Artículo: La Constitución como institución (texto preliminar)
Revista: Nº202, año LXV (Jul-Dic, 1997)
Autor: José Luis Cea Egaña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Nº 202
AÑO LXV
JULIO - DICIEMBRE 1997
Fundada en 1933

ISSN 0303 - 9986

BIBLIOTE

REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Artículo: La Constitución como institución (texto preliminar)
Revista: Nº202, año LXV (Jul-Dic, 1997)
Autor: José Luis Cea Egaña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

LA CONSTITUCION COMO INSTITUCION
(Texto preliminar)

JOSE LUIS CEA EGAÑA
Profesor
Universidad Católica de Chile
Universidad de Chile

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las instituciones son organizaciones *perdurables*, porque se han arraigado en la conciencia de la población en que ellas existen, debido a que cumplen o satisfacen bien las funciones y necesidades reputadas importantes por ella. Cualquiera sea la especie de institución, ese rasgo de longevidad, de larga y demostrada trayectoria de éxito en el tiempo, es lo que caracteriza a una institución y la diferencia de una mera organización. Por eso, sostenemos que existen innumerables organizaciones, pero que son contadas las instituciones.

Además, es rasgo singularizante de una institución el desenvolvimiento *impersonal e intemporal* de los objetivos para cuya realización fue fundada. Es decir, la institución *no está subordinada* a un individuo ni grupo determinados, como *tampoco limitada* en su horizonte a un lapso cierto. La dinámica inherente a la Institución, generada por la energía humana aplicada a la ejecución de esa obra siempre abierta una meta inacabable, permite también entender debido a que la Institución no es identificable con sujetos ni tiempos determinados.

El *problema central* radica en explicarse cómo y por qué una organización llega a convertirse en institución, mientras la mayoría de aquéllas nunca alcanza tal objetivo o lo pierde pronto después de haberlo logrado. Consiguientemente, podemos decir que uno de los procesos más deplorables consiste en la *desinstitucionalización* de una obra, órgano o procedimiento que estaban asentados o enraizados en la conciencia colectiva, ya que es, sin comparación, más fácil destruir una institución o erosionarla que llevar, como hemos dicho, a una organización hasta el nivel de institución.

Artículo: La Constitución como institución (texto preliminar)
Revista: Nº202, año LXV (Jul-Dic, 1997)
Autor: José Luis Cea Egaña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

II. UNA MIRADA A NUESTRA AMERICA

Pensamos que América Latina y, por ende Chile, es un continente cuyos estados naciones presentan *deficientes o insuficientes* niveles de institucionalización. Hacemos extensiva esta hipótesis a las instituciones políticas o de Gobierno, a las instituciones sociales en su más amplia acepción (universidades, organizaciones sindicales, grupos filantrópicos, etc.); y a las instituciones económicas, como la empresa y el mercado. Pensamos, análogamente, que nuestros países tienen algunas instituciones *más asentadas o consolidadas que otras* en la cultura nacional respectiva, v. gr., las instituciones religiosas y las instituciones armadas. Sin embargo, la ocurrencia de conflictos religiosos o la presencia de brotes de clericalismo, como también la incursión frecuente, no rara vez cruenta e infundada, de los uniformados en política, incluso contingente, nos revela que tampoco ellas han logrado completar, en términos irreversibles o definitivos, el largo y difícil proceso de tránsito desde la organización a la institución.

Elemento esencial de toda institución, no lo olvidemos, es entregarse *noble, eficiente y autónomamente* al cumplimiento de sus roles propios, sin sobrepasarlos, manipularlos o alterarlos para cubrir zonas del poder que le son ajenas.

III. INSTITUCIONES POLITICAS

Nuestra intención es concentrarnos en las instituciones políticas o de Gobierno del Estado Nación[1]. No podemos callar, sin embargo, la tesis que propugnamos en el sentido que el *sistema institucional* de aquel Estado es único, singular, comprensivo de toda la gama de instituciones ya mencionadas, *concatenadas o ensambladas* para el funcionamiento, cada cual en su ámbito y sin interferencias ni obstrucciones de manera regular, fluida, eficiente y eficaz.

