

"SOBRE LA EFICACIA NORMATIVA DE LAS  
DISPOSICIONES DE PRINCIPIO  
DE LA CONSTITUCION"

VEZIO CRISAFULLI

NOTA INTRODUCTORIA \*

1.—La extraordinaria proliferación de declaraciones de principios en las Constituciones políticas más recientes, y que sea por reales necesidades políticas sea por simple acomodamiento a una moda impuesta en la técnica legislativa, tiende a concretarse en nuestra Constitución vigente mediante un proyecto de enmienda constitucional (30 de noviembre de 1964), que por simple gravitación de las fuerzas políticas actuales, probablemente ha de ser aprobado sin modificaciones substanciales, al menos en esta materia, nos induce a formular algunas reflexiones en torno al valor jurídico de tales declaraciones de principios en el derecho constitucional chileno, sugeridas principalmente por la lectura del artículo del Profesor Vezio Crisafulli "Sobre la eficacia normativa de las disposiciones de principio de Constitución", que, en una traducción, un tanto libre, entregamos en esta misma publicación.

El problema es a nuestro juicio superlativamente importante y de su elucidación correcta debe aparecer en forma clara si las esperanzas que alguna o una gran parte del pueblo cifra en la reforma constitucional tienen un fundamento real y serio con respecto de su eficacia en el ámbito considerado.

2.—Para un adecuado enfoque histórico de la cuestión, conviene ante todo precisar que las Constituciones contemporáneas en materia de declaraciones de principio no forman

\* de Mario Cerda Medina, profesor de Derecho Constitucional de la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción.

una singularidad excepcional, pues, como lo ha hecho presente el Profesor Crisafulli, declaraciones de principios ha habido siempre, desde el comienzo del llamado constitucionalismo moderno, sea en forma de enunciados programáticos expresos, sea en forma de declaraciones de derecho, sin contar, además, que toda Constitución, cualquiera que sea su valor político, se estructura siempre, implícitamente, sobre la base de ciertos principios generales que forman como su sustrato filosófico-político y que, por lo mismo, hay que considerar siempre presentes.

Son demasiado conocidos los documentos constitucionales elaborados en los siglos XVIII y XIX que contienen declaraciones de derechos y enunciados programáticos para detenernos en un examen exhaustivo o siquiera elemental. Baste citar la célebre "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789, y promulgada el 3 de noviembre del mismo año; la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", aprobada por la Convención Nacional francesa el 23 de junio de 1793 y publicada como encabezamiento de la Constitución de 24 de junio de 1793, y el Preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 17 de noviembre de 1787 y las adiciones o enmiendas a esa Constitución, todos fecundos modelos para la elaboración constitucional posterior en otros tiempos y latitudes (1).

Durante el Siglo XX, las Constituciones alemana de 11 de agosto de 1919 (Constitución de Weimar) y las de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1918, 1924 y 1936, contienen extensas declaraciones de principios en las

(1) Sobre el particular, confróntese A. Aulard y Boris Mirkine Guet-zévitch: "Les déclarations des droits de l'homme". Payot. París. 1929; M. Duverger: "Constitutions et documents politiques. Presses Universitaires de France. París. 1957; Carlos Sánchez Viamonte: "Las Instituciones Políticas en la Historia Universal". Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958.

que se irán a inspirar muchos de los textos políticos fundamentales vigentes.

Queda claro, entonces, que ni las declaraciones de principios ni los enunciados programáticos son acontecimientos insólitos en la historia constitucional de los diversos pueblos y una elemental reflexión conducirá también a la conclusión de que, aún sin tales declaraciones o enunciados explícitos, toda Constitución lleva la impronta o sello de una o muchas concepciones filosófico-políticas imperantes en un determinado tiempo y lugar.

Naturalmente el contenido de las declaraciones de principios, enunciados programáticos y postulados de filosofía política, ha variado con el transcurso del tiempo y frente a las concepciones típicamente liberales e individualistas de los Siglos XVIII y XIX, en las Constituciones del Siglo XX las concepciones igualitarias y sociales son las que prevalecen, aunque muchas veces se combinen con las anteriores (2).

