

INFLUENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN POLÍTICA *

José Luis Cea Egaña

Profesor de Derecho Constitucional y Ciencia Política
de la Universidad Católica de Chile

I. INTRODUCCIÓN

Este ensayo versa sobre la influencia del Tribunal Constitucional en el proceso de institucionalización de la Carta Fundamental de 1980.

Mi análisis será a la vez crítico y constructivo, porque de lo contrario no tendría utilidad. Se trata de una visión personal en un tema decisivo, aunque poco investigado. Mi exposición tiene, por ende, los rasgos tentativos de quien penetra en lo novedoso o desconocido.

Lo hago, sin embargo, por el imperativo de ayudar a centrar el debate, distanciándolo de los elogios y diatribas en que muchos compatriotas han incurrido en punto a la actual Constitución chilena.

En términos breves, sencillos y de ensayo, me volveré hacia el pasado y meditaré sobre el presente, pero considerando que el porvenir nuestro y de los hijos es lo decisivo.

II. LA CONCIENCIA CONSTITUCIONAL

Es tal el consenso de una Nación en la legitimidad de su Constitución. Esa unión legítimamente infunde vida a la Carta Fundamental, la mantiene vigorosa, explica por qué es cumplida, venerada y perdurable. Tal conciencia integra a la comunidad y la Constitución, encarnándose recíprocamente, identificándose ambas entre sí, abstrayendo las normas de su condicionamiento histórico hasta darles una realidad intemporal.

Surge y se renueva así un sentimiento mítico de la comunidad en su Constitución y ésta adquiere e incrementa la fuerza de un símbolo nacional que une, concita respeto y obediencia.

La conciencia constitucional hace que la Carta Fundamental viva porque es vivida y que rija efectivamente la realidad política. Dicha conciencia existe cuando la Constitución se ha institucionalizado en la sociedad y no sólo en sus delgadas capas directivas.

Sin duda, el fenómeno que describo no es absoluto ni súbito; antes bien, lo singularizan magnitudes resultantes de procesos largos y difíciles en la trayectoria nacional. Más todavía, pienso que el nivel alcanzado no es fijo ni definitivo, prueba de lo cual es la desconstitucionalización sufrida por países que eran modelos y después cayeron en crisis sin desenlace positivo. Aunque relativa y fluctuante, lo cierto es que la conciencia constitucional debe predominar para que una Carta Fundamental se arraigue y trascienda al racionalismo normativo.

* Conferencia dictada en el Salón de Honor de la Universidad Católica de Chile, el 8 de junio de 1988, con ocasión del Seminario sobre Constitución y Desarrollo Social.

Cabe entonces preguntarse, ¿tiene Chile hoy una sólida conciencia constitucional?, ¿la tuvo acaso en el pretérito?, ¿y hasta qué punto es razonable suponer que la tendrá en el futuro?

Intentaré resolver esos problemas examinando, brevemente, los dos elementos principales de aquella conciencia, es decir, los ideales o valores de nuestra cultura cívica y la concreción tangible de ellos. Finalizaré con una sucinta revisión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como evidencia de su aporte a la institucionalización de la actual Carta Fundamental.

III. IDEALES CONSTITUCIONALES DE CHILE

Inculcar carácter impersonal al Poder, de manera que su origen y ejercicio sea racionalmente legítimo, seguro y perdurable generación tras generación, ha sido un principio fundamental y finalista generalmente reconocido de nuestra cultura jurídico-política.

Desde la fundación de la República, en efecto, hemos creído en la máxima según la cual es conveniente tener gobernantes que abriguen el noble sentimiento de ser los primeros servidores de la comunidad, pero convencidos también que no basta tal sentimiento, si han de ser ellos quienes decidan cuándo su comportamiento coincide o no con ese postulado. Rechazando la autocracia y la individualización del mando, los anales chilenos revelan la adhesión al gobierno de las leyes, a la separación entre el oficio político y los hombres que lo desempeñan de paso, a la democracia con dominación despersonalizada mediante instituciones políticas cuyas decisiones son obedecidas por ajustarse a normas jurídicas consentidas por los gobernados o sus representantes libremente elegidos. Evocando a Jouvenel, podría decir que aquellos anales denotan, además, el desvelo por obtener que las resoluciones de la autoridad sean de antemano publicitadas, debatidas, confrontadas con alternativas, criticadas, contestadas y, eventualmente, impedidas, acatándolas sólo después que, por tal proceso, ellas llegan a ser reputadas legítimas.