Más concretamente todavía deseamos plantear, sólo tentativamente para que sean debatidas y recoger sugerencias, algunas proposiciones en torno de lo que es un concepto, una idea y un valor al cual generalmente no se le considera, estudia ni reconoce como institución, en circunstancias que se trata de *una de las más importantes estructuras estatales*, quién sabe si la primera y de mayor relevancia de ellas, por su rasgo *articulante, integrador, informador y legítimamente de todo el resto del sistema gubernativo*. Nos referimos a la Constitución como institución.

Para demostrar la trascendencia de los *ligámenes* de las instituciones gubernativas con la Constitución como institución, podemos tratar de responder a interrogantes como las siguientes: ¿Es probable, posible o, incluso, concebible que existan "malas" instituciones y una "buena" Constitución? Inversamente ahora ¿Puede imaginarse un sistema institucional que funcione al margen o en

[1] Obviamente, existen instituciones supraestatales de índole política, religiosa, etc. No nos preocupamos aquí de ellas, aunque dejamos constancia que las reservas que planteamos sobre el nivel de institucionalización en el interior de los estados naciones puede estimarse también insuficiente a propósito de la ONU, la OEA y otras entidades supraestatales.

Artículo: La Constitución como institución (texto preliminar)
Revista: Nº202, año LXV (Jul-Dic, 1997)
Autor: José Luis Cea Egaña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

contra de la Carta Fundamental? Finalmente: ¿Hasta qué punto la interpretación del código político por aquellas instituciones repercute en la institucionalización recíproca de aquélla y éstas?

Sostenemos, en efecto, que un pueblo políticamente maduro siente y aprecia cuánto vale para él que la organización, ejercicio y control del poder estén previstos en términos delimitados, objetivos e impersonales, como dijimos, sirviendo a la población con sujeción al *telos* humanista que tipifica a la genuina Constitución.

Sentimos, entonces, necesidad de insistir en la proposición ya adelantada, esto es, que las constituciones en nuestra América, como las demás instituciones, adolecen de un nivel o grado insuficiente de *arraigamiento o consolidación y estabilidad en el alma o espíritu colectivo* de las naciones, o al menos de la mayoría de éstas. La fragilidad de los parlamentos; la irrepresentatividad y hegemonía, de los partidos; la carencia de espíritu de servicio, prontitud y en ocasiones probidad de la administración pública; el formalismo y lentitud de la magistratura; el cuestionamiento del Tribunal Constitucional no son, por cierto, una norma de contenido absoluto porque hay excepciones, pero se erigen ante nosotros, sin embargo, con tenor de evidencia difícilmente indesmentible por analistas de buena fe y sano espíritu crítico.

Ese precario nivel de institucionalización se manifiesta hoy crecientemente, además, en los ya inquietantes *fenómenos de corrupción*, pública y privada, porque las instituciones que tenemos han perdido autonomía de cara a los intereses corporativos o demostrado fragilidad para sobreponerse a las tensionantes presiones del narcoterrorismo.

Aún podemos tener confianza en las instituciones heterónomas de control y, hasta cierto punto solamente, en la última línea de defensa de la democracia constitucional, es decir, los medios de comunicación.

IV. INSTITUCIONALIZACION DE LA CARTA FUNDAMENTAL

Indudablemente un cuadro institucional como el bosquejado conduce a un régimen gubernativo con notas de inestabilidad e *inseguridad*, en que cada elección general plantea, hoy menos que veinte años atrás es cierto, opciones extremas de cambio o mantención del orden imperante.

M. Hauriou, Renard, Huntington, Inkeles, Burdeau y Chevalier, entre otros autores[2], se preocuparon, con diversas perspectivas, de analizar el *proceso de institucionalización*, entendiendo por tal ese largo y riesgoso camino que termina, rara vez con éxito y de modo irreversible, transformando una organización en institución.

[2] Consúltese Samuel P. Huntington: ***El Orden Político en las Sociedades en Cambio*** (Buenos Aires, Ed. Paidós, 1972) pp. 32 ff.Alex Inkeles: Sociología de las Instituciones (Barcelona, Ed. Anagrama, 1973) pp. 176 ff. Georges Burdeau: *Il Tratado de Ciencia Política* (México D.F. ENEP-ACATLAN, 1985) pp. 211 ff. J.J. Chevalier: *Institutions Politiques* (París, PUF, 1996) pp. 112 ff. Rene Lousaou: *Análisis Institucional* (Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1982).

