

UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

REVISTA DE
DERECHO

AÑO XLIV — Nº 165

ENERO - DICIEMBRE DE 1977

ESCUELA DE DERECHO

CONCEPCIÓN — CHILE

ALGUNOS ASPECTOS DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL CHILENO Y LOS NUEVOS PROBLEMAS.

MARIO CERDA MEDINA
Profesor Escuela de Derecho
Universidad de Concepción

1.—CONSTITUCION E IDEOLOGIA.

Las Constituciones que conocemos están compuestas de ingredientes normativos e ideológicos, íntimamente trabados entre sí, de tal modo que es prácticamente imposible conocerlas cabalmente si no se posee plena conciencia de esa amalgama de elementos que en la experiencia se compenetran recíprocamente, aunque, naturalmente, puedan ser examinados separadamente, para un mejor conocimiento científico, que es de suyo conocimiento parcial, a diferencia del filosófico que tiende al conocimiento universal o, si se quiere, al conocimiento de lo particular articulado con todo lo que existe.

Sabemos que en una amplia acepción, el término Constitución indica la estructura fundamental, la organización o disposición estable y permanente de un cuerpo social, el modo de organización de sus elementos constitutivos, esto es sinónimo de ordenamiento supremo de un Estado, por lo cual refiriéndose a este concepto, se habla generalmente de Constitución en sentido material o substancial.

Es verdad que el concepto de Constitución en sentido material es controvertido, y está en relación con la idea misma de Estado de Derecho, cuyo examen llevaría a discutir todos los problemas fundamentales de la Ciencia Jurídica, lo que no es dable efectuar en este ensayo, por lo cual nos limitaremos a aludir a los términos de la discusión.

Mientras algunos autores identifican el concepto y contenido de la Constitución en sentido material con el complejo de las normas jurídicas fundamentales, otras corrientes doctrinales niegan la equivalencia de Constitución material y derecho constitucional, e indican, en cambio, al lado de las normas y los principios constitucionales, otros elementos que forman el sustrato real de la Constitución del Estado.

La teoría "institucionalista", especialmente la representada por Santi Romano ("El Ordenamiento Jurídico"), sostiene que el ordenamiento estatal, como toda institución o cuerpo social, no está compuesto exclusivamente de normas sino que es también organización, esto es un complejo de engranajes y mecanismos, de vinculaciones diferentes de autoridades y de fuerzas reunidas en torno a una finalidad que dan origen a una ley vital y que forman la Constitución real. (Santi Romano: *L'Ordinamento Giuridico*, Sansoni. Firenze. 1951).

Otras teorías, con procedimiento lógico tratan de identificar los elementos extrajurídicos que componen la compleja textura de la Constitución material o substancial.

Nos parece aceptable la tesis de que la Constitución en sentido material no está conformada solamente por reglas de derecho (normas), sino también en el orden y en las relaciones de fuerzas sociales, en la eficacia de las instituciones y en la operatividad de las ideologías políticas —sean partidos políticos o corrientes de opinión— que sostienen y orientan, objetivándose de diferentes maneras, en la producción y en la ejecución de las normas jurídicas, en el ordenamiento jurídico.

En otras palabras, estimamos que para conocer cuál sea la Constitución material de un Estado no basta con investigar, interpretar, construir y reducir a sistema los textos legislativos (tomando la palabra ley en sentido amplio), los Códigos y los diarios oficiales, sino que es necesario, además, recurrir a fuentes no técnicamente formales, como también al examen del orden político y económico que, de alguna manera, condicionan a las normas jurídicas y que en estas normas se reflejan.

Esta amalgama de elementos —como anota Loewenstein— se presenta tanto en las constituciones de tipo liberal como en las de tipo socialista que, en diversa proporción, alternan elementos normativos con ideológicos. Y lo mismo en las constituciones sumarias, en las que prevalecen los elementos normativos sobre los ideológicos, cuanto en las constituciones desarrolladas, en que el elemento predominante es el ideológico. Pero ni las primeras están desprovistas de elementos ideológicos, ni las segundas de elementos normativos. Existe solamente un predominio de los primeros sobre los segundos o al contrario.

Diciendo lo anterior en pocas palabras, en toda Constitución hay elementos orgánicos y elementos dogmáticos, siendo los primeros esencialmente normativos, ya que regulan la organización y funcionamiento del Estado, cualquiera que sea su tipo, en tanto que los dogmáticos significan, en cambio, una toma de posición política frente a los problemas básicos de toda organización y que implica la adopción de una preferencia en la solución de los grandes problemas de colaboración y convivencia frente a otras soluciones también posibles.

Como anotaba M. Laferriere (*Cours de Droit Constitutionnel*, pág. 4), para determinar el dominio respectivo de la Administración y el Gobierno, la organización administrativa supone una organización superior, que decidirá precisamente qué servicios públicos serán establecidos, en qué sentido, según qué espíritu funcionarán; una organización cuyo papel, de manera general, es el de determinar "la política" del Estado, es decir, la posición que éste adoptará con respecto a los grandes problemas de orden interior o exterior que se plantean a la vida nacional y sobre los cuáles éste necesariamente debe tomar partido.

