

Alejandro Silva Bascuñán\*  
María Pía Silva Gallinato\*\*

# El Valioso aporte de la Constitución de 1980

Descontando la ley 18.825, que en 1989 dio legitimidad democrática a la Carta de 1980 –tan débilmente gestada y aprobada– otras doce reformas se han cursado ya, cuando aún no se cumplen veinte años de su vigencia, varias otras se tramitan estos días y el país espera que alguna mucho más amplia y sustanciosa pudiera, en tiempo más o menos próximo, llegar a concretar aquellas de mayor relieve que han venido discutiéndose y generando concordancia en estos últimos tiempos.

El procedimiento de reforma se ha mostrado expedito cuando se ha conseguido acuerdo previo sobre su contenido entre las fuerzas políticas e ineficaz, entre tanto, para llegar a resultado útil si no se logra concertar coincidencias, lo que ha ocurrido reiteradamente por los motivos que el país conoce y cuyo recuento no es del caso ni resulta necesario anotar aquí.

De las doce reformas posteriores a la ya citada de 1989, varias son de temas muy puntuales, como las relativas al terrorismo (19.055, de 1991), al período presidencial (19.295, de 1994), a la fecha de las elecciones municipales (19.448, de 1996), a la igualdad entre hombres y mujeres (19.611, de 1999), a la educación parvularia (19.634, de 1999), a la consulta a la Corte Suprema en iniciativa legislativas (19.597, de 1999), a la oportunidad de convocatoria del Congreso Pleno para la ratificación de los cambios constitucionales (19.671, de 1999), y, en fin, a la relativa al establecimiento del estatuto de los ex Presidentes de la República (19.672, de 2000). Sin duda que entre aquellas que revisten, entre tanto, alcance más general, cabe anotar la 19.097, que, en 1991, introdujo modificaciones importantes en la organización regional; la 19.526 que, en 1997, las dispuso a su vez en cuanto a la administración comunal; y las de por cierto todavía mayor alcance, referidas al Poder Judicial, N<sup>os</sup> 19.519 y 19.541, que respectivamente establecieron el Ministerio Público y alteraron la composición de la Corte Suprema.

No se nos oculta que todavía no se ha logrado introducir cambios de mayor significado dirigidos a que el país quede, de modo definido y estable, dotado de una Ley

\* *Profesor titular de Derecho Político y Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor Scientiae y Honoris Causa de esa Universidad.*

\*\* *Académica de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad de Chile.*

Fundamental que le satisfaga íntegramente en su aspiración a una democracia auténtica, realmente participativa y eficaz para conducirlo hacia mejores términos de justicia colectiva.

Pues bien, dentro de este marco, el objeto de estas líneas es poner de relieve hasta qué punto, precisamente para conquistar el objetivo recién expuesto, la actual Carta proporciona el aporte más profundo y valioso.

Lo hacemos sin olvidar que en esta oportunidad reiteraremos y resumiremos exposiciones y afirmaciones ya formuladas en otro lugar (Tratado, tomo IV, N<sup>os</sup> 1 a 133, págs. 9 a 173). Nos atenderemos exclusivamente a la letra de los preceptos sin apoyar nuestras afirmaciones ni siquiera en los debates que llevaron a su redacción; ello en obsequio a la brevedad.

Si se recorre la preceptiva de las diversas cartas políticas que han regido en nuestro país, puede observarse que las primeras registraron en su letra los postulados clásicos del constitucionalismo surgido como una de las consecuencias de la filosofía inspiradora de la Revolución Francesa.

Alargaría en exceso esta exposición si se hiciera aquí un extracto de los preceptos pertinentes, principalmente de las normas iniciales que fueron sintetizando el sistema gubernativo, mencionaron los derechos o consagraron garantías.

Basta, no obstante, recordar ahora, por lo menos, que se necesitó la reforma de 13 de agosto de 1874 para atenuar el feroz individualismo notado todavía en el texto primitivo de 1833, mediante la incorporación del reconocimiento de los derechos de reunión, asociación y petición.

Se impone también la lectura de la Constitución de 1925, para encontrar dos preceptos en los que se nota el comienzo de una orientación dirigida a constatar la vinculación y la proyección del estatuto fundamental en la sociedad gobernada. Nos referimos al inciso 3<sup>o</sup> del N<sup>o</sup> 10 del art. 10, según el cual “el ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y, en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública”; y al N<sup>o</sup> 14 del mismo art. 10, en virtud del cual se aseguró “la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un *mínimum* de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y de su familia”.