Así, la democracia y el constitucionalismo fueron y son singularizados por la gran mayoría de los chilenos, especialmente sus élites de juristas y políticos, como el Poder que fluye desde el pueblo hacia los gobernantes, desempeñado según reglas preestablecidas, inmodificables por la sola voluntad de éstos porque son superiores a ellos. Nosotros hemos creído que las leyes hacen a los gobernantes, que todos han de ser libres y no únicamente quien manda, que la obediencia de los gobernados debe convertirse en adhesión a sus mandatarios, que la legitimidad presupone la vigilancia constante de éstos, y que el Poder tiende a ser abusado, por lo cual ha de ser restringido.

Concluyendo, en una decena de Estatutos Fundamentales a lo largo de casi dos siglos, los chilenos hemos proclamado los ideales de nuestra conciencia constitucional. Empero ¿en qué medida los hemos hecho efectivos?, ¿cuán profundo y vasto ha sido nuestro consenso real en la legitimidad de aquellos Estatutos?, ¿hemos practicado los valores en que hemos creído, configurando así una plena conciencia constitucional?

IV. VIVENCIA DEL ETHOS CONSTITUCIONAL

Es sabido que la verdadera sanción de una Constitución reside en su larga duración, de manera que haya superado con éxito los desafíos que le presentan

los cambios sociales y las crisis políticas, por ejemplo. Una constitución institucionalizada es, en consecuencia, aquella consagrada por la comunidad en el tiempo, la cual la conserva pero rara vez inalterada en su texto, pues lo más frecuente es que la adapte mediante costumbres e interpretaciones mutativas de su contexto y, en situaciones extremas, la reforme visible o expresamente en alguno de sus preceptos.

Pues bien, pienso que desde 1810 hemos tenido oportunidades y tiempo para convertir los ideales en realidades constitucionales arraigadas y, sin embargo, no lo hemos logrado con rasgos de continuidad perdurable. Recuérdense, en efecto, que cuatro veces hemos dirimido por la fuerza los conflictos políticos. En el alma nacional llevamos, por ende, las hendiduras de 1829, 1891, 1924 y 1973, las cuales no sólo reviven aún los antagonismos de vencedores y vencidos sino que, además, nos revelan cierta incapacidad para estructurar y proyectar consensos, mínimos pero fundamentales, suficientemente vastos y profundos como para lograr la estabilidad gubernativa que hace posible el bien común y, dentro de éste, el progreso espiritual y material de todos los chilenos.

No puedo detenerme aquí en el examen de las causas de dichos quebrantamientos institucionales, pero al menos deseo puntualizar que, si bien esas causas fueron distintas en los diversos acontecimientos señalados, en un aspecto todas ellas estuvieron de acuerdo. El único motivo común al que me refiero fue, precisamente, el disenso que los bandos en pugna manifestaron sobre el respeto de la Constitución vigente en la época en que se desencadenaron los enfrentamientos. Invariablemente, los adversarios manifestaron que eran leales a la Carta Fundamental y se acusaron, recíprocamente, de haberla transgredido el Presidente y el Congreso. Y entonces pregunto: ¿no es paradójal que la misma Constitución fuera invocada para avalar dos legitimidades de signos tan opuestos?

Los quebrantamientos institucionales aludidos no son, sin embargo, los únicos testimonios de una conciencia constitucional incompleta por la concreción precaria de los ideales que ya describí. Así lo creo, pues de otra manera no se entiende cómo gobiernos, de los colores políticos más diversos, ejercieron a menudo facultades de emergencia para prevenir o controlar sediciones y alzamientos.

Si es cierto que la conciencia constitucional se refiere no sólo a la Carta Fundamental sino que, también, a los gobiernos establecidos y desempeñados de acuerdo con ella, ¿no demuestra el recurso de poderes excepcionales el propósito de afianzar a la vez la Constitución y los gobiernos que los pusieron en práctica? ¿Y lo anterior no es, asimismo, indicio que existía fuerte disenso respecto de la legitimidad de la Carta Fundamental y de los proyectos, la obra y propósito de tales gobiernos?