Laferriere (ob. cit., pág. 3) expresa al respecto: "Toda Constitución comporta el establecimiento de un determinado tipo de organización política, el establecimiento de una monarquía o de una república, de un Estado unitario o federal, de poderes concentrados o separados, de controles políticos y jurídicos o de su ausencia. El estudio de las normas orgánicas de una Constitución nos permitiría determinar el tipo de organización adoptada por el Estado pertinente, para lo cual ha sido

ALGUNOS ASPECTOS DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL CHILENO 115

previo, al menos desde un punto de vista lógico (que no siempre coincide con el punto de vista cronológico) que la comunidad política tome posición frente a los grandes problemas que plantea la convivencia y adopte una solución antes que otra. Y si estos grandes problemas políticos se refieren a los conceptos de libertad o de igualdad; a la existencia de pluralismo político o de un partido único; al establecimiento de un sistema representativo de Gobierno o del Gobierno directo; al sistema de apropiación individual o colectivo de los medios de producción, etc., toda comunidad política estatal se ve obligada a pronunciarse sobre estos problemas, como base indispensable para la construcción institucional posterior".

Es fácil advertir, entonces, que la normatividad constitucional se halla en íntima correlación con la ideología que se adopta, de tal modo que aquélla resulta incomprensible si no se conoce la ideología del sistema.

Sin embargo, no debemos omitir el pensamiento de que la indagación y descubrimiento del elemento ideológico en algunas Constituciones es una tarea dificultosa, porque, como es sabido, no todas las Constituciones se encuentran precedidas de una Declaración de Principios en que se exprese con claridad e inequívocamente cuál es la ideología que la inspira, como históricamente ocurrió con los Preámbulos de las primeras constituciones escritas y que constituyeran un documento autónomo denominado "Declaraciones de Derechos" (Declaración de Independencia de las Trece Colonias en 1776; Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789).

2.—CONSTITUCION Y SISTEMA POLITICO.

Las Constituciones, al igual que todas las instituciones gubernamentales, forman una parte integrante del sistema de relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder de un sistema político.

La característica específica de todo sistema político es el mecanismo a través del cual se efectúa la dirección de la comunidad y el ejercicio del poder de mando. Pero un concepto tan amplio, aplicable a cualquier Estado, prácticamente es inservible, a menos que llenemos su estructura con un contenido determinado.

Ahora bien, la clave para establecer una diferenciación útil entre los diversos sistemas políticos, se puede encontrar en las diversas "ideologías" y en las "instituciones" que corresponden a aquéllos, por medio de las cuales funciona cada sociedad estatal concreta. Todos los sistemas políticos, necesariamente, se fundan sobre determinadas ideologías e instituciones.

Las "instituciones" son el aparato a través del cual se ejerce el poder en una sociedad estatal; son, por consiguiente, los elementos o componentes de la maquinaria estatal, es decir, en la actualidad, el Gobierno, el Parlamento, los Tribunales de Justicia, la Administración Pública, la Policía y los sistemas de valores que proporcionan un sentido a las instituciones y determinan su finalidad.

La "ideología" se puede definir como "un sistema cerrado de pensamientos y creencias que explican la actitud del hombre frente a la vida y su existencia en la sociedad y que propugnen una determinada

forma de conducta y acción que corresponde a dichos pensamientos y creencias, y que contribuye a realizarlos" (Loewenstein, ob. cit., pág. 30). Las ideologías serían las cristalizaciones de los valores más elevados en los que cree una parte predominante de la sociedad, o, lo que ocurre muy raras veces, de la sociedad en su totalidad (Burdeau, ob. cit. pág. 400, Nº 416).

Como dice Burdeau (ob. cit., pág. 404, Nº 420), las ideologías desempeñan un papel cuya importancia no necesita demostrarse, y consideradas como fuerza colectiva, la ideología está constituida por el conjunto de representaciones que permiten a un grupo concebir su situación en la sociedad.

3.—SISTEMA POLITICO DEMOCRATICO Y AUTOCRATICO.

Según Loewenstein, sólo es posible establecer una clasificación de los sistemas políticos a través de una investigación comparada de sus estructuras reales de Gobierno. El criterio de distinción radicaría en la manera y forma en que es ejercido y controlado el poder político en la sociedad estatal concreta. La distinción entre la distribución del ejercicio y control del poder político y la concentración del ejercicio del poder, que está libre de control, crea el cuadro conceptual para fundamental dicotomía de los sistemas en "constitucionalismo" y "autocracia".

El estado constitucional se basa en el principio de la distribución del poder, la que existe cuando en la formación de la voluntad estatal participan varios e independientes órganos o detentadores del poder. Las funciones de los diferentes órganos están sometidas a un control respectivo por otros órganos o detentadores del poder. Como el poder está distribuido, su ejercicio está necesariamente controlado.

En el marco de la técnica de la distribución del poder, y por tanto controlado, existe un circuito abierto del poder en el cual las ideologías que compiten y las fuerzas sociales que las sustentan circulan libre e igualmente.

En tal sistema político, el proceso del poder es pluralista y dinámico. El constitucionalismo caracteriza a una sociedad estatal basada en la libertad y que funciona como Estado de Derecho.

En el sistema político de la autocracia, en cambio, existe un solo detentador del poder, que puede ser una persona, un comité, una asamblea, una junta o un partido. Dado el hecho de que no existe ningún detentador del poder independiente de él, el ejercicio del poder no está distribuido, sino concentrado en sus manos. Tampoco existe ningún control efectivo sobre el poder. El monopolio político del único poder no está sometido a ningún límite constitucional, por lo que su poder es absoluto. Este poder tiende necesariamente a funcionar en un circuito cerrado de poder, en el cual se excluye la competencia de otras ideologías y de las fuerzas sociales que la propugnan. El sistema político de concentración del ejercicio del poder es denominado autocracia.

ALGUNOS ASPECTOS DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL CHILENO 117

4.—MUTACION DE LA ORIENTACION IDEOLOGICA DE LAS CONSTITUCIONES.

El estudio comparativo de las instituciones e ideologías a través de la historia del constitucionalismo moderno y contemporáneo, permite divisar un cambio o mutación en la orientación de los textos políticos fundamentales.

