

Guillermo Bruna Contreras*

La Constitución en el siglo XXI

La convocatoria que nos ha hecho la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, nos regala la oportunidad de soñar, de especular o divagar en torno a lo que podrá ser la Constitución en el siglo que comienza.

Para personas como los abogados, comúnmente poco imaginativos y poco creadores, es ésta una de las oportunidades escasas que se nos presentan, pero de singular calidad, que yo no quiero desaprovechar sin usarla.

Comienzo preguntándome cuál era el entorno de aquella época en que se comienza a expresar el fenómeno constitucionalista, allá por los finales del siglo XIX, vale decir, dos siglos atrás. Y surge espontáneamente la comparación del ayer y del hoy, que son abismantemente diferentes. ¡Qué difícil resulta aceptar que dos instituciones tan importantes, como son la Constitución y el Estado, hayan tenido tan pocos cambios en un tiempo en que, si bien para la Historia es cortísimo, han ocurrido durante él los cambios más trascendentes para la humanidad! Pues, por ejemplo, toda la tecnología del transporte y de las comunicaciones en estos dos siglos ha tenido más avances que en toda la historia del hombre.

Dando por cierto y no discutido lo recién afirmado, es difícil pensar cómo será la Constitución sin pensar, al mismo tiempo, cómo será el Estado.

Lo primero es preguntarse si la Constitución seguirá o no existiendo. Nuestra cultura cívica y política nos responde en forma afirmativa; más aún, hoy resulta innegable la feliz afirmación del Profesor Favoreu de que el mundo, al menos el occidental, vive una constitucionalización del derecho. No hay actividad dentro del Estado que no sea objeto de atención constitucional, tampoco hay problema jurídico que no tenga una respuesta constitucional. No vislumbro por ahora un fenómeno contrario, que haga innecesaria o prescindible una Constitución.

Lo que sí se ve y en ciertos Estados ya es una realidad, es que la Constitución no es la

* *Profesor de
Derecho
Constitucional
P. Universidad
Católica de Chile
Presidente de la
Asociación
Chilena
de Derecho
Constitucional*

norma superior absoluta dentro de un Estado, pues ciertos tratados internacionales, aquellos multilaterales sobre todo y muchas normas sobre reconocimiento y defensa de los derechos de las personas, no están reconociendo límites geográficos y se está produciendo una globalización y universalización de normas por encima de las Constituciones.

Se mantendrán, pues, éstas, como organizadoras y límites del poder interno y como instrumentos de gobierno. Además, seguirán siendo las herramientas más invocadas por las personas para el respeto de sus derechos, pero desde ya y en adelante, unidas a invocaciones de declaraciones y reconocimientos en instrumentos supraestatales.

Creo y quiero que la Constitución, cada día más, sea directamente aplicable por los súbditos y las autoridades como ya lo contiene el artículo 6° de la Constitución de 1980 y como ya se ha ido haciendo práctica judicial y administrativa. En este sentido habrá que esperar que con el curso de los años y el reemplazo de las generaciones, este concepto sea aún más compartido y consentido, pues todavía quedan muchas personas que ven la Constitución sólo como un hecho político y no con toda su plenitud y riqueza de contenido.

La Ley deberá perder la condición sagrada que para muchos tuvo en los siglos XIX y XX, lo mismo que el Parlamento o Congreso Nacional. Fue la propia Constitución la que en muchos artículos y circunstancias acudió a la ley y sometió sus propios programas o disposiciones, a la necesidad de que actuara el Poder Legislativo, creando así un motivo de suspenso de su vigencia. No puede esto repetirse. La Constitución, como lo he dicho, debe tener aplicación directa e inmediata en autoridades y súbditos.

El principio de supremacía constitucional deberá ser continuamente mantenido y protegido, siendo necesario reforzar sus medios de control hasta el punto de hacer imposible toda infracción a la Carta Fundamental, sea normativa o aplicativa. El establecimiento de una Jurisdicción Constitucional independiente, ajena a la administración de justicia, lo veo en la experiencia chilena como una necesidad, pues la supremacía constitucional debe estar por encima de toda contienda y contingencia, sin perjuicio de la obligación y responsabilidad de todos los órganos estatales de respetarla y hacerla respetar y de escuchar a quienes la invoquen como lesionada o ignorada. Al margen de discusiones académicas, de las que la primera mitad del siglo XX fue testigo con Kelsen, Schmitt y otros, y de las corrientes de control difuso o concentrado, debe primar una solución chilena, acorde a nuestra experiencia e historia.