La evolución que experimenta la opinión pública nacional al irse alejando del liberalismo, explica que llegue a promulgarse la reforma dispuesta por la ley 16.615, de 20 de enero de 1967, impulsada vigorosamente por el Presidente Frei Montalva, la cual, aun cuando recaiga exclusivamente en el régimen del dominio, es suficientemente expresiva y elocuente como para poner de manifiesto hasta qué punto predominaba

ya una orientación esencialmente incompatible con el individualismo. Evoquemos las afirmaciones más pertinentes: “La ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos. La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes” (inciso 2º del N° 10 del art. 10). En armonía con ese mandato esencial, la misma reforma establece que “cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que declare de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país. Propenderá, asimismo, a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar” (inc. 3º del N° 10 del art. 10); y que “la ley podrá reservar al dominio nacional de uso público todas las aguas existentes en el territorio nacional y expropiar para incorporarlas a dicho dominio las que sean de propiedad particular” (inciso 6º del precepto ya citado).

La marcha del país hacia un ideal social y político diferente del que traducía en su texto inicial la Carta de 1925 se afirmó mediante los cambios introducidos por el llamado “Estatuto de Garantías” (ley 17.398, de 9 de enero de 1971), cuya aprobación determinara el voto de los parlamentarios demócratacristianos en el Congreso Pleno, que proclamara Presidente de la República a Salvador Allende, no obstante la mayoría relativa que sólo consiguiera del electorado. La ley 17.398 traduce, en muchas de sus disposiciones, una comprensión por el constituyente de 1971 de las reales características de la sociedad nacional y de la vocación del Estado, según su repercusión en el constitucionalismo contemporáneo. No sólo explicitan, completan y actualizan derechos y libertades anteriormente consagrados, sino que formulan también afirmaciones de carácter general que contribuyen a precisar la responsabilidad e insinuar la actuación consecuente de la institucionalidad pública. Entre ellas, citemos la que consagra el derecho de la persona “a una remuneración suficiente que asegure a ella y a su familia un bienestar acorde con la dignidad humana...” (art. 10 N° 14). “El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humana, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional” (art. 10 N° 16, inc. 2º). Se asegura especialmente, asimismo, “el derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica, política y económica con el objeto de lograr el pleno desarrollo de la persona humana y su incorporación efectiva a la comunidad nacional. El Estado deberá remover los obstáculos que limiten, en el hecho, la libertad e igualdad de las personas y grupos, y garantizará y promoverá su acceso a todos los niveles de la educación y la cultura y a los servicios necesarios para conseguir esos objetivos, a través de los sistemas e instituciones que señale la ley. Las Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Sindi-

catos, Cooperativas y demás organizaciones sociales mediante las cuales el pueblo participa en la solución de sus problemas y colabora en la gestión de los servicios del Estado y de las Municipalidades, serán personas jurídicas dotadas de independencia y libertad para el desempeño de las funciones que por ley les correspondan y para generar democráticamente sus organismos directivos y representantes, a través del voto libre y secreto de todos sus miembros" (art. 10 N° 17).

Si se compara el capítulo inicial de la Constitución de 1980 con el que precedía en los documentos anteriores, se constata no sólo el mayor número de preceptos si no que, en la sustancia dispositiva de sus artículos preliminares, se contemplan aspectos que no estaban considerados en las constituciones precedentes.

Se abandona así la idea de breves mandatos que se limitan a sintetizar el régimen del Estado y del Gobierno y se busca abarcar ahora el reconocimiento de postulados superiores llamados a inspirar, explicar y orientar la misión propia del Estado y del Gobierno que en él actúa.

La comprensión de que una Ley Fundamental no puede limitarse a trazar la estructura institucional, sino que ha de incorporar el reconocimiento y garantía de los derechos de los gobernados, quedó ya fijada, como característica propia del constitucionalismo, desde que lo admitiera en 1789 el art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre. Por ello fueron contadas las excepciones, como las expresadas en la Constitución de Filadelfia de 1787 y en la francesa de 1875, que se restringieron al diseño de lo institucional y orgánico, y así entre nosotros la lectura de los documentos de nuestra historia cívica permite observar cómo se va completando y vigorizando la descripción del contenido de derechos, libertades, garantías y recursos.