En fin, la institucionalización insuficiente de nuestra conciencia constitucional en el tópico que me inquieta se exteriorizó, igualmente, en las numerosas reformas a los textos constitucionales y en las mutaciones del significado de las palabras empleadas en ellos. Tengamos presente al respecto que uno de los requisitos para enraizar una Constitución es preservarla, en lo posible, sin enmiendas frontales, permitiendo que la jurisprudencia despliegue al máximo las potencialidades de su espíritu.

Una vez más cabe interrogarse, ¿perfeccionaron siempre todas esas reformas los textos originales?, ¿respondían aquellos cambios a necesidades y aspiraciones muy sentidas por la comunidad o eran, más bien, aspiraciones cupulares endosadas al pueblo?, ¿no significaban las enmiendas introducir en la Constitución una legitimidad diversa y, por ende, debilitar la que ella poseía?, ¿fue in-

dispensable alterar la Carta Fundamental por la inepticia de una jurisprudencia exegética?, ¿qué decir de su interpretación por la vía de argucias y resquicios?

Cualesquiera sean las respuestas, en mi opinión los fenómenos aludidos denotan una erosión de la conciencia constitucional. En otros términos, pienso que ellos revelan reducción del consenso en la legitimidad fundacional y posterior de la Constitución. Quién sabe si confiamos demasiado en la potencialidad de los textos fundamentales, olvidando que ellos no son más que eso mientras no se ha avanzado lo suficiente en el proceso de institucionalización política.

Resumiendo, he bosquejado tan sólo tres situaciones —puesto que hay otras— para explicar por qué no todos los ideales constitucionales de Chile se han plasmado cabalmente en su efectiva vivencia. Pido tenerlos presente sólo para comprender y corregir puntos débiles de nuestra conciencia constitucional.

No me abate el pesimismo desde luego, ya que tengo fe en la tradición republicana de nuestras élites y pueblo, en su moderación, fraternidad y espíritu de progreso. Pero la encrucijada que vivimos me impele a ser realista, indagando en el pretérito y el presente para constatar cuán efectiva es la consonancia entre los dichos y los hechos. Un intelectual de la política y la justicia es riguroso cuando actúa con objetividad, con ánimo de buscar explicaciones desapasionadas a dilemas para la democracia y el derecho. Recordando a Max Weber, puede ser incómodo y hasta ingrato decirlo, mas se trata de un principio ético que, no por su resultado constructivamente crítico, puede confundirse con el abatimiento y el escepticismo.

V. LA CONSTITUCIÓN DE 1980

Desde su gestación, tal vez sea ésta la Constitución chilena que ha sido objeto de más enconada polémica. Por otra parte, es una Constitución que, en punto al Congreso y las relaciones de éste con la Presidencia, no está vigente ni, por ende, viviente. Trátase también de una Constitución que innova profundamente lo preceptuado en las precedentes en cuanto al sistema político, aunque retiene los principios básicos de la democracia constitucional, pero en el marco de un fuerte presidencialismo, reservando un rol a los comandos de las instituciones armadas que puede ser decisivo. En fin, es la Constitución que, en cuanto a la reforma de sus preceptos capitales, contempla la rigidez mayor en los anales de nuestro constitucionalismo.

No voy a entrar en la fórmula política trazada en la Carta Fundamental de 1980, sin perjuicio de señalar que, en mi concepto, ella debe ser parcialmente modificada antes que principie a regir para que cobre efectiva vigencia. Me refiero específicamente al desequilibrio exagerado entre el Jefe del Estado y el Parlamento, trato dispar que se funda, en mi concepto, en el supuesto equivocado que los diputados y senadores fueron, por lo común, demagogos o políticos de bajo vuelo que abusaron de sus atribuciones en perjuicio de la Presidencia y del propio Congreso.

VI. HACIA UNA JURISPRUDENCIA DINÁMICA

Son otros, como he dicho, los asuntos a los cuales quiero aludir.

Por de pronto, observar que la cuasi irreformabilidad de ciertas disposiciones está lejos de convertirla en una Constitución fuerte e institucionalizada, ya que no es declarándola prácticamente inmutable que la Carta Fundamental se hará perdurable.