3.—Tampoco puede decirse que las declaraciones de principios y enunciados programáticos sean extraños a nuestros textos políticos fundamentales, porque, en una u otra forma, los acogen tanto los Reglamentos Constitucionales de los primeros años de la República, cuanto las Constituciones propiamente tales, una de las cuales, la de 1823 (Constitución moralista de Egaña) camina muy lejos por esta vía. Pero sin tomar como paradigma la Constitución moralista y recurriendo a textos fundamentales menos proclives a la fantasía utópica o al anacronismo, tanto la Constitución Política de 25 de mayo de 1833 como la de 18 de septiembre de 1925, contienen, con cierta amplitud, esas declaraciones y enunciados, transidas del espíritu demo-liberal decimonónico, aunque la última, como para estar a la altura de los tiempos, otorga algunas concesiones a la naciente tendencia social del derecho.

(2) Giuseppe D'Eufemia: "Costituzioni". Editrice Studium, Roma, 1955, sobre todo el Capítulo II.

Un somero examen de algunos textos constitucionales bastarán para confirmar nuestro aserto.

Como producto de su época, la Constitución Política de 1833 se gesta bajo la inspiración liberal individualista, común por lo demás, a las Constituciones del Siglo XIX. Sus disposiciones, por consiguiente, tienden a exaltar la libertad del individuo —poseedor de derechos originarios e ilimitados— frente al Estado— titular únicamente de derechos derivados y restringidos y, como quiera que sea, puesta al servicio de la espontaneidad individual, fuente de todo progreso y bienestar, según la ideología imperante (3).

El fiel trasunto de esta concepción la encontramos en declaraciones con evidente sentido doctrinario y programático, como las que consagran la libertad individual en sus diversos aspectos.

Los Capítulos V y X contienen una enunciación bastante completa de las libertades e igualdades clásicas (libertades personal, de permanencia y locomoción, de opinión, de petición, de trabajo e industria, igualdad ante la ley, ante los tribunales, ante los cargos y cargas públicas, etc.), al mismo tiempo que establecen “la inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción de que pertenezcan a particulares o comunidades, y sin que nadie pueda ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella por pequeña que sea, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial; salvo el caso en que la utilidad de Estado, calificada por una ley, exija el uso o enajenación de alguna; lo que tendrá lugar dándose previamente al dueño la indemnización que se ajustare con él, o se avaluare a juicio de hombres buenos” (Artículo 12 N° 5°) y como corolario que “Todo autor o inventor tendrá la propiedad exclusiva de su descubrimiento,

(3) Ver Carl Schmitt: “Teoría de la Constitución”, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid s/f/e, págs. 145 a 160; Arturo Sampay: “La Crisis del Estado de Derecho Liberal Burgués”, Losada, Buenos Aires, 1942, págs. 62 a 83.

o producción, que le concediere la ley; y si ésta exigiere su publicación, se dará al inventor la indemnización competente" (Artículo 152), con las garantías de no "podrá imponerse en caso alguno la pena de confiscación de bienes" (Artículo 145); que "ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir clase alguna de auxilios, sino por medio de las autoridades civiles, y por decreto de éstas" y que "no puede exigirse ninguna especie de servicio personal o de contribución, sino en virtud de un decreto de autoridad competente, deducido de la ley que autoriza aquella exacción, y manifestándose el decreto al contribuyente en el acto de imponerle el gravamen" (Artículo 149), y para resolver una materia objeto de viva preocupación en la fecha de su promulgación, el Artículo 162 dispone que "Las vinculaciones de cualquiera clase que sean, tanto las establecidas hasta aquí como las que en adelante se establecieren, no impiden la libre enajenación de las propiedades sobre que descansan, asegurándose a los sucesores llamados por la respectiva institución el valor de las que se enajenaren".

