

Luz Bulnes Aldunate*

Visión Académica de la Constitución Económica de 1980

Antes de dar una visión de los derechos, garantías e instituciones que se enmarcan dentro de un concepto de disposiciones constitucionales de carácter económico, quisiera referirme a las características comunes de las constituciones de este siglo, que explican el porqué el interés del Departamento de Derecho Público en ofrecer este Seminario.

El concepto de constitución –constitución escrita– como lo entendemos hoy, nació con el movimiento jurídico y político de fines del siglo XVIII, que involucra determinados principios que posteriormente van a dar origen a las formas democráticas de gobierno.

Este movimiento se generó con las ideas liberales de la Ilustración y desde sus orígenes tuvo un fin preciso que fue terminar con las monarquías absolutas. En América, tanto en el norte como en el sur, fue la fuente inspiradora de la emancipación.

El constitucionalismo se extendió en el siglo XIX en Europa y en América y se dictaron constituciones que tienen un denominador común, ser un freno al poder político y la correlativa defensa de los derechos y libertades.

Es corriente oír decir que las constituciones del siglo pasado fueron neutras en lo ideológico. A mi entender, la verdad es que el concepto de constitución ha sido siempre un concepto liberal pues sin freno al poder político y sin resguardo de los derechos fundamentales del hombre no hay constitución, según los predicados del movimiento constitucional.

En nuestro siglo, ya próximo a terminar, podemos observar que la idea constitucional se mantiene en plenitud, pero que se han incorporado a ella nuevas tendencias, nuevas ideas, otras instituciones muy lejanas al constitucionalismo primitivo sin que se desconozca el fin u objeto que le dio origen y derechos.

Como tendencias propias de este siglo, podemos señalar:

* Profesora titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, miembro del Tribunal Constitucional de Chile.

- 1) La expansión de los derechos. A los derechos clásicos, como son la libertad, la igualdad y la propiedad, vemos nacer en las constituciones el reconocimiento de los derechos políticos, los derechos sociales, y especialmente después de la segunda guerra mundial, los derechos económicos, que protegen la libertad económica y la iniciativa privada.
- 2) Expansión también, de las *garantías o mecanismos jurídicos* de resguardo de los derechos y la aplicación directa de las normas constitucionales en materia de derechos.
- 3) La inclusión en los textos constitucionales de organismos y normas que tienden a la regulación de los aspectos económicos y financieros como son los Bancos emisores que fijan las políticas monetarias y cambiarias.
- 4) Sin pretender agotar este tema podemos agregar que en general las nuevas constituciones pierden esa neutralidad ideológica que las distinguía y encontramos textos con claros pronunciamientos, ya sea en lo político, en lo social o en lo económico.

En América Latina vemos que en sus constituciones (más de 20), hay normas de clara índole económica, como la protección de la deuda pública, la regulación presupuestaria y de la banca central, normas sobre la emisión monetaria, regulación del sistema financiero y previsiones referidas a la regulación del derecho de propiedad, y de su función social, salvo en Cuba dado su carácter colectivista.

Siguiendo a un autor podríamos decir que el orden económico en América Latina constituye un esquema estructural que tal vez no sea suficiente para determinar un concreto avance en los anhelos de desarrollo, pero marca una tendencia clara, propia de este final de siglo. (Humberto Quiroga Lavie, pág. 27).

Los países europeos de occidente en sus constituciones de post guerra no sólo consagran derechos sociales y económicos sino que también se pronuncian por determinados sistemas económicos y desaparece así toda posible neutralidad ideológica en esta materia.

La guerra trajo tal desconocimiento de los derechos que posteriormente se incorporaron nuevas instituciones para proteger la libertad, como son los tribunales constitucionales, para impedir que las mayorías parlamentarias pudieran erosionar los derechos fundamentales, como sucedió en Alemania por lo que después del conflicto encontramos claros pronunciamientos sobre el *sistema económico financiero*.

El siglo XIX es el siglo de la libertad, ejemplo, caídas de las monarquías absolutas y emancipación de América; el siglo XX, después de la segunda guerra busca enfatizar una filosofía de igualdad. Se expanden los derechos y se crean instituciones que pretenden lograr una mejor calidad de vida y se buscan fórmulas que tiendan a proteger una economía sana.