Y así como la Declaración francesa de 1789 pasa a ser reproducida y sirve de modelo a las legislaciones constitucionales de los demás Estados Modernos, del mismo modo, las Cartas Constitucionales promulgadas después de las dos grandes guerras mundiales ostentan una evidente identidad de formas y concepciones. (Giuseppe D'Eufemia. *Le Costituzioni. Studium. Roma. 1955*).

Las primeras Constituciones aparecen inspiradas en la defensa de la libertad del hombre y del ciudadano considerados abstractamente frente al poder público. En las épocas más recientes y posteriores, las Constituciones aparecen orientadas e inspiradas en el deseo de pedir intervenciones positivas para la fundamentación de una concreta democracia económica, sin perjuicio de mantener las instituciones de la democracia política por la que se había luchado con anterioridad.

Dicho de otro modo, mientras las Cartas Fundamentales son consideradas originariamente como instrumentos de libertad y como medios de defensa de las personas contra las opresiones —reales o presuntas— del Estado, pero una vez que cambia el clima histórico, se convierten en una especie de apelación dirigida al Estado para que extienda su esfera de acción y refuerce sus propios instrumentos directivos y coercitivos con el fin de asegurar a los ciudadanos algunas ventajas positivas, como la seguridad social, la equitativa distribución de los bienes, la justicia social. (D'Eufemia. *ob. cit.* pág. 26).

5.—LINEAS DE DESARROLLO DE LAS CONSTITUCIONES MODERNAS Y CONTEMPORANEAS.

Para recibir con claridad la mutación de las Constituciones desde el plano del Estado de Derecho hacia el Estado social o asistencial, nada nos parece más conveniente que examinar la línea de desarrollo de las Declaraciones de derecho de unas y otras, en que se consagra la respectiva dogmática. (D'Eufemia. *ob. cit.* pág. 26).

La fórmula clásica de tales declaraciones, al finalizar el siglo XVIII, es la afirmación de la existencia de derechos naturales de la persona humana contra todo absolutismo político.

En la declaración de Independencia del Congreso de Filadelfia, de 4 de Julio de 1776, se expresa con insistencia que todos los hombres son creados iguales y que el Creador los ha dotado de algunos derechos inalienables los cuales se mencionan el de la existencia, de la libertad y de la búsqueda de la felicidad, mediante la adquisición y la posesión de la propiedad y de la seguridad, y que los gobiernos humanos han sido instituidos para garantizar estos derechos y para la utilidad común, la protección y la seguridad del pueblo.

Los mismos motivos fundamentales encontramos en los textos constitucionales de la Revolución Francesa y en los que de ella se deri-

varon, encerrando, en formas más o menos felices, toda la filosofía política y jurídica que anuncia la aparición del Estado democrático y representativo.

Es así que las Cartas Constitucionales del siglo XVIII elaboran el sistema de las libertades fundamentales, determinando ora los derechos de libertad, que constituyen el ámbito de la actividad de los particulares que los poderes públicos debe respetar, ora los derechos políticos, que aseguran la participación de los ciudadanos en la dirección del Estado.

Es por eso que en tales Cartas aparecen en primer plano las libertades conculcadas y desconocidas por los regímenes autocráticos precedentes, que se reafirman como derechos innatos, inviolables e imprescriptibles, a saber el derecho a la igualdad, a la defensa de la libertad personal contra las detenciones arbitrarias, la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, la libertad de permanencia y de locomoción, la libertad económica, familiar, religiosa, de manifestación del pensamiento, de enseñanza, de propiedad, de reunión, de participación con el propio voto, libre y secreto, en la elección de los ciudadanos propuestos para ocupar los cargos públicos, el derecho a ser elegido y, como corolario, el derecho de resistencia a la opresión.

6.—DEL ESTADO DEMO-LIBERAL AL ESTADO ASISTENCIAL.

De lo que se ha expuesto aparece que las Constituciones del siglo XVIII acogieron una concepción puramente formal de la libertad, basada en la abstracta contraposición entre Estado e individuo o, si se quiere, entre autoridad y libertad.

Con tal ideología se vincula la creencia de que el procedimiento jurídico y la garantía constitucional de las libertades individuales serían suficientes para asegurar a todos los miembros de la sociedad nacional la felicidad, el bienestar económico, el progreso moral y político. Aplicada a las instituciones jurídicas y políticas, la ideología individualista determina la reducción de las funciones estatales al mínimo, puesto que también se piensa que solamente el Estado neutral, que deja hacer y que consiente en la actuación del orden natural en la vida asociada, es ética y políticamente aceptable. (Al respecto Ranelletti, Oreste. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Dot. A. Giuffré. Milano. 1947. Capítulo II. Párrafo 4. Tomo I).

En el curso del siglo XX se desarrollan y adoptan actitudes concretas sobre el plano constitucional nuevas aspiraciones de la conciencia política. Las Constituciones promulgadas después de la guerra de 1914-1918 reflejan y traducen en fórmulas jurídicas las nuevas ideologías sociales, a las que, en el plano teórico y práctico, han contribuido, de diversa manera, corrientes de opinión y partidos políticos inspirados en los movimientos socialistas y del cristianismo social.

Nos limitaremos a observar que, bajo el perfil constitucional, en la nueva visión de los problemas del derecho y del Estado, aparecen por una parte motivos económicos y clasistas y, por otra, motivos espirituales y morales dirigidos a la elevación de los humildes y de los desheredados y a la realización de la justicia social y de la solidaridad humana bajo la inspiración del Evangelio. (D'Eufemia. ob. cit. pág. 29).

