

David Silva Vilche*

Los Desafíos de una nueva Constitución. El aporte de Eduardo Novoa en la actualidad

Los conceptos de solidaridad, primacía del interés general, participación del pueblo en el Estado y economía comunitaria fueron señalados por el profesor Eduardo Novoa Monreal como bases de una nueva organización institucional para Chile. A pesar de la dominación del liberalismo político y económico en Occidente, muchos de sus planteamientos político-jurídicos poseen actual vigencia, a pesar de lo cual requieren reformularse y depurarse de apreciaciones erradas fruto de la confrontación ideológica de la guerra fría.

Aunque el jurista Eduardo Novoa Monreal es más conocido en la historia reciente de Chile por sus teorías jurídicas en defensa de la nacionalización del cobre durante la Unidad Popular, poco difundido es su pensamiento general sobre el Derecho y, en particular, sobre la organización institucional de la Sociedad. En momentos en que amplios sectores jurídicos y políticos se sienten satisfechos por el consenso constitucional alcanzado recientemente, creemos útil revisar las concepciones de este jurista chileno, pues, a pesar de que algunas de sus posturas nos resultan cuestionables, aportan elementos que pueden enriquecer el debate constitucional en Chile, a nuestro juicio reducido a los problemas actuales y poco dado a la innovación.

Primero señalaremos las bases del pensamiento jurídico-político del profesor Novoa y su propuesta de bases de convivencia, para luego realizar un análisis crítico de sus posturas, con miras a rescatar elementos que nos sirvan para mejorar creativamente la institucionalidad chilena.

* Egresado de
Derecho Pontificia
Universidad
Católica de Chile.
Ayudante
de Derecho
Constitucional.

Fundamentos de su pensamiento jurídico-político

Para hincar nuestro trabajo, creemos conveniente resumir los ejes fundamentales del pensamiento del profesor Novoa en torno al orden social y al Derecho, de los cuales se desprenden sus postulados esenciales en materia constitucional y económica social:

1. La convivencia humana se basa en la solidaridad y no en el individualismo, ya que sólo así se resguardan los derechos de todos. El individualismo es el sistema que proponen las clases dominantes para asegurar la supremacía de los más fuertes, en él estamos frente a “*una libertad e igualdad puramente teórica [...] han venido a servir para ocultar la desigualdad real y la sujeción del obrero a un sistema económico esclavizante*”¹.
2. Cada Comunidad humana tiene el derecho de determinar para sí un proyecto de desarrollo conforme al progreso histórico y por lo mismo puede derribar las estructuras caducas que ya no se ajustan a ese deseo popular.
3. El Derecho es un conjunto de reglas técnicas cuyo fin es regular la convivencia de la Sociedad conforme al principio de la solidaridad y al proyecto histórico social, por lo que a ellos se subordina y no a un hipotético Derecho Natural o a principios dogmáticos sobre la justicia, los cuales son usados por la clase dominante para “sacralizar” su poder.

Propuesta institucional del profesor Novoa

En el artículo titulado “Una *normativa jurídica verdaderamente democrática*”, el profesor Novoa señala ciertos puntos esenciales para una organización justa del Estado, sistematizando ideas anteriores. En un esfuerzo mayor de síntesis, hemos agrupado dichos puntos de la siguiente forma:

1. La primacía del interés general sobre el interés de los particulares: Es deber del Estado remover las estructuras injustas que mantienen en situación disminuida a sectores de la sociedad;
2. La Comunidad tiene derecho a participar de manera activa y permanente en la gestión del Estado mediante delegados siempre revocables y funcionarios sometidos a control popular permanente;
3. El Estado es la suprema organización de la Comunidad y su función principal es ejercer la tutoría y gestión normales del interés general. Las amplias facultades del Estado exigen mecanismos de control permanentes sobre este y que la burocracia entienda que sólo existe para el servicio de la Comunidad.

¹ Novoa Monreal, Eduardo, *Una norma jurídica verdaderamente democrática*, en *Obras Escogidas*, Santiago, Ediciones del Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar, 1993, pag. 137.

