

CONTRAPUNTO ENTRE EL CONSTITUCIONALISMO DE 1925 Y EL DE 1980

JOSÉ LUIS CEA EGAÑA¹

RESUMEN: *Trata el autor, en este trabajo, de explicar resumidamente las ideas de constitucionalismo en las cartas fundamentales de 1925 y 1980.*

PALABRAS CLAVE: Constitución Política – Constitucionalismo – *Ethos* constitucional.

ABSTRACT: *The author tries succinctly to explain the ideas of constitutionalism in the Constitutions of 1925 and 1980.*

KEY WORDS: Political Constitution – Constitutionalism – Constitutional *ethos*.

SUMARIO: *Introducción. I.- Ethos constitucional de 1925. II. Resonancia en Chile del constitucionalismo social. III.- Una Constitución neutra. IV. Axiología Constitucional suspendida. V. Nuevo Constitucionalismo. VI. Horizonte despejado*

INTRODUCCIÓN

La crisis institucional que, según el punto de vista que se adopte, culminó el 11 de septiembre de 1973 o se inició en esa fecha, marcó, sin embargo e indudablemente, el término de la Constitución de 1925 y el comienzo de la Carta Fundamental de 1980.

El objeto de esta exposición es comentar, sucintamente, el constitucionalismo subyacente a una y otra Ley Suprema, asumiendo que se trata de dos visiones, hondamente distintas, de lo que es una Constitución, que requiere ella para ser legítima y, en definitiva, cuándo

¹ Profesor titular de Derecho Político y Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Chile. Máster y Doctor en Derecho por la Universidad de Wisconsin. Ministro Presidente del Tribunal Constitucional (Chile). Artículo recibido el 14 de septiembre de 2005. Aprobado por el Comité Editorial el 14 de octubre de 2005.

es probable que llegue a identificarse con la ciudadanía, logrando a institucionalizarse.

I. ETHOS CONSTITUCIONAL DE 1925

El Código Político implantado ochenta años atrás lo fue en medio de rupturas institucionales, provocadas por los civiles y que los uniformados procuraban superar. Aprobado por una votación hasta hoy debatida si fue o no mayoritaria y en un referéndum también controvertido, experimentó diez reformas hasta 1973.

Detengámonos brevemente en el significado del texto original de 1925 y en la transformación que tuvo en los cuarenta y ocho años siguientes.

Una vía, sencilla y correcta, de hallar y evaluar el sentido de la Constitución de ese año es recordar los acontecimientos que precedieron y rodearon su dictación. Eran tiempos de un parlamentarismo ya desprestigiado y, por lo mismo, de añoranzas de la restauración del régimen presidencial; eran años de reivindicaciones sociales, sobre todo del proletariado obrero del Norte Grande, duramente reprimidas; era, por último, la época de los grandes procesos revolucionarios o contrarrevolucionarios de Europa y México, todos los cuales demandaban la solución de las cuestiones sociales, resumidas en la vivienda sana, el salario justo, la enseñanza y salud para todos y otros derechos que hoy llamamos de la *segunda generación*. En Chile se sabía de esos procesos, operando líderes y organizaciones políticas comprometidas a ensayarlos en nuestro suelo.

Pues bien, basta un vistazo al texto de la Constitución de 1925 para comprobar que de los tres fenómenos descritos solo el primero, es decir, la restauración del presidencialismo, quedó categóricamente articulado en ese Código Político. Por consiguiente, de la hegemonía del Primer Mandatario dentro del sistema, como asimismo de su conciencia socioeconómicamente sensible, se esperaba que resultaran las iniciativas legales y las realizaciones que satisficieran los otros dos rubros comentados. En ese esquema, entonces, el *establishment*, como lo denomina Gonzalo Vial Correa, podía mantenerse seguro.

Desde el ángulo del constitucionalismo presente en la Ley Suprema de 1925, podríamos decir que trataba de afianzar el instrumento de gobierno o parte orgánica de ella, convencidos que así, controladamente y desde arriba, sería posible ir dispensando beneficios o satisfacción a las reivindicaciones socioeconómicas. La preocupación primordial, bien se entiende, radicaba en la eficiencia del Poder Ejecutivo, al punto que era un constitucionalismo administrativizado, quiero decir, aquel cuyo rasgo característico era el ejercicio discrecional de las potestades públicas por la burocracia estatal para la satisfacción, regular y continua, de las necesidades colectivas.