ALGUNOS ASPECTOS DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL CHILENO 119

La concepción acogida por las Constituciones del siglo XVIII, que limitan la acción del Estado al aseguramiento de la coexistencia de las libertades individuales y lo confinan al papel de espectador neutral del uso que los individuos hacen de las libertades reconocidas y garantizadas, viene a ser reemplazada por una nueva concepción, postulada por el ansia de concreta justicia en las relaciones sociales, que aspira y exige que el Estado controle, dirija y, cuando sea necesario, suprima las libertades económicas cuyo ejercicio indiscriminado y no disfrutado de hecho por la gran mayoría de los ciudadanos, perjudique el mínimo de seguridad individual y social para todos, y realice la igualdad, entendida en sentido substancial, como nivelación de los puntos de partida en la carrera social. (D'Eufemia. ob. cit. pág. 29).

No es del caso en estos instantes realizar la compulsa y exégesis de los textos constitucionales que consagran la nueva concepción. Ellas han sido efectuadas muchas veces y por notables juristas. Bástenos decir que los primeros textos constitucionales que contienen una rica lista de los derechos sociales y económicos fueron la Constitución de los Estados Mexicanos de 31 de Enero de 1917, la Constitución alemana de 11 de Agosto de 1919, la Constitución de la República Española de 3 de Diciembre de 1931 y la Constitución de las Repúblicas Socialistas y Soviéticas de 10 de Julio de 1918 precedida de un Preámbulo.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial muchos países se han dado nuevas Cartas Constitucionales, algunas inspiradas en la filosofía política liberal-democrática y otras en la filosofía política y en las concepciones económicas de la U.R.S.S., unas y otras con notables diferencias tanto en parte organizativa de los poderes del Estado cuanto en la parte relativa al sistema de los derechos y de las libertades individuales.

Como no es posible examinarlas detenidamente, podemos decir, en líneas muy generales, que si bien es cierto que los derechos individuales y sociales coexisten formalmente tanto en las Constituciones democráticas cuanto en las de las democracias llamadas populares, el modo de concebirlas y de limitarlas es diferente, porque es diferente la concepción del Derecho y del Estado.

7.—DECLARACIONES DE PRINCIPIOS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL CHILENO.

Ni las declaraciones de principio ni las disposiciones programáticas son ajenas a nuestros textos políticos nacionales, porque, en una u otra forma, las acogen tanto los Reglamentos Constitucionales de los primeros años de la República, cuanto las Constituciones formales promulgadas durante la vida republicana, una de las cuales, la Constitución de 1823, camina muy lejos por esta vía. Pero sin tomar como texto ejemplar la constitución moralista, y recurriendo a textos constitucionales con menor inclinación a la atribuida fantasía utópica o al anacronismo, tanto la Constitución de 25 de Mayo de 1833 cuanto la del 18 de Diciembre de 1925, contienen, con alguna amplitud, esas declaraciones y enunciados, transidas del espíritu demo-liberal decimonónico, aunque la última otorga algunas concesiones a la tendencia social-económica del derecho.

Como producto de su época, la Constitución de 1833 se gesta bajo la inspiración liberal individualista. Sus disposiciones, por consiguiente,

tienden a exaltar la libertad del individuo —poseedor de derechos originarios frente al Estado— titular únicamente de derechos derivados y limitados. Su fiel trasunto lo encontramos en declaraciones con evidente sentido doctrinario y programático, como las que consagran la libertad individual en diversos aspectos. (Capítulos V y X), al mismo tiempo que establecen la inviolabilidad de la propiedad. Pero aparte de la consagración de normas específicas destinadas a declarar derechos individuales, que la Constitución asegura a todos los habitantes de la República y del establecimiento de garantías de "la seguridad y propiedad", la Constitución de 1833 se ocupa de formular declaraciones de principios y enunciados programáticos en otras disposiciones, como la que ve en el pueblo la suprema fuente del poder, condicionada por la idea de representación (Arts. 2º y 4º); la que se refiere al ejercicio público de las religiones; la que consagra el sufragio restringido en favor de los propietarios y las personas que ejercen una industria o arte o gozan de empleo, renta o usufructo u obtengan emolumentos o productos que guarden proporción con la propiedad o capital que cada diez años fijará la ley (art. 8º); la que restringe el electorado pasivo (derecho a ser elegido) a las personas que dispusieran de una renta fijada por la misma Constitución (arts. 21 N° 2º y 32 N° 4º).

Y para no abundar en citas legales excesivas, es conveniente advertir que la Constitución de 1833 guarda celosamente el principio de la separación de los poderes (arts. 159 y 160), sobre la base de una ideología política definida y perfectamente identificable, que en su mayor parte ha sido transvasada a la Constitución de 1925.

La Constitución de 18 de Septiembre de 1925, desde el punto de vista de la dogmática constitucional, es muy similar a la Constitución que la antecede, pues los principios que —explícita o implícitamente— contiene son substancialmente los mismos, salvo algunas normas que miran a una mejor singularización del régimen político presidencial (por lo demás muy sui generis), al perfeccionamiento del sistema democrático por la extensión del sufragio político y al electorado pasivo (habilidad para ser elegidos), al perfeccionamiento del sistema calificador de las elecciones, al control de la constitucionalidad de las leyes por medio de un órgano judicial (Corte Suprema), con efectos restrictivos, y a la incorporación de algunos derechos sociales al cuadro o lista de derechos individuales contenidos en la Constitución anterior (verbi gratia la "función social de la propiedad", la protección al trabajo, industria y obras de previsión social en lo que se refiere a la habitación sana y las condiciones económicas de la vida).

Aunque la enunciación contenida en el art. 10 N° 14 de la Constitución Política no corresponde exactamente a la llamada tabla de los derechos sociales, el texto citado constituye una clara demostración del viraje experimentado por el derecho constitucional chileno a partir de 1925.

