), p. 73, 78, 88, 125.

algunas de las respuestas estatales buscadas, probablemente por su urgencia y por las dificultades propias de la negociación en las cámaras parlamentarias<sup>103</sup>.

En armonía con lo planteado, la utilización de potestades legislativas delegadas para justificar actos reglamentarios, revela la primacía del punto de vista político por sobre el juicio técnico acerca de los contenidos reservados a la ley<sup>104</sup>. El uso por parte del presidente de potestades legislativas delegadas para regular contenidos reglamentarios, evitaba cualquier reproche político desde el Congreso Nacional. La idea de una autorización para dictar normas legales parece entonces más pertinente que la figura de la delegación de una potestad legislativa.

Por último, notemos que estas autorizaciones, originadas primero en el Congreso Nacional del trigésimo quinto período legislativo y ratificadas y ampliadas por el Congreso (terral) del trigésimo sexto período legislativo, cubren desde el 7 de enero de 1927 hasta el 21 de mayo de 1931, es decir, una buena parte del gobierno del presidente Ibáñez. Hay pocos momentos en que el Presidente de la República no contó con una autorización legislativa que le permitiese dictar normas de carácter legal, lo que revela predominio del gobierno o apoyo político a su causa reformista o, lo que es más probable, una combinación de ambos. Conviene notar que la necesidad urgente de reforma del ordenamiento jurídico formaba parte del núcleo de los programas de varias fuerzas políticas en la segunda década de siglo pasado, por lo que puede presumirse un cierto consenso, forzado o genuino, sobre el inicio de las reformas. Expresión de dicha necesidad urgente fueron también numerosas leyes aprobadas, casi sin tramitación parlamentaria, antes de la aprobación de la Constitución de 1925 y, por cierto, los numerosos decretos leyes dictados en 1924 y 1925<sup>105</sup>.

En un balance final del período histórico que da origen a la delegación legislativa en el régimen constitucional de 1925, destaca la ausencia de un encargo o cometido normativo por parte de las cámaras, así como la falta de condiciones o requerimientos precisos para el ejercicio de la potestad delegada, salvo aquellos estrictamente dirigidos a velar por la primacía de la decisión presupuestaria adoptada por el Congreso. También destaca que una buena parte del esfuerzo normativo del presidente desplegado en uso de las autorizaciones conferidas, tuviese por objeto la regulación interna del propio Poder Ejecutivo. Desde la doctrina de la separación de poderes, la delegación de la potestad legislativa sólo tendría sentido en tanto se dirija directamente a la regulación de la actividad de los particulares con afectación de sus libertades o garantías.

---

<sup>103</sup> Siguiendo a Carey y Shugart podrían agregarse la existencia de dos cámaras, la ausencia de la aptitud técnica para regular cuestiones propias de la organización interna de la Administración Pública y la limitada pérdida de agencia (en términos de la teoría de la agencia). CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg, cit. (n. 6), p. 17 y 18.

<sup>104</sup> La Administración de Ibáñez tenía poca preocupación por el principio de legalidad, en especial, dada su intención declarada de enfrentar los problemas reales de la nación. FAÜNDEZ, Julio, cit. (n. 4), pp. 83 y 107.