El hecho de que, por una parte, en muchas constituciones políticas se haya introducido un preámbulo, colocado como integrante y anterior al articulado, y de que, por otra, surgieran dudas sobre su fuerza jurídica, puso de manifiesto la conveniencia de incluir, en la misma letra del propio estatuto jurídico, ideas y conceptos que daban motivo de debate acerca de si revestían las características inherentes a una norma de tal especie.

Esta es la sustanciosa cuestión que trata de resolver, a nuestro juicio con mucha lucidez, la Constitución de 1980, al describir, en el capítulo inicial, los rasgos de una visión completa de las exigencias que plantea la dirección política de un país, en la que no pueden menos de tomarse en cuenta aspectos filosóficos, sociológicos, históricos, económicos y culturales.

La observación que formulamos pretende explicar porqué ahora, en las Bases Institucionales, no se mencionan tan sólo elementos definitorios descriptivos de la forma estatal y del régimen gubernativo, sino que se expresan principios, objetivos, factores, elementos todavía más relevantes, los que a su vez condicionan, inspiran, proyectan y dan sentido incluso a las reglas consecuenciales de filosofía política o de organización institucional.

A la solución que se cristaliza en el articulado del Capítulo I contribuyó, sin duda, el

propósito de evitar los problemas siempre llamados a suscitarse –y de ello Francia fue buen ejemplo– en orden al alcance de la obligatoriedad de los preámbulos y de las declaraciones de derechos.

Se justifica también, a nuestro juicio, el capítulo introductorio en atención a que, siguiendo en ello la reforma de la ley 17.284, que estableció por primera vez el Tribunal Constitucional, la Carta lo confirma con características semejantes: su función requiere la ilustración y el apoyo que derivan del conocimiento del ideal concebido por el constituyente y reflejado en la expresión de su querer a través de las normas.

Si se trata de resumir la sustancia preceptiva del Capítulo I de la Carta de 1980, se puede apreciar que la filosofía que la inspira incluye el propósito de fijar en sus grandes rasgos su concepción de la sociedad regida por la Carta, de la finalidad que le atribuye a la existencia y acción del Estado, de la estructura orgánica del régimen de gobierno y de las características del Estado de Derecho que implanta.

Para el constituyente de 1980 la sociedad política no está constituida exclusivamente por pluralidad de individuos que conviven dentro de determinado territorio.

- a) Para ella en la comunidad nacional hay, en primer término, como causa material que la explica, pluralidad de personas, es decir, de seres racionales, por lo tanto inteligentes y libres, que persiguen su perfección y realización en el tiempo, y que buscan un destino que quedaría, según creemos, trunco y frustrado, dadas sus ansias y aspiraciones insaciables, si no se proyectara más allá de la existencia terrenal.

Tal es la explicación del inciso 1º del art. 1, el cual, con el cambio dispuesto por la ley 19.611, de 16 de julio de 1999, y sin duda fortaleciendo por él su letra inicial, dispone que “hombres y mujeres son iguales ante la ley” (art. 19 N° 2 inciso 1º).

La frase inicial del art. 1º se convierte en la justificación ontológica del Estado que existe para estar “al servicio de la persona humana”, como lo proclama el inc. 4º del mismo precepto.

- b) Tan absurdo como ignorar la realidad de la pluralidad de personas en el seno del Estado, como presupuesto y explicación de su existencia y misión, resultaría el desconocimiento de que nadie puede ser persona si no encuentra su origen en la familia, medio insustituible para llegar a la vida y recibir la formación que le permite convertirse en ciudadano. Tal es el motivo de que la Carta reconoce a la familia como “núcleo fundamental de la sociedad” (inc. 2º del art. 1), por cuanto ella proporciona el ambiente en el cual la persona está llamada a encontrar los primeros y más eficaces apoyos para su propio desarrollo físico, intelectual y moral. Ello explica que la Carta proclama, asimismo, que es deber del Estado la protección no sólo de la población, que mira exclusivamente a la pluralidad de las personas, sino también de la familia, en la cual estos están llamados a generar, afirmar y fortalecer su vida; ello no sólo de manera pasiva sino de modo activo, que se concrete en su fortalecimiento (inc. 5º del art. 1).