La Constitución Política de 1925 fue objeto de numerosas modificaciones en el curso de su vigencia, algunas de las cuales no hicieron sino confirmar el espíritu demo-liberal del texto primitivo y otras que, incidiendo en materia de garantías constitucionales, consagran un nuevo estatuto del derecho de propiedad, desarrollan el concepto de derechos políticos y establecen un Estatuto de los Partidos Políticos, amplían el alcance de las libertades de prensa, opinión y enseñanza, disponen modificaciones en materia de derecho de reunión, inviolabilidad de la

ALGUNOS ASPECTOS DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL CHILENO 121

correspondencia y libertad personal e incorporan un cuadro completo de derechos sociales. (Ver Evans de la Cuadra, Enrique: Chile, hacia una Constitución contemporánea).

Salvo la última materia, las reformas introducidas no son otra cosa que perfección del régimen político demo-liberal ya establecido en la Constitución Política de 1833, en correspondencia con la evolución constitucional posterior a las dos primeras grandes guerras mundiales.

La incorporación de los derechos sociales, merced a la reforma constitucional de la Ley 17.398 de 9 de Enero de 1971, conocida con el nombre de Estatuto de Garantías Constitucionales, consagra las tendencias del constitucionalismo contemporáneo, manifiéstanse en las Constituciones de tipo democrático de Alemania e Italia y en las Constituciones autocráticas de la U.R.S.S. y de las llamadas democracias populares. (D'Eufemia. ob. cit. pág. 30).

8.—CAMBIO DE ORIENTACION EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL CHILENO.

El análisis más elemental de los textos constitucionales chilenos citados, permite determinar su filiación, pues, en realidad, no son sino el reflejo o, mejor dicho, trasunto del Estado conformado por la burguesía frente a los cuadros privilegiados del Estado absoluto, con su exigencia de un derecho formal que delimite y garantice la libre actividad del individuo, su pretensión de regular jurídicamente los procesos estatales por medio del establecimiento de competencias preestablecidas y rigurosamente mensuradas y circunscritas por las normas constitucionales. (Seguimos a Arturo Sampay: La Crisis del Estado de Derecho liberal-burgués. Losada. B. Aires. 1942).

Es sabido que el Estado creado mediante la técnica constituyente por la clase que adviene predominante en el período que va desde el Renacimiento a la Revolución Francesa, orienta su textura fundamental al aseguramiento de la libertad concebida por el subjetivismo racionalista como indispensable para el logro de metas meramente mundanas, acordes con su cosmovisión informada por el espíritu de terrenalidad y de utilidad.

La libertad que tiene por finalidad el Estado de Derecho demo-liberal es esencialmente la libertad ético-religiosa y la libertad económica que deriva de aquélla. La libertad de conciencia se integra con la libertad de expresión oral y escrita del pensamiento.

Con el triunfo del liberalismo, la Economía que durante la Edad Media está permeada por la ética y es uno de los objetivos de la Política, se emancipa de los impedimentos morales y de las ordenaciones estatales. Se traza una superación absoluta del dominio económico, reservado a las libres iniciativas individuales, y del dominio político, reducido a las funciones estrictamente indispensables para el mantenimiento de la libertad en la seguridad. En el esquema ortodoxo del Liberalismo, la libertad es un principio suficiente de equilibrio y de progreso, que posee la virtud curativa para las perturbaciones que entorpecen la automática ordenación de los intereses individuales en un Estado de libre competencia. (Ver Sampay. ob. cit.).

La neutralidad y abstención del Estado frente a la libertad económica de los individuos queda invulnerablemente asegurada por las Constituciones liberales con una serie de precisas garantías legales. Primero con el reconocimiento del derecho de propiedad con sus facultades de uso, goce y abuso, con la excepcional limitación de la expropiación por causas de utilidad pública. Se completa la salvaguardia de la propiedad con la prohibición de aplicar la pena de confiscación de bienes por la comisión de delitos. En el mismo sentido, es de capital importancia el aseguramiento de la libertad de trabajo, de contrato, de industria, de comercio y de tránsito terrestre y fluvial. A igual finalidad tienden las limitaciones a la facultad tributaria del Estado; así la igualdad y certidumbre de cargas públicas; la directa racionalidad que debe existir entre el monto del tributo y la renta del capital imponible; la concesión del privilegio de iniciativa para los proyectos de leyes de esta índole en favor de la Cámara de Representantes, bastión que protege el predominio de la sociedad.

Con estas garantías, la burguesía logra su más preciada aspiración a un ordenamiento constitucional que pusiera el menor número de trabas posibles —éticas y políticas— a la actividad individual, creándole a su favor un infranqueable reducto jurídico, que se conoce con el nombre de libertad económica. (Ver Sampay. ob. cit.).

Otro elemento de la estructura del Estado de Derecho demo-liberal, corolario de su fervor por la legalidad formal, es la división de los poderes estatales como medio estimado insuperable para el resguardo de la libertad. Tanto la Constitución de Filadelfia (1787) y la francesa de 1791 consagran tal separación de poderes. A lo largo del siglo XIX, el principio, prácticamente, se universaliza como elemento del Estado de Derecho. (Sampay. ob. cit. pág. 79).

De esta manera el Estado de Derecho demo-liberal se presenta como un órgano político de competencia reglada por las normas jurídicas, que en el desempeño de sus funciones se valen únicamente de medios autorizados por el derecho positivo vigente y cuya acción se halla totalmente normada por las normas legales. Los órganos del Estado actúan sobre los ciudadanos de acuerdo con reglas preestablecidas sin que pueda exigir de ellos prestación alguna sino en virtud de normas legales preconstituidas. (Sampay. ob. cit. pág. 80).