Artículo: La Constitución como institución (texto preliminar)
Revista: Nº202, año LXV (Jul-Dic, 1997)
Autor: José Luis Cea Egaña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Pues bien, la tesis que plantean aquí consiste en que los "modelos" desarrollados en esa literatura para las instituciones políticas estrictamente concebidas (Parlamento, Ejecutivo, Magistratura, partidos y ciudadanía, principalmente[3] pueden y, quien sabe, deben ser *aplicados también al análisis de la Constitución*, sea y según los casos, entendida como institución o como mera organización, formal y superficial, del poder en el Estado y de las relaciones internacionales.

En términos concisos y sencillos, la doctrina aludida coincide en que *una institución política se caracteriza* por:

Primero, elevado nivel de *autonomía* (cronológica, funcional y generacional) en relación con otras instituciones.

Segundo, un *tiempo* de existencia prolongado, podríamos decir que por varias generaciones al menos, en el cual la organización ha enfrentado crisis y ha podido superarlas;

Tercero, su *cohesión o internalización* por la comunidad en términos de ideales, objetivos, métodos y recursos compartidos, con transparencia, buena fe y generosa entrega por sus miembros, es decir, la idea de obra en común sentida y vivida por el "cuerpo" de la institución, como escribió M. Hauriou; y

Cuarto, el cumplimiento eficiente y eficaz de los *propósitos* para cuya consecución la institución fue fundada, característica que debe siempre ir aparejada de la conciencia en punto a *adaptar* o sustituir esos propósitos –y los procedimientos del caso– a las cambiantes demandas provenientes del ambiente en que opera la Institución o, todavía más, capacidad para descubrir y llevar a cabo nuevos cometidos institucionales (flexibilidad o elasticidad institucional).

La adición o suma, bien conjugada y armónica, de esos requisitos genera la *estabilidad, solidez y legitimidad* de una institución. Pensamos, como hemos escrito, que lo mismo vale a propósito de la Carta Fundamental como una organización legítima y perdurable del ejercicio, control y responsabilidad del poder en el Estado Nación. Difícilmente, por consiguiente, pueden hallarse genuinas instituciones de Gobierno si no existe, al menos paralelamente, una Constitución arraigada, consolidada, estabilizada en la conciencia colectiva, en términos, podríamos decir evocando a M. Heller[4], de una Carta Fundamental *viva* porque es vivida y aplicada, de una Constitución *fuerte* porque es respetada y obedecida; de una Constitución *legítima*, porque gobernantes y gobernados, sin excepción significativa, se identifican con ella, más en su *telos* o espíritu que en su letra o contexto; de una Carta Fundamental perdurable porque permanece, sin perjuicio de sus inevitables y saludables modificaciones, no debido a cerrojos articulados como mera forma o valla en su texto, sino que a la ya aludida

[3] Debemos llevar nuestra preocupación por la institucionalización a los ámbitos regional, provincial y municipal, en los cuales hallaremos grados de avance aún menores de aquel proceso. Despréndense de tal premisa serias consecuencias para la realización de los ideales proclamados en la Carta Fundamental, concernientes a la participación efectiva y a la solidaridad de las comunidades locales y pertinentes en las decisiones que les atañen.

[4] *Teoría del Estado* (México DF. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1963) pp. 213 ff.

Artículo: La Constitución como institución (texto preliminar)
Revista: Nº202, año LXV (Jul-Dic, 1997)
Autor: José Luis Cea Egaña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

identificación del Código Político con el pueblo, adaptándose y mutándose por virtud de la jurisprudencia.

V. ¿ES NUESTRA CONSTITUCION UNA INSTITUCION?

Llegamos así a la *primera de las interrogantes principales* que nos preocupan.