Creo, entonces, no sólo en la supervivencia de la Constitución en el nuevo siglo, sino en la necesidad de su total vigencia y mayor control.

Los chilenos no podemos olvidar nuestra idiosincrasia y nuestra historia, somos un pueblo nuevo y no lo suficientemente desarrollado política y económicamente; nuestras fuentes étnicas e históricas, tal vez, explican muchos de nuestros defectos colectivos, que nos separan de pueblos mejor organizados y estables. La globalización nos

puede precipitar a una uniformidad que nos haga perder identidad, antes de que ésta se halle plenamente afinada, como el adolescente o joven que debe asumir prematuramente tareas de adulto; cuando Chile y nuestras hermanas repúblicas latinoamericanas accedimos a la independencia política, estábamos muy lejos de tener las tradiciones y estabilidad de que gozaban los Estados europeos. Algo similar ha sucedido con el proceso de descolonización que a fines del siglo XX vivieron pueblos asiáticos, africanos, caribeños y polinésicos, muchos de los cuales han sufrido y siguen sufriendo penurias, hambre, guerras y desórdenes por no haber estado debidamente preparados para su autonomía.

Me atrevo a afirmar que la Constitución de 1980, con todas las críticas que se le han hecho de ser autoritaria, rígida, con enclaves protegidos, etc., etc., al mantenerse tan estable, casi pactada en 1989, haciendo más difíciles sus modificaciones, ha sido un factor importante de estabilidad, pues si una simple mayoría parlamentaria o popular hubiere podido, en cualquier momento y por cualquier motivo, cambiarla, ya lo habría hecho y con nefastos resultados. Lo mismo cabe decir de la aplicación de un sistema electoral binominal que ha ido cambiando nuestras caóticas prácticas electorales hasta formar dos grandes bloques, de gobierno y oposición, que ha sido saludable para el país, aunque algunos añoren sistemas proporcionales que sin duda son mejores reflejos de la realidad, pero que más allá de ese mérito fotográfico están lejos de ser útiles a la convivencia, orden social y al gobierno de la sociedad.

Los años de aplicación de la Constitución de 1833 hasta 1871, por ejemplo, hicieron diferenciar a Chile de sus hermanas repúblicas; lo mismo me hace pensar de nuestra estabilidad más reciente.

Es por eso que creo, sin renunciar a la idea de igualdad y de universalidad de los derechos políticos, que la experiencia nos enseña que no es aconsejable arriesgar nuestras instituciones y nuestra Constitución ante una simple mayoría electoral, sobre todo si aceptamos que la política y sus actores no viven una época de gloria.

La convivencia social no es fácil en el mundo, pero pareciera ser más fácil en aquellas partes en que hay más educación y se vive con más igualdad. El orden se mantiene por un equilibrio entre la libertad y el respeto, pues hay quienes abusan de su libertad y dañan al prójimo en sus bienes o en sus personas y lo mismo cabe decir frente a la autoridad. Hay quienes buenamente se someten a ella y otros lo hacen bajo presión, advertencia o amenaza, o simplemente no lo hacen.

Vemos, con frecuencia, actitudes reivindicativas de gremios y asociaciones laborales o estudiantiles, que desacatan el orden instituido, se apartan de la ley, destruyen bienes nacionales o privados, impiden a otros estudiar, trabajar, movilizarse o recibir la atención de servicios públicos que merecen recibir. ¿Y qué pasa? Muchas veces nada, se omite exigir el respeto del Derecho y del derecho ajeno, y se aceptan una impunidad y la ley del más fuerte o del más audaz.

Son grupos de presión, son poderes fácticos, son expresiones anárquicas. ¿Será posible que un Estado y su Constitución subsistan ante estos ataques? ¿Podrán permanecer inertes? Si contemplamos el panorama latinoamericano, éste nos parecerá desolador. Recién se acepta que México no fue una democracia durante setenta años, pero mientras vivió tal experiencia nadie dijo nada, el silencio fue su cómplice; todos admiraban, respetaban y convivían con tal democracia, la que, para colmo, fue muchas veces juez de otras democracias. Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Argentina, no constituyen hoy ejemplos tanto mejores.

Entonces yo reafirmo la idea de que Chile debe cuidar su Constitución, hacerla más fuerte, estable, segura, respetable y respetada.

Como la Constitución no es un bien en sí misma, tampoco lo es el Estado, pero ambos son necesarios para la convivencia humana, pienso que en el siglo que comenzamos es nuestro deber hacer ambos más perfectos hasta donde nos sea posible. Ninguna, en sus estructuras actuales, responde a las necesidades del futuro previsible.