II. RESONANCIA EN CHILE DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

El modelo se desarrolló con dificultades en los primeros años, habiéndose consolidado, en la vertiente socialdemócrata, durante las tres presidencias radicales. El Estado, que era simultáneamente empresario, controlador y estimulante de la iniciativa económica privada, iba a ser el eje de la legitimación del modelo. Se conocía, por supuesto, el pensamiento pontificio sobre el cristianismo social y su énfasis en la subsidiariedad para concretarlo, pero las ideologías predominantes y el voto ciudadano iban por otro camino. Solo la función social del dominio se erigió en excepción notable a ese criterio general.

Pasemos a revisar la profundización de los rasgos de aquel constitucionalismo.

Aunque las raíces se localizan en los últimos años de la década de los cincuenta, su irrupción organizada no se concreta hasta 1965, aproximadamente.

En sus líneas matrices tratabase del mismo esquema ya descrito, es decir, de un constitucionalismo focalizado en el Estado, proclamadamente comprometido con la realización de los derechos de la segunda generación, dispensados a discreción por la Administración Pública y, no rara vez, con bonificaciones y subsidios arbitrarios. La persona humana se mantenía pasiva, en calidad de receptora de beneficios, especialmente los estratos bajo y medio de la población. La sociedad civil no protagonizaba proceso significativo alguno, pues en la enseñanza, la ciencia y la técnica, en el arte y la cultura, en el mecenazgo socioeconómico carecía de incentivos para hacerlo, o la indolencia era el signo en otros. En dos palabras: todo lo hacía el Estado o no se hacía nada en la vertiente aludida.

Irrumpieron también los cambios estructurales o planificaciones globales, en la denominación de Mario Góngora del Campo, hechas desde arriba, una vez más por el Estado. Fue el caso de las reformas urbana y agraria, de la promoción popular, de la reorganización universitaria, de la nacionalización de bienes e instrumentos de producción, de una política internacional no alineada. La Constitución quedó tres veces reformada en el derecho de dominio para abrir el máximo de opciones al legislador y a los funcionarios administrativos. Postulábase, en el último de esos cambios, un balance equitativo, que derivó en desbalance, entre los intereses de la sociedad y el de los expropiados. Al Estado se lo habilitó también para remover los obstáculos que impedían la igualdad efectiva entre los chilenos.

Esa línea política se acentuó en 1971 con la nacionalización del cobre y la regulación de los contratos leyes. De estos últimos, agrego que se reconoció el derecho a indemnización para los afectados solo después de reunir un cúmulo de requisitos, lo cual tornaba prácticamente

inviabile obtenerla. La seguridad jurídica o certeza legítima, un valor hoy tan apreciado, no era entonces siquiera invocado.

III. UNA CONSTITUCIÓN NEUTRA

La Constitución de 1925, hacia septiembre de 1973, había sido reformada diez veces, como he dicho. De esas enmiendas, una recayó en la doble nacionalidad con España y las nueve restantes lo fueron para aumentar las potestades públicas o perfeccionar su ejercicio. Ninguna modificación se hizo con el objeto de infundir eficacia real al disfrute de los derechos fundamentales ni para regular los estados de excepción. El concepto de dignidad humana y su identificación como fuente de los derechos esenciales no era tópico de comentario en la doctrina y menos asunto de articulación en el Código Político.

Ideológicamente calificado, ese constitucionalismo tuvo en el Estado su principio y fin. Ciertamente es que la persona, los grupos y la sociedad civil aparecían como la preocupación de las instituciones políticas, pero no lo es menos que todo se disponía sin participación ciudadana. Por cierto, tal esquema repercutía en la democracia, formalmente bien practicada en los comicios regulares y extraordinarios, pero carente de vías de intervención y control de la ciudadanía en los asuntos que la afectaban. Era una democracia más formal que real, una democracia por delegación en los representantes políticos y no por participación de grupos e individuos. En punto al régimen institucional, el presidencialismo seguía el curso de expansión continua; el Congreso Nacional se había conformado con un discreto rol de colegislador, mientras la Cámara de Diputados se empeñaba en la fiscalización política, aunque sin éxito. En el Poder Judicial dominaba el positivismo y se advertían ya síntomas de reverencia hacia el Ejecutivo.

Ese constitucionalismo administrativizado no fue reconducido hacia la vertiente humanista que ya dominaba en Europa desde fines de la década de 1940. Los únicos cambios significativos radicaron en la ampliación del sufragio; la incorporación del Tribunal Constitucional en 1971, pero para resolver conflictos interórganos; y la concentración, casi absoluta, de la iniciativa de las leyes económicas en el Presidente de la República, con el propósito de manejar la inflación e inducir el desarrollo planificado.

Axiológicamente, la Carta Fundamental de 1925 llegó a ser enteramente neutra. Se hallaba a disposición del legislador para que decidiera lo que estimara conveniente. Nunca lo hizo, precisamente por ser contrario a ese espíritu, v. gr., creando los tribunales contencioso-administrativos ni materializando la descentralización provincial.