4. Las leyes deben ser generales y uniformes y no deben regir hechos anteriores a su promulgación. La aplicación del derecho corresponderá a jueces permeables a la realidad social y animados de principios de justicia distributiva en su actuación.
5. Especial importancia tiene la protección de los derechos fundamentales de la persona humana, para lo cual deben existir representantes y fiscalizadores del pueblo con poder suficiente para evitar todo tipo de abusos. La persona también tiene deberes hacia la Comunidad en vista del principio solidario, cuyo cumplimiento el Estado tiene derecho a exigir por medio de la fuerza.
6. El trabajo del hombre debe ser respetado por el Estado y no puede ser cedido como mercancía, con mínimas excepciones que resguarden la dignidad de la persona. Los contratos individuales son lícitos en cuanto recaigan sobre bienes propios y no afecten intereses de terceros o el general.
7. La propiedad privada es aceptada cuando es fruto del trabajo personal y abarca bienes necesarios para la persona y su familia, ejercida conforme al interés nacional, no aceptándose una acumulación de riquezas contraria a dicho interés.
8. Las actividades económicas de mayor importancia deberán ser desarrolladas por el Estado, mientras que las actividades generales serán desarrolladas por los propios trabajadores mediante sistemas de empresas cooperativas o auto-gestionadas. La regla de la expropiación debidamente compensada al particular solamente se justifica cuando se expropian bienes que el particular ha adquirido con su trabajo personal.

El propio profesor Novoa acepta denominar “socialismo” a este modelo de organización, en oposición al sistema capitalista y a las políticas reformistas, aunque reconoce que se le puede llamar “comunitario” por parte de quienes no quieran verse asociados con la filosofía marxista.

Valoración y crítica

Sobre los ejes esenciales del pensamiento político-jurídico del profesor Novoa queremos realizar las siguientes precisiones:

La Solidaridad: Compartimos el criterio expresado. Sin embargo, creemos que el profesor Novoa quedó atrapado en la concepción de una sociedad formada sólo por individuos, sin mencionar a los cuerpos sociales territoriales y funcionales como elementos integrantes del orden social y político. El dilema individualismo-colectivismo pierde gran parte de su validez en el debate político al incorporar a las agrupaciones intermedias que, por un lado, fortalecen a los individuos y, por otro lado, descargan al

Estado de funciones que no necesariamente debe desempeñar, como lo han señalado siempre los representantes del pensamiento social cristiano.²

El Proyecto Histórico del Pueblo: La ideología liberal, y ciertos sectores pretendidamente fundados en la doctrina social cristiana, han pretendido negar validez a los proyectos sociales e históricos de envergadura plasmados en la política y el derecho, ya que según ellos implica convertir a la persona humana en instrumento al servicio de ideologías y de los poderes camuflados tras ellas³.

Rechazamos la postura liberal y neoconservadora sobre el tema, pero sí reclamamos precisiones sobre cómo cada pueblo determina su proyecto histórico social, para evitar las desviaciones totalitarias que son posibles y han ocurrido en el siglo XX. Nuestro autor menciona que se debe recurrir a la sociología, la historia y al derecho vigente, entre otras disciplinas, para averiguar cuál es ese proyecto determinado que varía según cada pueblo⁴. Concordamos con esto, lo cual exige de los juristas, y especialmente de los dedicados al derecho político y constitucional, un acercamiento a otras disciplinas de las humanidades y ciencias sociales, para que de esta forma, las reformas político-institucionales puedan reflejar ese proyecto histórico en armonía con los intereses concretos de la ciudadanía.

El Derecho como mera regla social: Quienes hemos recibido un mínimo de formación en el derecho natural cristiano no podemos dejar de hacer reparos a la postura del autor sobre el tema, la cual creemos es fruto de la confusión entre el derecho –entendido como arte y ciencia de lo justo- y la ley –como instrumento de organización social-, distinción que hace Santo Tomás en la Suma Teológica e incluso los juristas romanos, los cuales nunca pretendieron convertir su arte en un dogma codificado y con ribetes divinos⁵. Además la acusación hecha por Novoa de que el llamado Derecho natural encubría un orden social “reaccionario” no es imputable a esa derecho natural sino a quienes pretendían encubrir con el ropaje iusnaturalista un régimen histórico concreto⁶.