En este aspecto cabe destacar la constitución española (artículo 38), que enmarca el sistema económico en el principio de economía de mercado. Aunque la libertad de empresa queda condicionada a las exigencias de la economía, en general hay un claro reconocimiento a la libertad económica al afirmar que la libertad de empresa se reconoce en el marco de la economía de mercado.

Si examinamos la constitución alemana de 1949, aparentemente, existe una neutralidad en materia económica, la que se habría impuesto para encontrar una fórmula que pudiera ser aceptada por todos los partidos democráticos y de manera de lograr aprobar este texto.

Los autores en general han reconocido que si bien aparece abierta la cuestión del orden económico, el constituyente ha querido la realización de la “libertad en la economía”.¹

El mismo autor ha sostenido que con la ley fundamental aparece claro que el constituyente dejó fuera del marco de este texto, una economía totalmente planificada como también una economía de corte totalmente liberal y que desconozca los derechos sociales.

Por otra parte, debemos señalar que la ley fundamental alemana, si bien no tiene un pronunciamiento claro en materia económica, contempla instituciones que se apartan de los modelos de las constituciones del siglo XIX como son, la regulación de la propiedad, la creación de un banco federal de carácter monetario y emisor. Ejemplo, derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad y la aplicación directa de los derechos fundamentales (artículo 1°).

De lo anterior, resulta claro que la preocupación por la política económica y por los derechos económicos se ha elevado en este siglo a rango constitucional y tiene hoy una mayor jerarquía.

Nuestra constitución en estos aspectos sigue la tendencia mundial y ello resulta principalmente de las normas siguientes:

El capítulo 1° de la constitución de 1980, se pronuncia abiertamente por el reconocimiento del principio de subsidiariedad del Estado que no desconoce la posibilidad de su actividad en ciertas materias, señala también una finalidad al Estado, cual es la de lograr el bien común creando las condiciones que permitan a todos y a cada uno de sus integrantes su mayor realización espiritual y material posible, con un límite que es el respeto y garantía a los derechos que la constitución establece. El sentido de estas disposiciones se ha entendido como que el artículo 1° constituye la portada de la ley fundamental.

Además, el tribunal constitucional en el rol 167 ha sostenido “las normas del capítulo 1 de nuestra constitución constituyen un marco valorico y conceptual que viene a limitar la acción del Estado dentro de la sociedad abriendo el mayor campo posible a la iniciativa de los particulares”.

1 Steín, Derecho Político.

En cuanto al marco económico o dicho en términos más precisos a un orden público económico, la primera intención de la comisión de estudios de la nueva constitución fue de consagrar, en un capítulo especial, las disposiciones constitucionales que incidieran en la actividad económica.

Se vio, posteriormente, el inconveniente de que la constitución contemplara un título relativo a esta materia puesto que ello junto con significar un transtorno y una innovación en la técnica constitucional se podía entender que consagraba una determinada política económica.

No era la idea de la comisión, no quería entrar en lo contingente y tenía una meta que era dejar establecidas en la constitución disposiciones que protegieran más eficazmente la libre iniciativa privada y el principio de igualdad ante la ley en materia económica.

Las disposiciones constitucionales que se refieren a materias económicas serían principalmente las siguientes:

- a) El artículo 19 N°20, que consagra la igualdad y legalidad tributaria y prohíbe los tributos manifiestamente desproporcionados e injustos.
- b) El artículo 19 N°21, que consagra la libre iniciativa privada para desarrollar cualquier actividad económica.
- c) El artículo 19 N°22, que establece la igualdad en el trato que debe dar el Estado y sus organismos en materia económica.
- d) En materia de propiedad hay varias innovaciones, así se ha consagrado un nuevo derecho, cual es que se asegura a todas las personas (artículo 19 N°22) el derecho a la propiedad, es decir, se asegura la posibilidad de llegar a ser propietario, es distinto que asegurar el derecho de propiedad.

En cuanto a la propiedad ya constituida se dan mayores garantías al propietario de tal manera que nadie pueda ser privado de su propiedad del bien sobre que recaer o de *algunos atributos o facultades esenciales del dominio*, sino en virtud de una ley que autorice la expropiación.