Pero aparte de la consagración de normas específicas destinadas a aclarar derechos individuales que la Constitución "asegura" a todos los habitantes de la República (Artículo 12, inciso 1º) y del establecimiento de "garantías de la seguridad y propiedad" (epígrafe del Capítulo X), la Constitución Política de 1833 se ocupa de formular declaraciones de principios y enunciados programáticos en otras disposiciones. Por vía de ejemplo, señalemos algunas de ellas: El artículo 2º expresa que el "Gobierno de Chile es popular representativo" (esto es la Constitución toma partido por el principio de doctrina política que ve en el pueblo la suprema fuente del poder, pero lo condiciona por medio de la idea de representación, lo que se hace más patente al considerar el artículo 4º que dispone que: "La soberanía reside esencialmente en la nación, que delega su ejercicio en las autoridades que establece esta Constitución", y que se refuerza con lo que expresa el artículo 158: "Toda resolución que acordare el

Presidente de la República, el Senado, la Cámara de Diputados a presencia o requisición de un ejército, de un general al frente de fuerza armada, o de alguna reunión del pueblo, que, ya sea con armas o sin ellas desobedeciere a las autoridades, es nula de derecho, y no puede producir efecto alguno”.

El artículo 5º dispone que “la religión de la República de Chile es la católica romana; con exclusión del ejercicio público de cualquiera otra” (El carácter doctrinario de esta norma no puede ser más evidente y no merece mayor comentario).

El artículo 8º, por otra parte, establece una forma de sufragio restringido muy difundida a la sazón, y de clara inspiración burguesa, al reservar su ejercicio solamente a los propietarios y las personas que en el ejercicio de una industria o arte, o el goce de algún empleo, renta o usufructo, obtengan emolumentos o productos que guarden proporción con la propiedad o capital cuyo valor se fijará de diez en diez años por una ley especial.

Los artículos 21 Nº 2 y 32 Nº 4 se hallan imbuídos de la idea de restringir el electorado pasivo (derecho a ser elegido) para los cargos de Diputado o Senador, respectivamente, en favor de las personas que dispusieran de una renta fijada por la misma Constitución.

Y para no abundar en citas legales excesivas, es conveniente advertir que la Constitución de 1833 es celosa de resguardar el principio de la separación de las funciones, al establecer que “Ninguna persona o reunión de personas puede tomar el título o representación del pueblo, arrogarse sus derechos, ni hacer peticiones a su nombre” (Artículo 159), idea que se refuerza al proclamar el principio de la legalidad en el ejercicio de cada función, por medio del artículo 160: “Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas, pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo”.

Es indudable que las citas espigadas demuestran que las declaraciones de principios no han estado ausente del texto de la Constitución de 1833, sino que, por el contrario, toda la Constitución citada se halla estructurada, de acuerdo con la época de su promulgación, sobre la base de doctrinas políticas bien definidas y perfectamente identificables, que, en su mayor parte, han sido transvasadas a la Constitución Política vigente (de 1925).

La Constitución de 18 de septiembre de 1925, que actualmente nos rige, puede decirse que, desde un punto de vista de dogmática constitucional, es muy similar a la de 1833, 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 géneris), al perfeccionamiento del sistema democrático (por la extensión del sufragio político), al mejoramiento del sistema calificador de elecciones (establece un Tribunal apropiado), al control de la Constitucionalidad de las leyes por medio de un órgano judicial (La Corte Suprema) con efectos muy restringidos y a la incorporación de algunos derechos sociales al cuadro de o lista de derechos individuales contenidos en la Constitución anterior (4).

La complementación de los derechos individuales se realiza especialmente a través de la incorporación del concepto de "función social" de la propiedad, que incide en el artículo 10 N° 10° de la Constitución y del artículo 10 N° 14, que contiene una enunciación tan genérica, tan omnicomprendensiva, que bien podría sostenerse con don José Maza (en intervención oral durante las Primeras Jornadas Chilenas de Derecho Público, Santiago de Chile, 1961) que allí se ha-

(4) Ver José Guillermo Guerra: "La Constitución Política de 1925", Establecimientos Gráficos Balcells y Co., Santiago de Chile, 1929. Mario Bernaschina G.: "Manual de Derecho Constitucional", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1951, Tomo II, págs. 31 a 47.

llan en germen todas las nuevas tendencias constitucionales sobre derechos sociales de la primera post guerra mundial (1914-1918).

En efecto, la Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

Nº 14º “la protección al trabajo, a la industria, a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización.

“El Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar”.

“Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así”.

“Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad”.