Con respecto a las “bases” propuestas por el profesor Novoa para una nueva organización democrática, queremos realizar las siguientes consideraciones pensando en el ordenamiento constitucional que nos rige y lo que creemos necesario cambiar de él:

La Constitución de 1980 tiene la virtud de señalar el bien común como fin del Estado (aunque quizás en una concepción demasiado liberal en ciertos aspectos) y de referirse al interés nacional y la utilidad pública como límites de algunos derechos

² Entre ellos Messner, Johanness, *Ética Social, Política y Económica a la Luz del Derecho Natural*, Madrid, Rialp, 1967.

³ Entre ellos vd Zanotti, Gabriel, *El Humanismo del Futuro*, versión digital en <http://fce.ufm.edu/Profesores/Invitados/Zanotti/el%20humanismo%20del%20futuro.htm>.

⁴ Novoa Monreal, Eduardo, *El Derecho como obstáculo al cambio social*, México, Siglo XXI, pag. 199.

⁵ Samper, Francisco, *Derecho Romano*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2003, pag. 43.

⁶ D’Ors, Alvaro, *Escritos Varios sobre el Derecho en Crisis*, Roma-Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1979, pag. 10.

constitucionales, pero, como lo señala el profesor Novoa, el concepto de interés general sigue siendo un injerto extraño en un constitucionalismo centrado sólo en derechos individuales, quedando además dentro de lo que la doctrina llama “conceptos jurídicos indeterminados”, sujetos a interpretaciones ambiguas.

Concordamos con el autor en la necesidad de aprovechar conceptos e instituciones propios del derecho penal -en el cual constantemente debe escogerse entre bienes e intereses que chocan y uno de ellos debe primar- para trasladarlos al derecho constitucional⁷, con el fin de determinar los casos en que un derecho individual o grupal debe ceder ante las exigencias del interés nacional, con lo cual creemos que ese concepto, así como el de bien común, perderán buena parte de su actual imprecisión, pasando de ser declaraciones programáticas a normas directamente aplicables. Lo que si nos resulta cuestionable es la equiparación que realiza el autor de los conceptos de “bien común” e “interés general”, ya que esta última expresión tiene, a nuestro juicio, una connotación política contingente, mientras que la primera tiene un carácter más estable.

Creemos que la postura del profesor Novoa acerca de la naturaleza del Estado abre nuevas posibilidades a quienes no comparten la separación tajante entre Estado y Sociedad que realiza la ideología liberal. El Estado es la “organización suprema de la Comunidad”, es decir, un instrumento de gestión de los asuntos sociales surgido de la propia comunidad, no un poder extraño a la misma, y es por ello que el Estado tiene la potestad (entendida como derecho-deber) de dirigir a los miembros de la Comunidad con miras a la realización del proyecto histórico de la Nación. Sobre las múltiples funciones que el Estado así concebido debe realizar, nuestro autor señala: *“proteger a la familia y promover políticas de población [...] preservación y mejoramiento de las condiciones ambientales [...] extirpar lacras sociales como la drogadicción [...] apoyar y sostener la salubridad pública, la educación en sus diversos niveles y el desarrollo de un plan de viviendas populares”*⁸, entre varias otras destinadas a procurar un mayor bienestar de la población.

No estuvo ciego el autor -aunque de su lectura pueda desprenderse lo contrario- de los peligros contenidos en tanto poder para el Estado, para lo cual precisó que la organización estatal futura debía tomar ciertos resguardos para evitar la tiranía burocrática. Uno de ellos es el equilibrio entre las funciones de los órganos del Estado, de manera que exista un control recíproco, y la descentralización político-administrativa que concilie la planificación nacional con el desarrollo autónomo de los gobiernos locales, reflexiones que, a nuestro juicio, alejan al autor de las concepciones del “centralismo democrático” marxista-leninista, basado en la unidad del poder. Volvemos a insistir en la omisión del autor sobre los cuerpos sociales como actores de una democracia participativa, y que de hecho así fueron entendidos por algunas corrientes alternativas del socialismo como lo fue (entiéndase, como modelo teórico) la autogestión yugoslava.