<sup>105</sup> En los años 1924 y 1925 se dictaron un total de 809 decretos leyes y 65 leyes. En septiembre de 1925 se aprobaron de modo rápido leyes sobre contrato de trabajo, seguro obrero, accidentes de trabajo, tribunal de conciliación y arbitraje, organización de sindicatos, cooperativas y caja de previsión de empleados particulares.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo, *Derecho civil, Primer año* (Santiago, Editorial Lex, 1930), II.  
 —*Derecho civil, Primer año, Título Preliminar. De las personas* (Santiago, Editorial Lex, 1933), I.
- ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo; SOMARRIVA UNDURRAGA, Manuel, *Curso de derecho civil. Los bienes y los derechos reales* (3ª ed., Santiago, Editorial Nascimento, 1974).
- ARANEDA BRAVO, Fidel, *Arturo Alessandri Palma* (Santiago, Editorial Nascimento, 1979).
- BASCUÑÁN VALDÉS, Anibal, *Introducción al estudio de las ciencias jurídicas y sociales, Colección Apuntes de Clases N° 8* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1960).
- BODIN, Jean, *Los seis libros de la república* (3ª ed., Madrid, Tecnos, 1997).
- CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg, *Calling out the tanks or filling out the forms*, ahora, en CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg (eds.), *Executive Decree Authority* (Cambridge, Cambridge University Press, 1998).
- CARRASCO ALBANO, Manuel, *La Constitución Política de 1833* (Santiago, Imprenta de la Librería del Mercurio, 1874).
- CLARO SOLAR, Luis, *Explicaciones de derecho vivel chileno y comparado. De las personas* (Santiago, Establecimiento Poligráfico Roma, 1898), I.
- COLMEIRO, Manuel, *Elementos del derecho político y administrativo de España* (6ª ed. corregida, aumentada y ajustada a la legislación vigente, Madrid, Librería de los sucesores de Escribano, 1881).
- FABRES, José Clemente, *Explicaciones del Código Civil destinadas a los estudiantes del ramo en la Universidad de Chile* (Santiago, Imprenta Cervantes, 1882), I.
- FAÚNDEZ, Julio, *Democratización, desarrollo y legalidad* (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2011).
- HEISE GONZÁLEZ, Julio, *El período parlamentario 1861-1925. Democracia y gobierno representativo en el período parlamentario* (Santiago, Instituto de Chile-Editorial Universitaria, 1982), II.
- HUNEUS, Jorge, *La Constitución ante el Congreso* (Santiago, Imprenta Cervantes, 1890), I.  
 —*La Constitución ante el Congreso* (Santiago, Imprenta Cervantes, 1891), II.
- IANCU, Bogdan, *Legislative Delegation* (Berlin Heidelberg, Springer, 2012).
- IRIBARREN, Juan Antonio, *Lecciones de Derecho Administrativo* (Santiago, Editorial Nascimento), I.
- JARA CRISTI, Manuel, *Manual de derecho administrativo* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1948).
- LASTARRIA, José Victorino, *Derecho público constitucional teórico o filosófico* (Santiago, Imprenta Barcelona, 1906).
- LETÉLIER, Valentín, *Apuntaciones de derecho administrativo. Clase de don Valentín Letelier* (Santiago, Imprenta i Encuadernación Chile, 1907).  
 —*Génesis del Estado y de sus instituciones fundamentales. Introducción al estudio del derecho público* (Buenos Aires, Cabaut y Cía. Editores, 1917).
- LOCKE, John, *Two Treatises of Government* (6ª reimpr., London, A. Millar y otros, 1769).
- LOUGHLIN, Martin, *Foundations of Public Law* (Oxford, Oxford University Press, 2012).
- MACÍAS CAMPOS, Leopoldo, *Los decretos de insistencia*, en *Colección de estudios de derecho*

- administrativo* (Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado, Santiago, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, 1946), VI.
- MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán*, Parte general (traducción castellana de H. Heredia y E. Krotoschin, Buenos Aires, Depalma, 1949), I.
- ROLDÁN, Alcibiades, *Elementos de derecho constitucional de Chile* (2ª ed. corregida y aumentada, Santiago-Valparaíso, Sociedad Imprenta-Litografía Barcelona, 1917).
- SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, *Curso de derecho administrativo, según sus principios generales y la legislación actual de España* (2ª ed., Madrid, Establecimientos tipográficos de Ricardo Fé, 1888).
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1963). III.
- URZÚA VALENZUELA, Germán; GARCÍA BARZELATTO, Ana María, *Diagnóstico de la burocracia chilena. 1818-1969* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971).
- VARGAS, Moisés, *La Potestad Reglamentaria*, en TAVOLARI OLIVEROS, Raúl (dir.), *Doctrinas esenciales: Derecho constitucional. Revista de Derecho y Jurisprudencia. Edición Bicentenario* (Santiago, Puntotex-Editorial Jurídica de Chile-Thomson Reuters, 2010).

#### OTRAS FUENTES

- CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO, *Memoria del Consejo de Defensa del Estado correspondiente a los años 1951 a 1970* (Santiago, Editorial Andrés Bello, 1973).
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Recopilación de decretos con fuerza de ley dictados en virtud de las leyes 4.113 y 4.156 del 25 de enero y 5 de agosto respectivamente, I: ministerios de Interior, Relaciones Exteriores y Hacienda* (Santiago de Chile, Imprenta Nacional, 1928).
- Recopilación de decretos con fuerza de ley dictados en virtud de las leyes 4.113 y 4.156 del 25 de enero y 5 de agosto respectivamente, y de las facultades otorgadas por las leyes de presupuesto de 1928 y 1929, II: Ministerio de Educación Pública* (Santiago, Imprenta Nacional, 1929).
- Recopilación de Decretos con Fuerza de Ley dictados en virtud de las leyes 4.113 y 4.156 del 25 de enero y 5 de agosto respectivamente, III; ministerios de Justicia, Guerra, Marina, Fomento y Bienestar Social* (Santiago, Imprenta Nacional, 1929).
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA y DIARIO OFICIAL, *Leyes de la República de Chile 1810-2010* (Santiago, Diario Oficial, 2010).
- SUBCOMISIÓN DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, *Actas* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1925).