Aunque la enunciación contenida por el Nº 14 del Art. 10º de la Constitución Política no corresponde exactamente a la llamada “tabla de los derechos sociales” (5), la verdad es que el texto citado constituye una clara demostración del viaje experimentado por el derecho constitucional chileno a partir de 1925.

4.—La exposición que precede ha tenido por objeto señalar el cuadro constitucional chileno en materia de declaraciones de principios a través de sus más importantes Constituciones republicanas, aunque comprendemos que tal cuadro no

(5) Ver: Mario Cerda Medina: “Actuales tendencias en materia de Garantías Constitucionales”. En la “Revista de Derecho y Ciencias Sociales”, Universidad de Concepción, Concepción, Nº 122, págs. 31 a 46.

constituye una descripción exactísima y, perdónesenos, ni siquiera rigurosamente sistemática de tales textos políticos fundamentales. Una exégesis adecuada puede obtenerse de otras fuentes citadas y a ellas nos hemos remitido (6). De intento hemos querido solamente demostrar que existe cierto paralelismo entre la textura de las Constituciones manejadas por el Profesor Crisafulli y las nuestras, cuya semejanza parece indubitable, con la mira, tan alta que parece exceder nuestras fuerzas, de demostrar también que los problemas que el erudito profesor plantea o intenta resolver guardan mucho parecido con los que preocupan a los juristas chilenos.

El problema que plantea el Profesor Crisafulli es el de la eficacia normativa de las disposiciones de principios de la Constitución que, como es natural, enfoca dentro del marco de la Constitución italiana que entró en vigencia el 1 de enero de 1948.

A este respecto el distinguido publicista italiano formula las siguientes proposiciones:

1º—El problema de la eficacia jurídica —normativa o no— se centra en torno a las disposiciones de principios contenidas en la Constitución que tienen carácter programático

(6) Confróntese especialmente:

José Guillermo Guerra: "La Constitución de 1925", Establecimientos Gráficos Balcells, Santiago de Chile, 1929; Alcibiades Roldán: "Elementos de Derecho Constitucional", Imprenta Barcelona, Santiago de Chile, 1913; Manuel Carrasco Albano: "Comentarios sobre la Constitución Política de 1833", Imprenta y Librería del Mercurio, Valparaíso, 1958; Jorge Hunneus: "La Constitución ante el Congreso", 3 tomos, Santiago de Chile 1890, 1891 y 1892; Mario Bernaschina González: "Manual de Derecho Constitucional", Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1951; Alejandro Silva Bascuñán: "Tratado de Derecho Constitucional", Santiago de Chile, 1963; Carlos Andrade Geywitz: "Elementos de Derecho Constitucional Chileno", Santiago, 1963; Sergio Galaz Ulloa: "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Concepción (Chile), 1960; Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile: "La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile y la Constitución de 1925". Carlos Estévez Gazmuri: "Elementos de Derecho Constitucional", Santiago, 1950; Rafael Raveau: "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Chileno", Santiago de Chile, 1939.

al señalar lo que podrá o no disponerse en ciertas hipótesis o materias vinculadas por el fenómeno común a toda una serie de Constituciones modernas y que se concreta en la regulación del particular sistema de relaciones de clases y con respecto al cual fenómeno la Constitución significa un punto de equilibrio entre las diversas fuerzas y programas políticos.

2º—La Constitución italiana traduce una parte considerable de las reivindicaciones sociales más radicales hechas valer por esas fuerzas, pero quedando algunas sin desarrollo integral y cumplido para determinar una nueva disciplina operativa directamente, aunque, en todo caso, siendo acogidas a título de máximas, destinadas a ser desarrolladas ulteriormente por la actividad legislativa de los parlamentos futuros.

3º—La Constitución italiana presenta, pues, dos caras: una dirigida a regular la estructura del Estado y la forma de Gobierno y a consagrar las libertades democráticas tradicionales, recuperadas después del paréntesis fascista, así como las libertades democráticas que las fuerzas más avanzadas del conglomerado político han logrado traducir en una precisa y actual reglamentación de derecho positivo; la otra, dirigida a determinar las premisas para un desarrollo por venir, estableciendo directivas programáticas para la acción de los futuros legisladores.