⁷ Novoa, Eduardo, *El derecho*, pag. 196.

⁸ Novoa Monreal, Eduardo, *Por una norma*, en *Obras Escogidas*, pag. 156.

Consecuencia lógica de esta concepción del Estado es que los ciudadanos tienen derecho a participar con poder decisorio, ya que el Estado es un instrumento creado por la Nación y puesto a su exclusivo servicio. La concepción de democracia sustentada por el profesor Novoa ciertamente es la de una democracia socialista, aunque se desprende de sus textos que el autor no comparte la visión marxista-leninista de la democracia, ya que fundamenta su concepción de Estado en la idea de solidaridad, tomada en gran parte de León Duguit, para el cual, “*los hombres de un mismo grupo social son solidarios [...] porque tienen necesidades comunes cuya satisfacción ellos no pueden asegurar sino mediante la vida en común*”⁹. La idea de solidaridad, creemos, es contraria a la lucha de clases en cuanto ley fatal de la historia, concepción que no hallamos en el jurista.

¿Qué debería definir una democracia socialista según el profesor Novoa? Aquí el autor es bastante laconico y sólo se remite a pedir una amplia participación del pueblo en la gestión pública, la existencia de delegados elegibles y revocables en todo momento y la “*lucha contra el burocratismo*”¹⁰, expresiones comunes en la teoría política del socialismo, particularmente en la obra de Lenin, *El Estado y la Revolución*, cuya teoría de la dictadura proletaria rechazamos de plano. Vale la pena por ello referirse rápidamente a algunos de esos principios, tal como estaban enunciados —a modo ejemplar— en la antigua Constitución Yugoslava¹¹, un modelo de socialismo alternativo al Estado leninista, del cual podemos extraer conceptos útiles para la realidad política de hoy.

Dicha Constitución consagraba el derecho de los ciudadanos a resolver sobre asuntos públicos en asambleas de electores, referéndum y otras formas de decisión directa; derecho a elegir y ser elegido a los órganos colegiados representativos, a proponer candidaturas, a proponer revocación del mandato y resolver sobre ésta; derecho a promover iniciativas para convocar asambleas de electores, referéndum y formas de control social, derecho a estar informado sobre la actividad de los órganos representativos y de los funcionarios públicos; derecho a discutir la labor de dichos órganos y funcionarios y a dirigirles propuestas sobre temas públicos. Como se podrá ver, muchas de esas exigencias son extrañas a la democracia liberal clásica, en la cual los representantes elegidos se desvinculan de los electores y gestionan el Estado por su cuenta y riesgo, con un temor permanente a una participación ciudadana institucionalizada y estable.

Sobre los derechos de las personas, nuestra Carta Fundamental ha sabido arbitrar medios judiciales para su debido resguardo de abusos estatales y privados, como los recursos de amparo y protección. Sin embargo, creemos que el profesor Novoa apuntaba también a la existencia de mecanismos políticos de protección de los derechos, sea a través de los delegados populares, o de instituciones como el Defensor ciudadano. Esto tiene especial importancia tratándose de los llamados “derechos sociales”, cuya realización,

⁹ Novo Montreal, *El derecho*, pag. 130.

¹⁰ Novoa Montreal, *Bases para una nueva Constitución Chilena*, en *Obras Escogidas*, pag. 368.

¹¹ *Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia*, promulgada el 7 de abril de 1963, en particular el artículo 34.

a nuestro juicio, es difícil de conseguir a través de un *iudicium* –más adecuado para la resolución de conflictos patrimoniales-, pero posible a través de una institución de carácter político, capaz de poner en movimiento la máquina funcionaria del Estado a fin de obtener el servicio público garantizado.