- c) Pues bien, para el constituyente la sociedad civil es aún más compleja, en atención a que se conforma no solo por personas y familias; por ello, como lo expresa el inciso 3º del art. 1, “el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”.

Si se recorre el texto constitucional se podrá encontrar más adelante la preocupación que tiene la Carta por la garantía del derecho de asociación sin permiso previo, no subordinada su existencia a voluntad del legislador (art. 19 N° 15), a cuyo amparo se forman infinidad de cuerpos intermedios, muchas de cuyas formas tienen cabida en la normativa de la Carta (partidos políticos, sindicatos, asociaciones religiosas, etc.); el cuidado que manifiesta por tratar de evitar que ellos no se excedan de sus propias finalidades, introduciéndose en el campo político (art. 23); y la facilidad que les da para recurrir a los tribunales regionales en la calificación de sus elecciones internas (art. 85).

- d) No se reduce aún a los aspectos indicados el realismo con el que el constituyente mira a la sociedad gobernada, puesto que también proclama como deber del Estado el de “promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidad en la vida nacional”.

Si el constituyente concibe a la sociedad civil con tal riqueza y complejidad de conformación, no es por lo tanto el Estado destinado a buscar finalidades que se cumplan en sí mismo o para él mismo, como lo han entendido los que se han organizado bajo ideologías totalitarias, puesto que toda su actividad debe cumplirse, según se dijo, al servicio de la persona humana, y como él mismo directamente no puede por sí obtener tal resultado, su finalidad sustancial es promover el bien común, o sea, el bien general, es decir, el de todos los integrantes individuales, familiares y sociales.

A la actual Constitución no le es suficiente una formulación teórica del concepto del bien común, sino que asume ella misma la responsabilidad de describir y configurar en qué consiste, a fin de evitar toda duda y sugerir las iniciativas que persigan componerle. Así define como deber del Estado “contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos que esta Constitución establece”.

Tal definición ha venido triunfando en la filosofía occidental y se acogió en la reforma que, en relación al derecho de propiedad, se dispuso, según se recordó, por la ley 16.615, de 1967 (art. 10 N° 10).

El precepto constitucional coloca al Estado en una postura dinámica, puesto que le hace sentir su compromiso de hacer surgir y afirmar los presupuestos que apoyan y facilitan las actividades de los componentes individuales y sociales, tanto en lo material como en lo espiritual; es al mismo tiempo realista, desde que piensa que conse-

guiirlo es solo una posibilidad, por cuanto tanto el esfuerzo personal es limitado como lo son los medios de que la sociedad dispone para apoyarlo.

Esas condiciones sociales, que representan el ambiente o la atmósfera en que los componentes sociales pueden actuar, sólo se crean, afirman y robustecen sobre la base de que se cuide la promoción y fortalecimiento de los valores pertinentes, lo cual sustenta el cuidado constante del texto por ir anunciando, advirtiendo y sosteniendo esos valores a través de los distintos preceptos, como, por ejemplo, la seguridad personal, social y nacional, la moral y las buenas costumbres, la salud pública, etc.

El constituyente no ha olvidado por cierto los mandatos que perfilan, como lo hacían los textos anteriores, los rasgos distintivos del Estado y los del sistema de gobierno. En cuanto al Estado, lo traza como unitario (art. 3) y en orden al sistema de gobierno, lo califica como una república democrática (art. 4), en atención a que reconoce a la Nación, en su unidad y por lo tanto no identificada con ningún individuo y sector del pueblo, como titular de la soberanía, y confía el ejercicio de ésta al pueblo, a través del plebiscito y de las elecciones periódicas, y a las autoridades que la misma Ley Fundamental establece (art. 5 inc. 1°).

Ahora bien, dentro de la amplitud de la noción de la soberanía, la Carta puntualiza que su ejercicio "reconoce como limitación el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes" (inc. 2° del art. 5).

En los términos recién transcritos la Carta, pues, en su calidad de expresión máxima del positivismo jurídico nacional, se coloca por debajo de los derechos que provienen de la naturaleza humana, de modo que en cuanto los violan ninguna decisión suya puede tener fuerza jurídica en el orden interno, ni tampoco en consecuencia, en ejercicio de su soberanía, puede adquirir en el campo internacional compromisos que los contradigan. La necesidad de observar el cumplimiento y el contenido de los derechos que emanen de la persona humana se hace particularmente ineludible en relación, como lo establece el inciso 2° del art. 5, al deber que tienen los órganos del Estado de "respetar y promover tales derechos garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes" (inc. 2° del art. 5).