La idea de seguridad formal del derecho en el Estado liberal-democrático, se completa con el intento de someter la vida y acción del Estado a contralores jurisdiccionales. Con tal objeto se destaca una: la jurisdicción política, a la que incumbe decidir sobre las desavenencias, razonamientos y dificultades que surjan en el proceso de formación de la voluntad política y que tengan como partes a los órganos estatales.

Dentro de esta función genérica de jurisdicción política cabe mencionar el control de la constitucionalidad de las leyes como la más alta salvaguardia del Estado de Derecho.

El contralor jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes obliga a los órganos gubernamentales a realizar sus funciones dentro del área preestablecida por las normas constitucionales, actuando, al mismo tiempo, como eficiente garantía de los derechos individuales.

ALGUNOS ASPECTOS DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL CHILENO 123

Comparando el esquema del Estado demo-liberal que sucintamente hemos trazado con la realidad de los textos positivos chilenos, es fácil advertir su coincidencia, y, pudiera decirse, directa filiación, con respecto al modelo.

**9.—EL ESTATUTO DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES.
LOS DERECHOS SOCIALES.**

No obstante lo que se ha expresado, la reforma constitucional promulgada por la Ley N° 17.398, de 9 de Enero de 1971, denominada Estatuto de Garantías Democráticas o Estatuto de Garantías Constitucionales, agregando los números 16 y 17 al art. 10 de la Constitución de 1925, tiende a formular una concepción personalista del individuo ajeno a los textos constitucionales anteriores.

En efecto, el N° 16 asegura a todos los habitantes de la República el Derecho a la Seguridad Social, encomendándose al Estado la adopción de todas las medidas destinadas a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios 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.

Y con la misma tónica, en el N° 17 se asegura el derecho a participar 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 —agrega— deberá remover los obstáculos que limitan, 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. Termina diciendo que las Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Sindicatos, 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, 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.

Por otra parte, con la expresada reforma, el art. 10 N° 14 aseguró la libertad de trabajo y su protección, estableciendo que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de éste, a una remuneración suficiente que aseguren a ella y a su familia un bienestar acorde con la dignidad humana y a una justa participación en los beneficios que de su actividad provengan. Asimismo, consagra el derecho a sindicarse en el orden de sus actividades o en la respectiva industria o faena, y el derecho a huelga, todo ello en conformidad a la ley.

Es cierto que las disposiciones constitucionales recién citadas constituyen declaraciones de principios y que su operatividad queda sometida a la dictación de leyes que hagan posible su efectividad, pero no es posible negar su valor orientador para el legislador, la magistratura y la Administración.

Estimamos que las disposiciones programáticas tienen contenido y valor normativo, salvo algunas muy excepcionales no susceptibles de expresar ninguna regla de conducta, por su excesiva generalidad e indeterminación, sin que pueda reconocerse ninguna diferencia sustancial en cuanto al contenido normativo entre las disposiciones constitucionales que enuncian principios generales ya realizados y las que establecen principios puramente programáticos, esto es aquellas que precisan las líneas fundamentales de desarrollo en orden a ciertas materias. Los dos grupos de normas difieren, en cambio, en cuanto a sus respectivos destinatarios, puesto que las primeras van dirigidas a los diferentes sujetos del ordenamiento estatal, en tanto que las segundas son dirigidas únicamente al órgano legislativo.

La formulación en la Constitución de principios generales nuevos, sin el acompañamiento de normas legales subordinadas y mientras tales normas no hayan sido creadas, representan la adopción de una cierta línea de desarrollo del ordenamiento jurídico que deberá presumirse seguida posteriormente por el intérprete.

10.—INTEGRACION DEL HOMBRE CON LA NATURALEZA EN LAS ACTAS CONSTITUCIONALES.

El art. 2° del Acta Constitucional N° 2, promulgada por el Decreto Ley N° 1.551 de 13 de Septiembre de 1976, intitulado Bases Esenciales de la Institucionalidad Chilena, establece que el Estado deberá promover el bien común, creando las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, alcanzar su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a la seguridad, libertad y dignidad del ser humano y a su derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

El Acta Constitucional N° 3, promulgada por el Decreto Ley 1.552 de 13 de Septiembre de 1976, denominado De los Derechos y Deberes Constitucionales, deroga expresamente los artículos 10 al 20 de la Constitución Política de la República de 1925, con excepción de los incisos segundo y tercero del N° 2 del citado artículo 10, y, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 4 y 5 transitorios de esta Acta Constitucional, de lo que se infiere que las reformas introducidas por la Ley N° 17.398, mencionadas en el párrafo 8 de este trabajo, han dejado de tener validez y eficacia, aunque algunas de ellas han sido reproducidas por el Acta en comento, en alguna manera.

Como fuere, nos interesa llamar la atención sobre una disposición del Acta Constitucional que se aparta decididamente de la ideología demo-liberal que informa nuestra organización fundamental.

Nos referimos a la contenida en el art. 1° N° 18 que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, siendo deber del Estado velar por que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.

Se agrega que la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de algunos derechos o libertades para proteger el medio ambiente.

La incorporación de este precepto que mira a la protección del derecho a la vida y a la integridad de la persona consagrado en el art. 1

N° 1 del Acta Constitucional N° 3 frente a la contaminación del medio ambiente y a la preservación de la naturaleza, tiene superlativa importancia, porque mira nada menos que a la defensa de la supervivencia de la especie humana.

A esta altura del tiempo, ningún jurista puede ignorar que la existencia del hombre sobre la tierra se encuentra amenazada por la creciente e incontrolada acción del mismo hombre sobre su entorno.