4º—Debe reconocerse francamente que las disposiciones de principios, aún las programáticas, tienen contenido y valor normativo, salvo algunas rarísimas no susceptibles de expresar alguna regla de conducta, por su excesiva generalidad e indeterminación. Todas las demás establecen verdaderas normas jurídicas: normas-principios antes que normas particulares.

5º—No debe reconocerse ninguna diferencia sustancial en cuanto al contenido normativo entre las disposiciones constitucionales que enuncian principios generales ya en realización y las que establecen principios generales puramente programáticos, esto es aquellas que precisan las líneas fundamentales de desarrollo en orden a ciertas materias. Los dos gru-

pos de normas difieren, en cambio, en cuanto a sus respectivos destinatarios, puesto que las primeras van dirigidas a los diversos sujetos del ordenamiento estatal, en tanto que las segundas son dirigidas únicamente a los órganos legislativos.

6°—Las dificultades e incomprensiones con respecto a las disposiciones de principios y en especial las programáticas, derivan de la carencia de un claro concepto de los principios generales, así como de la deficiente profundización del sistema de fuerzas políticas expresadas en la nueva Constitución.

7°—El punto de partida para una exacta inteligencia de la naturaleza jurídica de los principios generales es el concepto de norma-principio. Normas-principios son las normas fundamentales de las que derivan lógicamente las normas particulares que regulan inmediatamente relaciones y situaciones específicas de la vida real y aunque estas normas-principios no hayan sido formalmente expresadas por el constituyente, son siempre inferibles por el intérprete a través del procedimiento de abstracción generalizadora de las normas particulares expresas, señalado por el artículo 12 de las disposiciones preliminares del Código Civil italiano.

La diferencia entre normas-principios y normas particulares es esencialmente relativa y muchas veces prácticamente irrelevante, puesto que una norma que se toma como principio respecto de muchas otras subordinadas, aparece como norma subordinada frente a una norma-principio ulterior que la comprenda. Empíricamente, no obstante, es fácil distinguir entre las normas particulares, las más generales de entre las normas-principios, llamadas precisamente por esto, principios generales, en cuanto son comunes a una serie de normas particulares subordinadas.

8°—Resumiendo las diversas hipótesis posibles en abstracto en lo que concierne a las relaciones entre principios generales y normas particulares, puede ocurrir, según Crisafulli:

- a) Que los principios generales no se hallen formulados

explícitamente, sino que sean inferibles a través de normas subordinadas del ordenamiento, que las presuponen;

b) Que los principios generales hayan sido formulados en disposiciones constitucionales y que ya hayan dado lugar al establecimiento de un cierto número de normas subordinadas (sin que tenga importancia que la formulación del principio general haya precedido o seguido a la producción de las normas subordinadas mismas).

c) Que los principios generales estén formulados en disposiciones constitucionales, sin traducirse todavía en ningún hecho normativo dependiente o subordinado, vale decir, sin que hayan sido producidas las normas subordinadas que cada uno de los principios generales continen potencialmente, y aquí pueden presentarse dos hipótesis:

1º—Que se traten de principios que disciplinen fundamentalmente y de modo inmediato ciertas materias, o bien:

2º—Que se trate de principios que disciplinan solamente una actividad futura de los órganos estatales —y precisamente de los órganos legislativos— respecto de determinadas materias.

9º—Cuando se trate de principios no formulados explícitamente, pero inferibles de normas particulares subordinadas, tales principios han ya cumplido su función constructora a través de las normas particulares subordinadas que sirven para revelarlos o descubrirlos. La misma función constructora han cumplido los principios generales expresos que han dado lugar a la formulación de normas particulares subordinadas, que obviamente sirven también para confirmarlos. Sin embargo, estos principios generales —implícitos o explícitos— no quedan agotados por el hecho de haber producido normas particulares subordinadas, pues es evidente que de esos principios pueden todavía derivarse nuevas normas particulares que representen ulteriores especificaciones de los mismos y, en todo caso, los principios generales pueden desarrollar un importante rol hermenéutico con relación a las normas vigentes o por venir.