La Constitución de 1980 también tuvo el merito de señalar deberes constitucionales aparte de los derechos, pero tiene el defecto, aparte de los relativos a las obligaciones militares, de buenas intenciones y deseos de una actitud patriótica y participativa por parte de los ciudadanos. Creemos que, de la misma forma que los derechos constitucionales deben ser exigidos al Estado por vías jurídicas al efecto, los deberes pueden ser exigidos por el Estado, pero para ello es preciso que dichos deberes sean enunciados en forma clara y que se refieran a conductas externas de las personas y, por ejemplo, el cuidado de los hijos, el trabajo, el respeto del orden público y el ambiente, etc. (todo en la medida de las posibilidades de cada persona), deberían ser conductas exigibles a cada persona, por cuanto son indispensables para un funcionamiento ordenado de la sociedad. Para quienes crean que esto es un estatismo asfixiante, vale recordar que es precisamente el incumplimiento de estos y otros deberes por parte de las personas lo que trae la intervención del Estado empresario y administrador de recursos como suplencia.

Concordamos plenamente con el gran valor que da el autor al trabajo humano, en conformidad a las directrices centrales de la doctrina social cristiana, que le reconoce primacía por sobre el capital y rechaza su concepción como una mera mercancía. A pesar de ello, igualmente preferimos corregir al jurista –influido en demasía por la dialéctica capitalismo-socialismo en la relación laboral- y proponer una nueva concepción del trabajo organizado y de la empresa, tal como la propuso el romanista Álvaro D’Ors: “*la empresa, propiamente natural, es una sociedad de personas que aportan servicios de interés común; sólo ellos son propiamente los socios*”¹², idea que incorpora a los trabajadores a los beneficios y gestión de la empresa –sin perjuicio de que se acepte participar sólo por jornal- y aleja de la dirección al “socio capitalista”, que para D’Ors sólo debe mantenerse como prestamista ajeno a la comunidad de trabajo.

La desconfianza del profesor Novoa hacia la propiedad privada se manifiesta en su deseo de restringirla lo más posible, e incluso en sus escritos se manifiesta un desprecio por instituciones como la protección de los derechos, adquiridos, la irretroactividad y la herencia¹³, y creemos que su error fue el no ver en la propiedad privada una protección de la libertad individual y familiar contra los abusos no sólo del Estado, sino de otros poderes sociales o económicos. Por ello corregimos la propuesta de nuestro autor en el sentido de que las formas de la propiedad pueden y deben ser varias, existiendo bienes individuales, familiares, comunales, cooperativos y los que pertenezcan a la Nación toda

¹² D’Ors, Álvaro, *Derecho y sentido común*, Madrid, Civitas, 1999, pag. 159.

¹³ Novoa Monreal, Eduardo, *Un escamoteo de los juristas, el derecho de propiedad*, en *Derecho, Política y Democracia, un punto de vista de izquierda*, Bogotá, Editorial TEMIS, 1983, pag. 75-77.

(otro asunto es a quién corresponda la gestión y usufructo de los bienes nacionales), ya que, como señala Pío XII, el concepto de propiedad es “*relativo y analógico según las circunstancias históricas y geográficas [...] contiene elementos permanentes y esenciales, principalmente el poder de gestión y disposición, pero reviste matices diferentes según el contexto social en que se encuentra*”¹⁴.

La organización de un futuro sistema económico genera también ciertas dudas y legítimas aprensiones. La primera es que falta establecer criterios que permitan determinar cuáles son las actividades económicas de mayor importancia y que deben ser desarrollados por el Estado. La segunda es la forma en que dicha gestión estatal debe realizarse y qué medios de control y participación popular establecerá. La tercera es la duda que genera el establecer un sistema basado generalmente en la autogestión obrera, negando otras posibilidades como las empresas familiares y las empresas privadas en las cuales el empresario igualmente establece formas de participación en la gestión y en los beneficios. Creemos que es posible establecer un régimen de “empresa de trabajadores” como las propuestas en Chile a comienzos de los 70 –particularmente por la Democracia Cristiana– que permitan compatibilizar la iniciativa privada con la gestión de los trabajadores, como ya lo señalamos al referirnos a la propuesta del profesor D’Ors.