Respondiéndola, con ese *carácter preliminar* que preindicamos, pensamos que nuestra Constitución no es todavía una institución y que, lamentablemente, es difícil que llegue a serlo a mediano plazo, por lo menos. Aunque Chile tiene niveles de institucionalización política superior a los de los demás países de América Latina, honestamente tenemos que advertir que nunca hemos llegado a estabilizar nuestras instituciones y, por lo mismo y al hilo de lo ya expuesto, que jamás hemos institucionalizado ninguna de nuestras Cartas Fundamentales[5]. El fenómeno que presenciamos hoy con respecto al Código Político de 1980 no es, por ende, una novedad sino que un elemento típico de nuestro sistema institucional y del contexto cultural en que se desenvuelve.

Modificar la Constitución o mantenerla intocada, he aquí, consecuentemente, las *dos fuerzas centrífugas* cuya impronta se advierte en Chile como constante histórica. Ocasionalmente, empero, esas fuerzas han convergido en reformas consensuadas, mutuamente satisfactorias, como son por ejemplo las dos enmiendas a la Magistratura y otra al régimen municipal, todas despachadas en 1997.

Pero no es el principio del cambio vía consenso el que domina en nuestra cultura política y constitucional, motivo que hace pensar en la magnitud de la agenda de modificaciones pendientes y en la acalorada discusión que surgiría en rededor de ella. En lugar del consenso, desgraciadamente, existe en nosotros la proposición a entrar en conflictos en el punto aludido, porque unos se comprometen con el cambio incesante y los otros con su sistemática obstrucción. ¿Qué se defiende y qué se gana?, nos preguntamos con tanta pasión.

El autor se ha preocupado en varias monografías de constatar la pregunta, ¿por qué los chilenos, o al menos las capas de la población que se involucran en estos asuntos, no hemos tenido éxito en institucionalizar nuestros Códigos Políticos?[6].

No me explayaré aquí en el tópico, pero sí dejaré constancia de que

[5] Ni siquiera, sostenemos, se alcanzó esa meta con la Carta Fundamental de 1833, hondamente alterada por las nuevas reformas que le fueron introducidas desde 1874, a las cuales debemos añadir la hermenéutica mutativa de que fue objeto, exactamente en su trama orgánica, convirtiendo en parlamentarismo asambleísta cuanto el Poder Constituyente imaginó con fisonomía de presidencialismo autoritario.

[6] Véase, entre otros, *Orientaciones del Derecho Constitucional Chileno* (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1971): "Sobre las Constituciones y el Constitucionalismo Chileno". XII *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* (1992); y "Fisonomía Histórica y Perspectiva de la Constitución de 1980". VI *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile* (1995).

Artículo: La Constitución como institución (texto preliminar)
Revista: Nº202, año LXV (Jul-Dic, 1997)
Autor: José Luis Cea Egaña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

esa pregunta sigue inquietándome, más aún cuando percibo que pasan los años, se suceden las generaciones y se transmite aquel *síndrome crítico de las instituciones*, ligado al afán de imitación ideológica, carente de voluntad de exprimir al máximo las potencialidades de la Constitución que tenemos. Esta aseveración, insisto, no excluye –pero sí reduce– las reformas que es menester introducirles a la Carta Fundamental porque no es una obra de divina perfección, a la vez que desestima la pretensión ilusa de una Constitución inmodificable en aspectos orgánicos sustanciales para que sea definitiva y enteramente democrática.

El largo, ya tedioso y estéril debate que persisten en mantener, cada vez menos personas y grupos, en torno de si en Chile terminó o no *la transición* desde el régimen militar a la democracia puede, en nuestro concepto, ser reexaminado en términos de estamos o no insistiendo en las difíciles cuestiones pendientes del proceso de institucionalización. Para nosotros la transición ha terminado, salvo en el agudo y grave tema del esclarecimiento de ciertas violaciones de los derechos humanos. Por lo mismo, lo demás es reforma constitucional o cambio institucional, pero no elemento definitorio del cierre o prosecución de aquella transición.