El enorme aparato público, engrosado a dimensiones sin parangón en las Américas, incluyendo a Cuba desde 1959, llegó a su cima en

septiembre de 1973. Chile era entonces un país socialista, con una ciudadanía gobernada y sin garantías de sus derechos frente al Estado. El orden jurídico internacional de los derechos humanos no regía en nuestro país y tampoco era objeto de estudio y difusión en los claustros.

IV. AXIOLOGÍA CONSTITUCIONAL SUSPENDIDA

Bien se comprende, a la luz de lo expuesto, cuál fue el espíritu del constitucionalismo que impregnó la Constitución de 1980. Trátase de una Constitución nueva, precisamente a raíz de haber quedado marcada de valores, principios y normas diferentes a los recién resumidos.

En su versión original, el articulado de las Bases de la Institucionalidad y del capítulo dedicado a los derechos, deberes y garantías fundamentales eran una proclamación, sobria y definida, de coincidencia con el constitucionalismo humanista. Efectivamente, un recuento brevísimo permite anotar valores como la dignidad de la persona y los derechos que fluyen de la naturaleza humana; la familia como núcleo fundamental de la sociedad; la subsidiariedad del Estado; la servicialidad de este y su legitimación por contribuir al bien común; la limitación de la soberanía por el respeto al ser humano; la supremacía de la Carta Fundamental; el Estado de Derecho y la proscripción del terrorismo.

En ese marco axiológico se insertan los derechos esenciales asegurados en el artículo 19, garantizados en los términos previstos en los artículos 20 y 21 de la Constitución.

Debe, sin embargo, recordarse que ese programa estuvo en suspenso durante casi una década. Pero se mantuvo la axiología y desde marzo de 1990 gozamos de ella.

Mucho más extensa era en ese texto original de 1980 la parte orgánica. Sin embargo, tenía ya el carácter de instrumental en parangón con la parte dogmática, es decir, de subordinada a los valores mencionados y que servía de clave hermenéutica.

V. NUEVO CONSTITUCIONALISMO

Gracias al recurso de protección, primero, y al Tribunal Constitucional, después, ese *ethos* de la Carta Fundamental de 1980 atravesó los años difíciles de la transición de nuestro país a la democracia. Esos mismos elementos explican por qué el Código Político vigente es vivo y se halla consolidado.

Cierto es que ha experimentado diecisiete reformas, incluyendo la de 2005, cuya hondura y profundidad justifica la dictación de un texto refundido, coordinado y sistematizado de nuestra Ley Suprema. Pero sin

desconocer la importancia de la mayoría de esas reformas, tampoco dudo que el espíritu de la Constitución original, resumido un momento atrás, se mantiene en sus rasgos maestros. Allí se halla el constitucionalismo hoy dominante en Chile y que, a través de las vías recién enunciadas, ha conducido a una alentadora renovación de nuestro Derecho Constitucional y a que la Carta Fundamental sea de todos, no solamente de las autoridades que la aplican para resolver conflictos entre ellas.

En esa perspectiva sitúo la modificación recientemente aprobada. Ella expresa un consenso abrumador y refleja el acuerdo de los chilenos y chilenas por seguir progresando en la dirección trazada en la Ley Suprema.

VI. HORIZONTE DESPEJADO

Nunca termina la aspiración humana a la realización, más plena posible, del bien común. En ese espíritu planteo la necesidad de infundir cualidad más participativa a nuestra democracia, v. gr., a través de la iniciativa popular de proyectos constitucionales y legislativos, o bien, la consulta de la ciudadanía con la frecuencia que exige la decisión de asuntos trascendentales que la afectan.

Con idéntico ánimo repito mi convicción en punto a la descentralización efectiva del ejercicio de las principales funciones estatales, sin reducirla a la subfunción administrativa.

Una agenda mínima con el espíritu que describo debe fortalecer el acceso a la justicia constitucional para la defensa y promoción del ejercicio legítimo de todos los derechos humanos.

A mayor abundamiento, tenemos que integrar el ordenamiento jurídico interno con el internacional en el tópico recién aludido.

En fin, no puede diferirse el impulso a la autonomía de la sociedad civil, por las razones que resumí en las páginas anteriores y, no cabe callarlo, como contrapeso, democráticamente inobjetable, a la hegemonía que, ya por más de ochenta años, han demostrado los partidos políticos.

Afortunadamente, el consenso evidenciado a la aprobación de la reforma de 2005 deja a la Constitución en situación de seguir perfeccionándola, sin apartarse del *ethos* que ya la singulariza, haciendo de ella una Carta Magna respetada porque es vivida en su integridad y por la amplia mayoría de la población.