10°—Cuando se trata de principios generales expresamente formulados, pero que no han producido normas subordinadas dentro del ordenamiento jurídico, aparece de lleno el sentido programático de esos mismos principios, en cuanto su formulación constitucional representa la adopción por el constituyente de una cierta directiva de desarrollo del ordenamiento y plantea, por tanto, la exigencia de una posterior y más particularizada realización o, por lo menos, de una no contradicción por parte de la normación sucesiva. Y precisamente porque se presume que tales principios generales van a ser desarrollados coherentemente por el legislador futuro —a menos de probarse inequívocamente una voluntad legislativa contraria— es que tales principios asumen una eficacia jurídica interpretativa respecto de las normas subordinadas que disciplinen las materias a que ellos se refieren, lo que quiere decir que las normas subordinadas deberán interpretarse del modo más coherente con tales principios. No obstante, es de observar que una eficacia integradora del todo semejante a los principios generales comprendidos en las hipótesis a) y b) es desarrollada únicamente por los del N° 1 de la letra b), puesto que mientras no se produzcan normas subordinadas que los desarrollen, ofrecen por sí solos la regulación de todos los casos comprendidos dentro de su especie. En cambio, los comprendidos en la letra b) N° 2 carecen de esa eficacia integradora, puesto que no han sido establecidos por el constituyente para disciplinar una determinada materia, sino como principios destinados a disciplinar el comportamiento del legislador futuro, por lo que resultan en verdad los únicos realmente programáticos en sentido estricto. Sus destinatarios —los legisladores futuros— deben considerarlos siempre presentes, sin desviarse de ellos sino por un motivo plausible, que no podría ser otro sino la existencia de principios generales contradictorios, actuales y sobrevinientes.

11°—Sobre la base de lo expuesto, el Profesor Crisafulli sienta las siguientes conclusiones para el derecho positivo italiano:

a) La formulación en la Carta Constitucional de principios generales ya operantes en el ordenamiento jurídico (principios confirmativos) otorga a dichos principios carácter formalmente constitucional y por consiguiente rodea a las instituciones que presiden de garantía especial en orden a que la formulación posterior de normas legales contradictorias o incompatibles concretaría una violación constitucional susceptible de control por parte de la Corte Constitucional;

b) La formulación en la Carta Constitucional de principios generales nuevos acompañados de formulación de normas subordinadas (sea en la misma Constitución o en leyes ordinarias) consigue el mismo efecto y tiene el mismo valor de la hipótesis que precede;

c) La formulación en la Carta Constitucional de principios generales nuevos, sin el acompañamiento de normas subordinadas y mientras tales normas no hayan sido creadas, representa la adopción de una cierta línea de desarrollo del ordenamiento jurídico que deberá presumirse seguida posteriormente por el intérprete. El vínculo que surge para el legislador futuro deviene en el derecho constitucional italiano jurídicamente obligatorio —y no ya solamente *directivo*—, debido a la mayor jerarquía formal de la Constitución con respecto a la legislación ordinaria. Por lo tanto, la formulación de leyes posteriores que contradigan o sea incompatibles con los principios generales, será inconstitucional y susceptible de control por la Corte Constitucional.

12°—Pero bajo un solo punto de vista, la eficacia jurídica de los principios constitucionales programáticos en sentido estricto difiere claramente de los efectos de los demás enunciados en la Constitución. Como ellos no son susceptibles de aplicación a las materias a las que —indirectamente— se refieren (esto es se hallan desprovistos de eficacia integrativa), por las mismas razones, no valen para derogar las normas preexistentes, aún cuando sean contradictorias. Ya que mientras las normas preexistentes tienen como destinatarios determinados sujetos y órganos del ordenamiento estatal, los

principios programáticos en sentido estricto se dirigen en un primer momento (lógico y cronológico) únicamente a los órganos legislativos, vinculándolos o autorizándolos a cierto comportamiento en el ejercicio de su función legislativa (estableciéndoles ciertos objetivos, prescribiéndoles los medios, determinando ciertos límites, etc.). Estos principios estrictamente programáticos, por su misma estructura, requieren de una ulterior normación que los traduzca en una disciplina operante y directa sobre las materias respectivas.