VI. ILUSTRACIONES FINALES

Indudablemente, hemos *apenas trazado un esquema* en el complejo tópico que nos ocupa. Muchísimos elementos de juicio adicionales son susceptibles de añadirse para configurar una tesis sólida y completa al respecto. Hacerlo es la esperanza nuestra tras este encuentro. Ojalá, de mayor abundamiento, que pueda abrirse esa línea de investigación y que, por ejemplo, en próximas Jornadas como ésta abordemos en perspectiva iuspolítica, constitucional, administrativa y de Derecho Público (supraconstitucionalidad) la temática del *Código Político como institución* o, si se prefiere, la *institucionalización pendiente de nuestra Carta Fundamental*, explicando por qué y cuánto de ese proceso se halla inacabado, a la vez que proponiendo derroteros para avanzar en la tarea.

Entonces sería factible adentrarse también en la que fue nuestra preocupación al venir a las presentes Jornadas, esto es, revisar ojalá con rigor y ecuanimidad los éxitos y fracasos, las fortalezas y debilidades de nuestros esfuerzos y, no olvidemos, de las generaciones que nos precedieron, por consolidar, en lo esencial al menos, un sistema de instituciones políticas legítimo dentro de los valores de la democracia y el constitucionalismo de vertiente y finalidad humanista. En los discursos difícilmente no coincidiremos, pero otra cosa ocurre cuando nos avocamos a los hechos.

Por ahora y al terminar, deseamos entregar *algunas ilustraciones concretas* en la multitud de ejemplos susceptibles de ser propuestos, demostrativos de nuestra precaria capacidad, voluntad, determinación o compromiso, como prefiera llamárselo, por buscar y hallar aquellas zonas de consenso, la de convergencia en torno de la interpretación del pretérito, la apreciación del presente y la valoración del futuro de nuestra Carta Fundamental en vigor.

En esa intención, decimos que son ilustraciones de la precariedad mencionada y tarea común:

Artículo: La Constitución como institución (texto preliminar)
Revista: Nº202, año LXV (Jul-Dic, 1997)
Autor: José Luis Cea Egaña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

En cuanto al mal denominado *Gobierno* en el Capítulo IV de la Constitución, el desequilibrio de potestades en favor del Presidente de la República, lo cual lleva a una refriega constante a propósito de las enmiendas para reducirlo o alterarlo.

En cuanto al *Parlamento*, además de su papel secundario, señalamos la falta de calidad técnica en el desempeño de sus reducidas funciones, motivada por ausencia de equipos profesionales permanentes que lo asesoren, por ejemplo.

En relación con los *partidos políticos*, en seguida, encontramos uno de los focos críticos fundamentados por la generalizada y reiterada opinión que les reprocha el desborde de sus roles propios, la irrefrenable tendencia a ejercer hegemonía sobre el Gobierno y el Congreso, el reducido nivel técnico de los cuadros militantes que ubican en numerosos cargos públicos, la ausencia de prácticas democráticas en su seno, el afloramiento de la corrupción, etc.

Puede continuarse la tarea con *la Judicatura y la administración estatal, los organismos regionales y municipales*. No será difícil señalar ejemplos demostrativos de fallas en el proceso de institucionalización respectivo o, como ha quedado de relieve últimamente, casos de *desinstitucionalización de instituciones* asentadas, debido a la conducta objetable de algunos de sus miembros.

Pero nuestro interés radica en enfocar el asunto desde el ángulo propio de *la Constitución como institución*. En esa perspectiva entran todos los aspectos recién señalados, y el ya aludido y gastado debate sobre la transición, pues las instituciones políticas se encuentran articuladas en los principios y normas de la Carta Fundamental y de su legislación complementaria.

Empero, de mayor interés nos parece meditar en asuntos no tratados con respecto a la Constitución, v. gr., la injerencia *de la costumbre, de los usos y prácticas políticas* a favor o en contra de su institucionalización (derecho presupuestario, independencia funcional y económica de los órganos constitucionales, descentralización territorial y funcional, etc.). En la misma línea de reflexión pensamos en cuán justificada resulta la aseveración de que el Código Político tiene que ser *interpretado con sujeción a reglas y criterios propios* del Derecho Constitucional, subrayando en ese sentido la buena fe en contraposición al fraude, es decir, la obediencia leal al espíritu de lo preceptuado en la Carta Fundamental. Recientes sentencias del *Tribunal Constitucional* nos dejan, consiguientemente, dubitativo en cuanto a si hemos llegado también a institucionalizar la hermenéutica de nuestra Constitución.