Para todo hombre culto, ya ha pasado el optimismo en el progreso y expansión ilimitada que fue propia de la época moderna, es decir desde la época del Renacimiento y la Reforma en adelante.

A partir del siglo XV el espíritu dominante en la Europa Occidental fue el de expansión. La gente ya no se conformaba con permanecer entre sus paredes, al decir de Mumford; paredes de clase, paredes de ocupación, paredes de obligaciones y deberes fijos, paredes de ciudades y de territorios. Esas gentes tenían el sentido de que más allá de los límites impuestos a sus vidas había un mundo; el espacio emplazó al movimiento y el movimiento devoró el espacio. El espíritu de aventura, desatado mucho antes por las Cruzadas, se reinstaló y avanzó más con cada nuevo relato del que volvía del Africa o de la India.

El Nuevo Mundo, del que la gente empezó a hablar a comienzos del siglo XVI, fue a la vez un descubrimiento práctico y una construcción ideológica; a la vez un lugar y un ídolo, el deseo de explotación y organización de los nuevos espacios aceleró sin duda la desintegración de la cultura medieval con sus limitaciones teológicas y morales, pero, al mismo tiempo, dio al nuevo hombre occidental una nueva tarea que cumplir y un nuevo drama que representar. La gente se desvió de su vida interior y condensó su atención sobre el mundo exterior y volvieron sus impulsos, que podían ser suicidas, hacia actos de agresión y dominio perpetrados contra la naturaleza y sus creaturas.

La expansión geográfica ayudó a liberar las energías de los hombres, ya que les dio una sólida confianza en su capacidad de ejercer una providencia divina sobre los vastos dominios de la naturaleza y sus incontables creaturas.

En pocos siglos, el hombre alteró las relaciones biológicas en todas partes del planeta, transformó el equilibrio de la naturaleza y transformó las condiciones biológicas de la existencia, no sólo para sí sino para incontables especies de animales y plantas. Por su sentido místico de propia importancia, acicateado por sus propios actos de exploración y conquista, el hombre occidental se obligó a hechos de valor y osadía inconcebibles en gentes que tuviera un juicio más o menos sensato de sus propias limitaciones o una comprensión más crítica de su propia dignidad. (Lewis Mumford. ob. cit. págs. 249-250). Extendiendo su dominio pensó equivocadamente que había aumentado su propia estatura, lo que, desgraciadamente, estaba lejos de ser verdad. (Mumford, ob. cit. pág. 252).

Hacia fines del siglo XVIII —como anota Vogt— el hambre era la normal y periódica carga de la mayoría de las sociedades humanas, y todavía lo es en la mayor parte del mundo. (op. cit. pág. 92).

Entonces dos revoluciones culturales, incubadas durante largo tiempo, reventaron con toda su fuerza sobre la humanidad. La primera fue la Revolución Industrial. Multiplicó las oportunidades de trabajo. Hizo posible para un hombre realizar el trabajo de diez, cincuenta, cien, mil. Creó grandes ciudades, con slums como los que nunca antes había conocido el mundo. Dio nacimiento a un concepto de vida enteramente nuevo.

Naturalmente, la Revolución Industrial no nació de pronto como un hongo después de la lluvia. Tenía raíces superficiales en el pasado y extendía otras gruesas y succionantes hacia el futuro, especialmente hacia el oeste. Sin la Revolución Agrícola, que la precedió aproximadamente en un siglo, bien podría no haber nacido todavía; el problema de producir, transportar y almacenar suficientes alimentos y otras materias primas para soportar las ciudades crecientes, habría sido quizás un factor letal.

Sin el Nuevo Mundo al que sangrar, la Revolución Industrial habría sido un enano enclenque. Porque, a pesar de que el trabajo del hombre se había hecho más eficiente y se necesitaban menos trabajadores en el campo para producir alimentos, dejando así un excedente de trabajo aprovechable en la máquina, la cantidad de tierra no aumentó, y la verdad es que se redujo con el crecimiento de las ciudades y la extensión de las carreteras.

Al comienzo del reinado de la Reina Victoria, gran parte del mundo occidental llegó a adquirir algo del aspecto de una ciudad en violento desarrollo, Sthepenson, Arkwright, Fultom, especuladores y empresarios, hicieron girar más rápidamente las ruedas, pero fueron los ricos bosques de Nueva Inglaterra, los suelos de las praderas e Illinois, las tierras rojas de Georgia y de las Carolinas, las laderas de Sao Paulo, los negros suelos de las Pampas, los que evitaron que las máquinas se gastarán hasta pararse.

Después, Pasteur dio al mundo el conocimiento de los microbios y del papel que desempeñan en las enfermedades. En Europa el término medio de vida se había elevado, gracias a las mejores dietas, alcantarillados y suministro de agua mejorados, alimento más abundante y nivel de vida en ascenso. La eliminación de una larga serie de enfermedades se puso al alcance del hombre, y comenzó a desaparecer la más eficaz fiscalización de población que quedaba. La Revolución Sanitaria había llegado.

La Revolución Industrial ha transformado profundamente la relación directa del hombre con la naturaleza. El desarrollo de los transportes, la conservación de los alimentos, la edificación de viviendas protegidas en un medio hostil, el descubrimiento de otros combustibles que no fueran la madera, la mejora de las técnicas de rendimiento de los cultivos, hacen que el hombre se sienta menos tributario del medio natural e inmediato, es decir del bosque, del río, de la pradera.

El hombre se desprendió progresivamente de la naturaleza en el mismo momento en que aprendió a domesticarla mejor, e incluso a emanciparse de ella.