¿Cómo pensar, por ejemplo, que frente a los medios de comunicación electrónicos instantáneos, que nos ponen en segundos en contacto auditivo y visual con el mundo entero, mantengamos un Parlamento igual al que nació por la necesidad de tiempos pretéritos de tener representantes del pueblo ante el Monarca, para que parlamentaran y consintieran en leyes e impuestos? ¿Cómo aceptar que pequeños grupos de personas, posesionados de la directiva de un partido político, nos digan quiénes serán los candidatos a cargos públicos e incluso hoy día nos impongan privilegiar a unos sobre otros?

Pareciera que nunca pensáramos en estas cosas y con fatalismo nos resignáramos a ellas, pero estoy seguro que todos, al menos intelectual y privadamente, las rechazamos y quisiéramos cambiarlas.

En un mundo que se mueve vertiginosamente, mantenemos estructuras políticas y administrativas anquilosadas, pesadas e ineficientes. Las pocas leyes que se dictan, se hacen lenta y deficientemente. Los servicios públicos son lentos y tramitadores. El servicio judicial ha recibido tantas y tan merecidas críticas, que no es del caso ni el momento de aumentarlas. Las acusaciones sobre corrupción han dejado libres a pocas instituciones y eso que Chile es el país mejor catalogado en este aspecto de toda Sudamérica.

Son nuestras vidas, nuestro futuro y el de nuestras familias, nuestros hijos, nuestros bienes, nuestros sueños, ilusiones, proyectos y expectativas los que entregamos en cierto sentido a la decisión de nuestras autoridades y representantes. Ellos deciden por nosotros y usan nuestro dinero, el que forzosamente entregamos día a día a través de los impuestos que pagamos. Y sin embargo, aceptamos errores, ineficiencias, abusos y corrupciones como si las sufriera el prójimo y no nosotros mismos.

La política es una actividad generalmente depreciada. La juventud no muestra interés mayor en ella y en gran número se margina no inscribiéndose en los registros electorales. La vocación política está en crisis y hay muchas muestras de protagonismo por interés personal y no por servicio público, aunque por cierto hay muchas excepciones. S.S. Juan Pablo II ha llamado la atención sobre este tópico, muy recientemente, como un problema mundial.

Nosotros los académicos formamos un grupo intelectualmente selecto y de excepción. Tenemos una acumulación de conocimientos y de información histórica y jurídica como pocos la poseen, gozamos de más objetividad y de desinterés personal, pero actuamos inmersos en la masa sin ostentar nuestra distinción.

Estas Jornadas han tenido el significado de una campanada y de una alerta, que deben despertarnos, hacemos enderezar, ponernos de pie y comenzar a divulgar nuestro pensamiento sobre la Constitución del siglo XXI. No cabría imaginar mejor ambiente y circunstancia como las presentes, para hacer esta tarea.

Repito que para mí es un ejercicio de imaginación, de fantasía, de sueños y divagaciones, de modo que no me asusta que algunas de mis ideas no sean compartidas o se estimen equivocadas. La Constitución deberá enfrentar y resolver su situación frente a normas internacionales y a la globalización, definir su postura frente a una relativa internacionalización de la justicia, de la defensa de los derechos humanos sin fronteras, de una economía y finanzas virtuales, sin soslayar su desafío y sin dejar pasar más tiempo sin aceptar la realidad de comunicaciones, transacciones y relaciones estatales y personales instantáneas y por medios cibernéticos.

El Estado, frente a la creación de entes internacionales que en ciertos tópicos y en ciertos sentidos asumen tareas hasta ahora exclusivas de la soberanía interna, hechos que son reales en la comunidad europea, por ejemplo, debe ser encarada también por Chile, que aspira a tener vínculos comerciales regionales e intercontinentales más grandes, y que pueden implicar compromisos políticos y de soberanía, que deben ser afrontados y resueltos con oportunidad.

Paralelamente y como un equilibrio natural y lógico a la globalización uniformante, debe reforzarse la autonomía de los entes y grupos locales, más próximos a las personas, a sus problemas y soluciones, y debe dotárseles de mayores poderes. La reciente elección municipal que ha tenido lugar en Chile, que admite muchas y variadas lecturas e interpretaciones, al menos no debe dejar ninguna duda en cuanto a que los vecinos eligen a sus autoridades locales por sus condiciones personales, las miran como las más capacitadas para resolver sus problemas, prescindiendo de sus afiliaciones políticas, y que los propios candidatos se presentan en forma más independiente y se ofrecen como personas concretas más que como representantes de partidos políticos.