La preocupación primordial que refleja reiteradamente nuestra Carta Política incide precisamente en que los derechos que ella reconoce y asegura deben ser respetados en todo instante y en todos los aspectos. Es así como el art. 19 en su N° 26 estatuye: "La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio".

En armonía con este propósito, en el estatuto del derecho de propiedad se incluye: “Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de algunos de los atributos o facultades esenciales del dominio...”.

Los postulados sustanciales del Estado de Derecho, cuyo respeto representa la máxima seguridad que pueden lograr los componentes individuales y sociales de la sociedad gobernada, son en términos breves pero sustanciosos recogidos en el capítulo inicial de la actual Carta.

Son esos postulados, en efecto:

- a) “Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos (los del Estado) como a toda persona, institución o grupo” (art. 6, inc. 2º).
- b) “Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma en que prescriba la ley (art. 7, inc. 1º).
- c) “Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella” (art. 6, inc. 1º).
- d) “Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido en virtud de la Constitución o las leyes” (art. 7, inc. 2º).
- e) La desobediencia o infracción al texto constitucional y a las normas dictadas conforme a él, genera, para personas y órganos, las responsabilidades y sanciones que determine la ley (art. 6, inc. 3º), tal como las provocan las actuaciones de los órganos que no estén amparadas por los requisitos que determinan su validez o que se atribuyan autoridad o derechos que no les sean expresamente conferidos en virtud de la Carta o de las leyes (art. 7, inc. 3º).

Lo que hemos expuesto nos lleva a procurar establecer cuáles son las consecuencias y efectos que está llamada a producir la normativa contenida en el Capítulo I de la Constitución.

Nos parece que pueden formularse las siguientes conclusiones:

- I Las reglas del Capítulo I configuran la pauta básica a que deben sujetarse tanto los órganos del Estado como los integrantes de la sociedad política, en la comprensión de los deberes que ella le impone y, por lo tanto, el origen de las obligaciones que se generan a su respecto tanto en relación a las autoridades como a las personas y a los cuerpos colectivos.

El profundo sentido que tienen estas reglas está, por lo demás, llamado a orientar la educación cívica de la comunidad nacional, y así bastaría la exposición y expli-

cación de estos mandatos para fijar la materia e incluso el programa de una asignatura de educación cívica para impartir a toda la ciudadanía.

- 2 Los preceptos del Capítulo ayudan a interpretar los demás de la Carta y contribuyen, en caso de duda interpretativa, a precisar, en el contexto, cuál sentido debe preferirse –elemento al cual le ha dado siempre tanta relevancia la jurisprudencia del Tribunal Constitucional–, en la hipótesis de que una regla pudiera dar razonable motivo a diversas manera de comprenderla.
- 3 Las decisiones de los órganos del poder público deben tener en todo momento presente la filosofía jurídica de la Carta, que está planteada en sus aspectos más concluyentes al fijar las Bases Institucionales.
- 4 Una modificación de la letra de los preceptos que integran el Capítulo que se comenta requiere la aprobación en cada una de las Cámaras de las dos terceras partes de los parlamentarios en ejercicio (art. 116, inc. 2º).
- 5 El proyecto de reforma que recaiga en alguno de los preceptos del Capítulo I puede ser sometido a la revisión previa del Tribunal Constitucional, de acuerdo a lo que dispone el art. 82 N° 2.
- 6 Tanto en el examen que efectúe el Tribunal Constitucional como en las distintas etapas que se cumplan en el proceso a través de las Cámaras y del ejercicio de las facultades del Presidente, deben esos órganos fundamentales tomar en cuenta que actúan como integrantes del Poder Constituyente Instituido o Derivado.
- 7 El examen que eventualmente corresponda al Tribunal Constitucional, las decisiones que adopten las Cámaras o el Presidente en una reforma que incida en los preceptos en cuestión, no puede menos de tomar en cuenta, junto a los aspectos adjetivos del procedimiento, el contenido de la iniciativa en trámite, en relación al cual el capítulo tiene la trascendencia que proviene de su ubicación, de su epígrafe y de la propia sustancia de las reglas que contiene.