En el siglo XX se ha liberado de la gravedad y se ha desarraigado de la tierra. Pero los naturalistas, agrónomos, biólogos, le recuerdan

ALGUNOS ASPECTOS DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL CHILENO 127

que sigue siendo tributario de la clorofila que fija la energía solar y lo alimenta de oxígeno. La masa de habitantes de las grandes urbes modernas está consciente de ello, tanto, que se precipita todas las semanas hacia las zonas verdes para respirar aire puro y volver a entrar en contacto con el espacio natural.

Desgraciadamente, debe admitirse que se acelera la desaparición de la vegetación, que disminuyen los bosques en todos los continentes, que están en vías de extinción amplios espacios vegetales.

Se ha calculado, por otra parte que, desde el principio de la época histórica, el hombre ha provocado, voluntariamente o no, la desaparición de más de ciento veinte especies de mamíferos y de más de ciento cincuenta formas de pájaros. La existencia de especies numerosas se encuentran hoy día a la merced del menor accidente. Todos los continentes están amenazados.

La humanidad no puede sobrevivir sin la naturaleza y sin los recursos de la tierra. El hombre del siglo XX actúa de modo inconsecuente, al destruir sistemáticamente su ambiente, al amenazar con todas las agresiones de que lo ha hecho objeto, a degradar el planeta. Lejos de facilitar el progreso continuo que podría proporcionar el avance de las ciencias, a menos de que intervenga un cambio profundo de nuestro comportamiento, podría llevarse a cabo la justa predicción de Louis Armand: "El futuro avanza en contra nuestra". (Ver Edouard Bonéfous, ¿El Hombre o la Naturaleza?, pág. 356).

¿Nos quedaremos indiferentes ante semejante peligro? —dice Bonéfous (pág. 357)—. Si el precio de las conquistas técnicas e industriales y el de un crecimiento demográfico incontrolado producen la multiplicación de las contaminaciones y de las poblaciones, nos ahogan bajo los desperdicios, favorecen las agresiones contra la flora y la fauna y generan nuevas enfermedades, nadie tiene derecho a ser simple espectador. La defensa de la vida se impone a todos nosotros. Debe pensarse y organizarse a escala universal. (Bonéfous, pág. 357).

Frente al progreso de la física moderna con sus consecuencias incalculables, la política —que al decir de Einstein es una ciencia mucho más complicada que la física— debe imaginar, en el sentido más amplio de la palabra, métodos nuevos para resolver los problemas que plantea la supervivencia de la humanidad.

En varios países, afortunadamente, despierta la opinión pública. Este movimiento repercute entre la gente, entre las autoridades municipales, entre los gobernantes y quiere asegurar la protección de la vida, se observa el despertar de un sentimiento de responsabilidad colectiva de todos los miembros de la sociedad humana.

La salvaguardia de la naturaleza persigue, así, dos objetivos: 1) Mantener los recursos naturales fundamentales: el aire, el agua y la tierra, bajo la forma y en las proporciones necesarias para el bienestar del hombre; 2) Conservar los elementos naturales necesarios para el desarrollo del hombre en el plano estético, educativo o científico.

Dados los nuevos descubrimientos de la tecnología, el hombre tiene actualmente los medios técnicos para lograr su bienestar y el de sus descendientes. Se necesitan disciplina, reglamentación, organización y financiamiento.

Las dificultades vienen de la necesidad de actuar en todos los frentes a la vez, por lo cual la protección de la naturaleza es asunto de los gobiernos.

Mucho más podría expresarse sobre esta materia de superlativa importancia de que depende —lo repetimos— la supervivencia del hombre como especie.

Y es por eso que, al enunciar el Acta Constitucional N° 3 el derecho a vivir en un medio libre de contaminación, imponiendo al Estado el velar por que este derecho no sea afectado y tutelar la protección de la naturaleza, estableciendo asimismo que la integridad territorial de Chile comprende la de su patrimonio ambiental, como garantía constitucional, no vacilamos en afirmar que nuestras normas fundamentales se encaminan por la vía de la solución de los grandes problemas contemporáneos.

Indudablemente a esta declaración programática habrá de seguir una acción legislativa y reglamentaria de gran envergadura para incluir muchos problemas; tanto las formas de la contaminación, como los parques nacionales y las ciudades nuevas, que deberán prolongarse en acciones concretas en el plano local y regional, conforme las decisiones que los poderes públicos y los industriales adopten al respecto, previa la investigación científica que defina las perspectivas del futuro.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- Bonefous, Edouard: *¿El Hombre o la Naturaleza?* Fondo de Cultura Económica, México. 1973.
- Burdeau, Georges: *Métodos de la Ciencia Política*. Depalma. B. Aires. 1964.
- D'Eufemia, Giuseppe: *La Costituzione*. Studium. Roma. 1955.
- Dumont, René: *L'Utopie ou la Morte*. Seuil. París. 1973.
- Evans de la Cuadra, Enrique: *Chile, hacia una Constitución contemporánea*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. 1973.
- Laferriere, M.: *Cours de Droit Constitutionnel*. Policopia. París. 1949.
- Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*. Ariel. Barcelona. 1949.
- Mumford, Lewis: *La Condición del Hombre*. Compañía General Fabril Editora. B. Aires. 1961.
- Ranelletti, Oreste: *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Dott. A Giuffré. Milano 1947.
- Romano, Santi: *L'Ordinamento Giuridico*. Sansoni. Firenze. 1951.
- Sampay, Arturo: *La crisis del Estado de Derecho Liberal-Burgués*. Losada. B. Aires. 1942.
- Vogt, William: *Camino de Supervivencia*. Editorial Sudamericana. B. Aires. 1952.
- Ward, Barbara y otros autores: *¿Quién defiende la tierra?* Compilación de Mauricio Strong. Fondo de Cultura Económica. México. 1975.