13°—Los principios generales estrictamente programáticos establecidos por la Constitución crean vínculos jurídicamente obligatorios para el legislador y no son simplemente directivos. Esta conclusión es válida en abstracto, pero en concreto se hace difícil encontrar la sanción de la eventual violación de los principios programáticos por parte de los órganos legislativos.

Cuando existe violación activa, esto es realizada positivamente por la dictación de normas contradictorias o incompatibles, la sanción está clara, pues entra en juego la institución de la inconstitucionalidad. Pero tal posibilidad falta del todo en la hipótesis —que quizás será la más frecuente— de violación negativa u omisiva, producida a través de la inercia de los órganos legislativos que no proceden a elaborar las leyes pedidas por los principios programáticos ya que no existe, en general, en los ordenamientos positivos la posibilidad de impugnar la simple omisión. Únicamente se pueden impugnar actos legislativos, por consiguiente, actos positivos, que son precisamente los que aquí faltan.

Por otra parte, habría que agregar que la mayor parte de las disposiciones programáticas en sentido estricto no prescriben términos para su ejecución, de tal modo que se haría imposible determinar sí y cuando ha comenzado a realizarse la violación constitucional omisiva.

Pero todavía en la primera hipótesis, esto es en el caso de la elaboración de leyes contradictorias o incompatibles con los principios generales programáticos, la impugnación por

inconstitucionalidad es difícil de poner en movimiento, ya que para que tal impugnación se produzca es necesario que, en el curso de un litigio, una de las partes, cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos se estimen violados, o el juez que conoce de él, la susciten.

En conclusión, la sanción de la anulación por inconstitucionalidad no siempre acompaña al vínculo obligatorio derivado de los principios generales programáticos y no siempre, en concreto, desarrollará la misma eficacia.

La sanción de la nulidad de las leyes contradictorias o incompatibles de los principios generales programáticos en sentido estricto es una sanción aparente y precisa, pero no agota la eficacia jurídica obligatoria de los mismos, la cual puede desarrollarse en formas más elásticas y complejas como la responsabilidad del Gobierno frente al Parlamento y del Parlamento frente al cuerpo electoral; censura y resistencia de la opinión pública, etc.

14º—Nuestro ordenamiento Constitucional (Constitución Política de 1925) contempla la institución de la inconstitucionalidad en el artículo 86 inciso 2º al disponer que “La Corte Suprema, en los casos particulares de que conozca o le fueren sometidos en recurso interpuesto en juicio que se siguiere ante otro Tribunal, podrá declarar inaplicable, para ese caso, cualquier precepto legal contrario a la Constitución. Este recurso podrá deducirse en cualquier estado del juicio, sin que se suspenda su tramitación.

Frente a tal precepto constitucional, sólo procedería la impugnación de preceptos legales contrarios a la Constitución, esto es frente a la legislación subordinada positivamente contraria a los preceptos constitucionales, sean programáticos o no.

No procedería, en cambio, la impugnación por la omisión legislativa puesto que, como se ha visto, la existencia de un precepto legal contrario a la Constitución es condición *sine qua non* para su ejercicio.

Resulta de lo dicho que si las enmiendas constitucionales propugnadas por el Mensaje del Ejecutivo de 30 de noviembre de 1964, no establecen normas directa e inmediatamente aplicables a las relaciones sociales específicas y permanecen sólo con el carácter programático estricto de que ya se ha hablado, esto es como líneas directivas fundamentales para una legislación futura, la esperanza de muchos chilenos de cambios radicales en nuestra estructura económico-social podrá dilatarse en forma exagerada.

## SOBRE LA EFICACIA NORMATIVA DE LAS DISPOSICIONES DE PRINCIPIO DE LA CONSTITUCION (\*)

VEZIO CRISAFULLI

1.—Una de las mayores dificultades que se presentan en el estudio y en la interpretación de la nueva Constitución italiana, especialmente para los principiantes y para los prácticos desprovistos de adecuada preparación técnico-jurídica, consiste en la abundancia de disposiciones de principio: que expresan definiciones, proposiciones generales, orientaciones y criterios de norma; esto es, que expresan, para adoptar un término tradicional, los principios generales del ordenamiento jurídico, y del ordenamiento constitucional en primer lugar. Más de alguno, habituado a buscar en la ley —y por consiguiente, en la ley de leyes, que es la Constitución— la regla inmediata y directamente aplicable a la disciplina específica de una determinada relación o la solución buena y pronta para determinadas situaciones, es fácilmente inducido a criticar, y aún a veces a deplorar la presencia en el texto constitucional de tan numerosas disposiciones de muy otro tipo y a considerarlas casi una extravagancia, una excentricidad inútil con la que se ha complacido la Asamblea Consti-

\* Traducción del italiano del profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Concepción, Mario Cerda Medina.

tuyente al redactar la nueva Constitución de la República Italiana.