Sea producto del sistema electoral o de la realidad, el hecho real es que esta última elección ha sido un cambio fundamental en las prácticas nacionales. La elección de Alcaldes, incluso al margen de la ley que supone elección de concejales, fue la causa del éxito reclamado por el Pacto Unión por Chile, que se ha mostrado más innovador frente al conservadurismo de los partidos de gobierno, que compitieron entre sí como hasta ahora todos lo habían hecho. La elección apabullante del ex candidato presidencial don Joaquín Lavín como Alcalde de Santiago, frente a la ex Primera Dama señora Marta Larraechea de Frei, que implica por primera vez la existencia de un Alcalde de Santiago de oposición al Gobierno, es un hecho inédito y simbólico de los cambios que la política, el Estado y la Constitución chilena deben experimentar.

Creo que nosotros, constitucionalistas, no debemos desatender la realidad ni mirar hacia otros lados, teniendo en casa elementos de observación y estudio tan interesantes. No podemos olvidar que nuestro país ha sido tantas veces pionero en ensayos políticos, sin que se lo haya propuesto y sin haber tenido ambiciones de ser líder ni precursor. Pero no por ello podemos pensar ni actuar con complejos, ni de inferioridad ni de superioridad. Debemos pensar con libertad, a partir de nuestra historia y experiencia.

Pienso también que el Estado de Chile deberá adecuar su organización política y administrativa en torno a una división territorial comunal, sin perder su condición unitaria, ni olvidar la realidad internacional. Un Presidente de la República nacional, elegido universalmente, y muchos Alcaldes, elegidos local y directamente. El Poder Legislativo deberá residir en un órgano unicameral, rápido, técnico y eficiente, que legisle para el país entero en materias de interés nacional, y que respete las autonomías locales en los aspectos propios de cada comuna. Dentro del Estado deberá practicarse un principio de subsidiariedad político y administrativo, dando competencia primaria a las autoridades locales y subsidiarias a las regionales y nacionales. Mientras se actúe a la inversa, nuestro Estado no se modernizará y seguirá apegado a siglos pretéritos, aunque se reformen aspectos puntuales.

Deberá mantenerse o crearse un órgano autónomo y eficiente, que fiscalice a todas las autoridades nacionales y las acuse ante los Tribunales ordinarios.

El Poder Judicial deberá ser la garantía del Estado de Derecho, con una independencia absoluta y una integración con personas de la más alta calidad intelectual, moral y científica, dando la certeza a todos sus conciudadanos de que serán juzgados con imparcialidad y sabiduría, oportunamente, brindándoles un servicio adecuado a los derechos y dignidad de las personas. La Jurisdicción Constitucional velará por el más estricto apego de las autoridades y normas a la Constitución y garantizará a todas las personas que el Estado no interferirá en el ejercicio de sus derechos como tales, salvo en los casos que la propia Constitución contemple.

El Estado deberá ser tan pequeño como sea posible concebir en su estructura y gasto, pero tan eficiente y fuerte como sea necesario en el cumplimiento de sus funciones propias, exclusivas, excluyentes, irrenunciables y muy importantes.

Los derechos de las personas deben asegurarse en su respeto por todos los medios imaginables.

En un período intermedio, deberán hacerse nacionalmente todos los esfuerzos y concentrarse todos los recursos, para erradicar la pobreza extrema, las condiciones inhumanas en que algunas personas y familias viven, producto de una deficiente educación y falta de oportunidades para desarrollarse, hasta lograr una igualdad inicial a partir de la cual se viva en función de los méritos, capacidad y trabajo, sin perjuicio de la necesaria solidaridad con quienes no puedan satisfacer, por distintas causas, sus necesidades personales y familiares. Las desigualdades e injusticias que existen en nuestra sociedad actualmente, con las secuelas de cesantía, drogadicción, delincuencia, pobreza y falta de educación, hacen difícil concebir una modernización de la Constitución y del Estado como la que estoy soñando.

Nuestra constitución del Siglo XXI no debería ser distinta a lo que naturalmente existe en el seno de una familia: orden, seguridad, autoridad, igualdad, libertad, solidaridad y bienestar, que pueden lograr lo que en este mundo llamamos felicidad. El hombre y el Estado no pueden concebirse, si no es en la búsqueda de este ideal.