El tema, sin embargo, que hoy diviso más interesante es el de la revisión judicial como instrumento creativo de conciencia constitucional. Específicamente, lo digo a propósito de cinco sentencias sobre leyes políticas dictadas por el Tribunal Constitucional. Trátase del control preventivo y obligatorio de constitucionalidad ejercido a propósito de los proyectos de las leyes de estados de excepción, Tribunal Calificador de Elecciones, inscripciones electorales, partidos políticos y votaciones populares y escrutinios.

En el tránsito crucial que vivimos desde el régimen autoritario a la democracia, las decisiones en dichas materias han tenido la virtud de quitar carácter semántico o meramente declamativo a la Carta Fundamental, aumentar su índole nominal y, en definitiva, infundirle bastante naturaleza normativa, en la terminología de Loewenstein. El fruto de la tarea jurisdiccional referida, en dos palabras, ha sido contribuir a la conciencia constitucional a través del incremento de la legitimidad de la nueva Constitución. A raíz de aquel esfuerzo, ahora son más los que creen en la Carta Fundamental y menos quienes le guardan recelo.

Para ello, el Tribunal Constitucional debió comenzar por institucionalizarse a sí mismo, demostrando coraje, autonomía e imparcialidad, a la vez que capacidad integradora de los preceptos constitucionales en un sistema por la hermenéutica de contexto, finalista y creadora que ha aplicado en los casos que me ocupan.

Más relevante es, sin embargo, el impulso vivificante que esa magistratura le ha inculcado a una Constitución que concita disensiones en sus definiciones políticas neurálgicas. Ahora, por obra de tal Tribunal, puede confiarse que el régimen jurídico aplicable al plebiscito presidencial que se aproxima y a los que, eventualmente, ocurran sobre reformas constitucionales, será legítimo.

Para comprobar mi aseveración, séame suficiente destacar los rubros siguientes: El Tribunal Calificador de Elecciones y no un organismo "ad hoc" controlará los comicios indicados; en ellos participarán los partidos políticos, los que han podido constituirse con adecuada antelación; la ciudadanía tendrá conocimiento oportuno y oficial del nombre del candidato que le sea propuesto para la Presidencia de la República; la propaganda electoral se hará sin discriminaciones entre las alternativas que tenga el electorado; los independientes podrán intervenir organizadamente en los comicios; toda sanción se aplicará sobre la base de un debido proceso; en fin, el estado de emergencia —si estuviere vigente— no podrá invocarse para suspender ni condicionar las libertades de información y opinión políticas.

VII. CONTRAPUNTO

La sabia visión prospectiva de la jurisprudencia glosada no ha sido compartida, al menos en tres casos, por el órgano legislativo. Me refiero a la ley número 18.662 de 1987, complementaria del artículo 8º de la Constitución; a la ley número 18.667 del mismo año, que modificó el Código de Procedimiento Penal para limitar la facultad de los jueces ordinarios de agregar documentos secretos a los procesos que conozcan; y a la ley número 18.678, también del año indicado, la cual señaló que el Congreso Nacional tendrá su sede y celebrará sus sesiones en la ciudad de Valparaíso.

Sostengo que en los tres ejemplos referidos el legislador se apartó de los preceptos constitucionales respectivos, porque impiden extender el artículo 8º a los medios de difusión, exigen consultar a la Corte Suprema antes de alterar

el Código Orgánico de Tribunales y fijan la misma ciudad capital de la República como lugar de residencia del Jefe del Estado, funcionamiento del Parlamento, de la Corte nombrada y del Tribunal Constitucional.

Pero aún más denotativo de una erosión de la conciencia constitucional es que, en esos ejemplos, se trataba de leyes que debieron ser sometidas al control ex ante del Tribunal Constitucional, pues abarcaban materias propias de las leyes orgánico-constitucionales, respecto de las cuales es imperativo el trámite señalado. Empero ¿es un defecto de la Constitución y de la ley de esa magistratura que ésta sea pasiva y no pueda asumir la iniciativa?, ¿no es una falla del sistema que el legislador eluda tal control de la supremacía, sobre la base de no requerir el pronunciamiento del Tribunal Constitucional por autoasignar a las leyes un contenido distinto del orgánico constitucional que poseen en realidad?