Nos preguntamos también si a este sistema institucional alternativo se le debería llamar necesariamente “Socialismo”. Creemos, en vista de los elementos positivos que tiene la propuesta del profesor Novoa, sumamente perjudicial insistir en esta denominación, por cuanto se le asimilaría con el “socialismo real”, exitoso ciertamente en la construcción de potencias militares y políticas, pero totalmente fracasado en la búsqueda de una justa distribución de la riqueza y de participación popular. La expresión “democracia popular” tampoco es recomendable, no porque también tiene mala fama histórica ligada a los socialismos reales, sino porque la misma expresión implica un pleonismo.

¿Cómo denominar, entonces, a este modelo político alternativo, hechos los alcances y críticas que creemos necesarias? Podríamos hablar, aunque sea de forma provisoria y sujeta a correcciones, de Proyecto Nacional o Democracia Nacional, ya que le damos especial importancia a lo señalado por el autor en cuanto a que cada Nación puede y debe forjar su proyecto histórico, y ese proyecto debe implementarse a través de un sistema democrático con amplia participación de todas las personas, tanto en la toma de decisiones políticas como en la distribución de los bienes materiales y culturales. El mismo autor parece darnos la razón al señalar como metas del nuevo ordenamiento institucional propuesto el lograr en la ciudadanía “*conciencia de hallarse todos insertos en una gran tarea; voluntad de participación en los esfuerzos comunes*” y “*recuperación de la confianza en los destinos de Chile*”¹⁵, un ideal de conducta colectiva que sólo es posible

¹⁴ Citado por San Alberto Hurtado en *Moral Social*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2004, pag. 309.

¹⁵ Novoa Monreal, Eduardo, *Por una norma jurídica verdaderamente democrática*, en *Obras Escogidas*, pag. 157.

en una Comunidad Nacional, y que poco tiene que ver con un “Estado Proletario” basado en la represión despiadada y permanente de los “enemigos de clase”¹⁶ reales o hipotéticos.

Nuestra labor

Se podrá estar o no de acuerdo con las ideas propuestas por el autor y complementadas modestamente por este análisis, pero no cabe duda de que replantean problemas sobre el Estado y la democracia que se creían resueltos tras el fin del socialismo real. ¿Qué misión nos toca a los dedicados al derecho político y constitucional ante estos problemas y hacia dónde debemos volver la mirada?

Primero: Seguir trabajando sobre el tema del bien común, su asimilación con el concepto de interés general y sus aplicaciones concretas en la vida social, ya que nuestro autor, señalando varios ejemplos a título ejemplar¹⁷, demostró que no son conceptos meramente programáticos, sino que pueden tener efectos muy graves sobre los derechos de las personas.

Segundo: Elaborar nuevos canales de participación ciudadana y representatividad que superen los límites del liberalismo clásico y prédicas demagógicas como las del “gobierno ciudadano”; perder el miedo a la democracia directa en el ámbito local —donde a nuestro juicio puede tener real efectividad— y al control ciudadano sobre la actividad de los parlamentarios y de los partidos. Esto significa superar la “predica” de la participación y avanzar a la “institucionalización” de la misma.

Tercero: Reafirmar el concepto del Estado, no entendido como una maquinaria de funcionarios puesta por encima del pueblo y opresora de las libertades individuales, sino como un instrumento técnico y jurídico de la Comunidad organizada, a través del cual las personas realizan la gestión de los asuntos públicos a nivel local y nacional, para, de esta forma, poner en marcha el proyecto histórico social de la Nación Chilena.

¹⁶ Sobre esta materia vd. Lenin Vladímir, *El Estado y la Revolución y Las Tareas Inmediatas del Poder Soviético*, en *Obras Escogidas en tres tomos*, Moscú, Editorial Progreso, 1971, tomo II.

¹⁷ Novoa Montreal, Eduardo, *Por una Renovación del Derecho*, en *Obras*, pag. 129-130.