El expropiado tendrá siempre derecho a la indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado.

Desaparece la posibilidad de pago diferido de la indemnización salvo acuerdo de las partes.

Lo que es de gran interés en relación a este derecho es que se ha *mantenido la posibilidad de limitar por ley el ejercicio del derecho de propiedad*, siempre que estas limitaciones deriven de la función social que debe cumplir la propiedad.

El concepto de función social es un concepto neoliberal desarrollado por los constitucionalistas franceses de principios de siglo, especialmente Leon Duguit, que implica que la propiedad tiene un valor individual y social por lo que debe estar al servicio de la persona y de la sociedad.

Se ha planteado el problema de si las limitaciones al derecho de propiedad que causan daño patrimonial deben o no ser indemnizadas.

El tribunal constitucional se pronunció por la afirmativa señalando que la constitución de 1980 contempla expresamente la responsabilidad del Estado por los daños inferidos a particulares. Tesis que podría derivarse de diversas disposiciones (artículos 6, 7, 38 y 41).

El problema de las regulaciones al derecho de propiedad es una de las materias de mayor interés que se presentan en materia económica, tanto para los intérpretes como para los actores políticos.

- 5) Al igual que en otras constituciones la constitución de 1980, el constituyente crea nuevos órganos constitucionales entre los que cabe destacar el Banco Central, que de acuerdo con el artículo 97, constituye un organismo autónomo con patrimonio propio de carácter técnico y cuya organización, funciones y atribuciones se encarga a una ley orgánica constitucional.

Para terminar esta visión general de lo que hemos llamado la constitución económica debemos referirnos a las normas constitucionales sobre la ley de presupuesto. Con la experiencia de 1891 los constituyentes de 1925 y de 1980 han establecido disposiciones que impidan la repetición de esos sucesos. Así de acuerdo con el artículo 64 de la constitución, la ley de presupuestos es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, debe ser presentada al congreso con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir, y si el congreso no la despacha dentro de los 60 días contados de su presentación rige el proyecto del Presidente.

Otra particularidad en la tramitación de esta ley es que las atribuciones de los parlamentarios se encuentran disminuidas en relación a sus atribuciones de aprobar, rechazar o modificar proyectos de ley.

Así el congreso no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos. Sus facultades se refieren sólo a reducir los gastos contenidos en dicha ley.

De gran importancia para la ordenación presupuestaria es la norma que establece: "No podrá el congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de los recursos necesarios para atender dicho gasto".

En esta materia hay que destacar la atribución que el artículo 64 otorga al Presidente de la República, a mi juicio constituye una atribución de carácter legislativo del Presidente y refuerza el carácter presidencialista de nuestro régimen político.

Así el Presidente al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio que corresponda y a través del cual se recauda el nuevo ingreso por la Contraloría, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza.

Si nos tuviéramos que pronunciar sobre esta atribución diríamos que es de carácter legislativo, pues *el gasto se habría aprobado por el congreso y el Presidente sin votación lo modifica por sí solo.*

Además cabe destacar que esta atribución es una *obligación constitucional del Presidente de la República*, y si no la cumple podría constituir una causal de acusación constitucional.

De lo expuesto aparece, que los grandes principios de la economía en el mundo de hoy se han elevado en su jerarquía normativa. *Han salido del ámbito del legislador para ser elaborados por los constituyentes de manera tal que si se quieren derogar o modificar ello le corresponderá al poder constituyente y no al legislador.*

Nuestra constitución no está sola en este aspecto, lo anterior constituye una tendencia mundial, por lo que podemos decir con un destacado autor francés, que si el siglo XIX fue el siglo de sacralización de la ley, el siglo XX es el siglo de la sacralización de la constitución.

En Chile hemos seguido una tendencia mundial y por ello el Departamento de Derecho Público de esta Facultad ha organizado este Seminario.

Para terminar oiremos a los que en Chile tendrán la misión de elaborar especialmente las políticas económicas, todo ello con la finalidad de lograr un mayor desarrollo y una mejor calidad de vida para los que habitan en este territorio.