VIII. HOY MUTACIÓN, MAÑANA REFORMA

Cabe esperar que el Tribunal Constitucional persevere en su doctrina y que lo haga no sólo en punto a las leyes, sino respecto de todas sus importantes atribuciones. Confía, además, que el ejemplo que esa magistratura ha dado sea imitado por la Corte Suprema, todos los jueces y, en general, por quienes de cualquier manera sientan como propia la Constitución o tengan fe en ella. Exprimiendo así al máximo las posibilidades de una jurisprudencia creativa y dinámica, será posible que los preceptos constitucionales conflictivos resulten suavizados y que las normas rígidas cobren flexibilidad. El recurso de protección ha sido un medio para conseguir el objetivo referido y bien podría desarrollar más la Constitución si es aplicado en profundidad, verbigracia, en la tutela del derecho a la vida.

Por lo tanto, a cambio de un difícil procedimiento de reforma constitucional, se abren oportunidades a la interpretación de la Carta Fundamental. Quede claro, sin embargo, que no son infinitas las posibilidades actualizadoras y hasta mutantes de la Constitución por la jurisprudencia. Insisto, en consecuencia, en la necesidad de introducirle a tiempo reformas mínimas pero sustanciales, pues es una perspicaz aseveración la que dice que la Constitución es una obra humana, sujeta a modificaciones, y no algo divino de entera perfección.

Repito que la hermenéutica del Tribunal Constitucional debe continuar y ser introducida en todos los ámbitos en que se enseña y aplica el derecho y la política. El desafío estriba, consiguientemente, en que las elites rebasen el positivismo y la concepción ideológicamente dogmática de la tarea gubernativa, vicios cuya marca negativa es ostensible aun en nuestra cultura jurídico-política.

De allí que, junto al rol descrito de una jurisprudencia dinámica, sugiero pensar en otros instrumentos generadores de consenso de la Nación en la legitimidad de su Ley Suprema.

Así, mientras se modifica la Constitución, un Presidente de la República de convicción y estilo genuinamente democráticos podría, por ejemplo, no aplicar las normas sobre disolución de la Cámara de Diputados, implementación de los estados de excepción sólo con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional y veto de los proyectos de reforma de la Carta Fundamental. De esta manera, habría más paridad entre el Jefe del Estado y el Parlamento, en un proceso de mutuo entendimiento que, sin duda, tornaría más eficaz la obra gubernativa, más intenso el disfrute de los derechos y libertades en un clima de paz social

justa y, por último, más consonante la vida política con los preceptos de la Constitución.

IX. EPÍLOGO

He recorrido, en rasgos muy someros y tentativos, un aspecto de la trayectoria política de Chile, cual es el de su conciencia constitucional.

En balance, he intentado demostrar que los ideales son más fuertes que su concreción en hechos. No he indagado las causas de tal desajuste, limitándome a ilustrarlo con algunos ejemplos. Tampoco he bosquejado las consecuencias que tal desequilibrio tuvo, tiene y seguirá teniendo. Pero he efectuado el recorrido hasta culminar con síntomas alentadores y no de desaliento, con esperanza en la revisión judicial y que no excluyen medulares reformas al texto. Que siga creándose conciencia constitucional en los chilenos, eso es lo que pido y continuaré haciendo, no sólo en los dos rubros ahudidos sino, además, en la formación de ciudadanos responsables y participativos.

Nos hallamos entre un fin y un inicio, entre el viejo orden que desaparece y el nuevo que se abre camino fatigosamente. Si los chilenos hemos caído en nuestra trayectoria democrática y constitucional, también es cierto que el ethos republicano nos ha levantado y hecho caminar de nuevo porque es indeleble. No esperemos tanto de las constituciones como del empeño que pongamos por llevar sus postulados a efecto. Renovemos por lo tanto y sin vacilación nuestra fidelidad a los ideales y el tesón por convertirlos en hechos.

Para ello, no olvidemos la vertiente occidental de la cual somos herederos y que enseña que el Poder Institucionalizado celebra sus triunfos en la democracia constitucional y pluralista. Pues, como enseña Bobbio, ¿qué es la democracia de ese cuño sino un conjunto de reglas —y añadido las finalidades— orientadas a la solución de los conflictos sin que se haya de recurrir al derramamiento de sangre? ¿Y en qué consiste el buen gobierno democrático sino, ante todo y sobre todo, en el más riguroso respeto de esos principios y objetivos?