Por esto no es superfluo recordar preliminarmente que disposiciones de principios han existido siempre en las Constituciones escritas, a partir de las primeras Constituciones de la época liberal promulgadas al final del siglo XVIII en las repúblicas norteamericanas e inmediatamente después en Francia, con la gran revolución: basta pensar en las "Cartas de Derecho" entonces generalmente antepuestas a los textos constitucionales verdaderos, pero que forman en realidad, a pesar de toda distinción formal y extrínseca, un todo con ellos. Además, si no se quiere ir tan lejos, bastará traer a la memoria de los críticos desatentos las disposiciones de principio contenidas en el viejo Estatuto albertino, análogamente a las demás Cartas del período de la Restauración, a las otras Constituciones escritas —efímeras o duraderas— que se vinieron poco a poco difundiendo sobre el continente a lo largo de todo el siglo XIX. Todo el título dedicado a los derechos y deberes de los ciudadanos, en el Estatuto de 1848, está casi exclusivamente formado por disposiciones de principio (Art. 24: "Todos los habitantes del reino, cualquiera que sea su título o grado, son iguales ante la ley. Todos gozan indistintamente los derechos civiles y políticos y son admisibles a los cargos públicos y militares, salvas las excepciones determinadas por las leyes") —donde está enunciado el principio general de la igualdad jurídica. Y el siguiente, Art. 25, especificando este principio con particular respeto al sector tributario, representa a su vez otra disposición de principio, de alcance más limitado: "Contribuyen indistintamente, a proporción de sus haberes, a las cargas del Estado". Siempre en este título, otras tantas disposiciones de principio, en el tema de la libertad civil, están también en los artículos 26, 29 y 32, cada uno de los cuales, por otra parte, al enunciar el principio positivo, restringía al mismo tiempo el alcance con el habitual reenvío a la ley para la reglamentación del detalle, para la derogación y los límites. Por lo demás, el mismo Art. 1º

del Estatuto, abrogado después tácitamente en la evolución legislativa del reino de Cerdeña y del reino de Italia, ofrecía un claro ejemplo de disposiciones de principio, referente a las relaciones entre el Estado y el fenómeno religioso; y otro ejemplo nos era ofrecido por el Art. 2, que, definiendo la forma de gobierno monárquica representativa, enunciaba el principio-base del nuevo ordenamiento constitucional piemontés, en tanto que el Art. 39 (“la Cámara electiva está compuesta de diputados elegidos por los colegios electorales conforme a la ley”) era también una disposición de principio, dirigida a especificar el principio más general representativo —enunciado precisamente por el Art. 2— con referencia al modo de formación (electiva) de una de las dos ramas del Parlamento.

No es necesario proseguir en la ejemplificación (la que podría fácilmente extenderse a las numerosas disposiciones de principio contenidas en otras leyes, diversas del Estatuto, como en primer lugar en los mismos códigos) para demostrar a esos críticos desatentos como la presencia de disposiciones de este tipo no es del todo una singularidad de la vigente Constitución italiana, sino un hecho común al viejo Estatuto y en general a toda una serie de leyes, constitucionales o no, antiguas o recientes, esto es —en ciertas condiciones— un hecho normal y habitual de la técnica legislativa. Ni siquiera la mayor frecuencia de las disposiciones de principio en la nueva Constitución puede legítimamente ofrecer por sí misma un motivo de sorpresa o de crítica: entre tanto, se trata de una mayor frecuencia relativa, esto es, conexas, al número mucho mayor de artículos de que ésta se halla formada respecto, por ejemplo, al viejo Estatuto; por otra parte, caracteres análogos presentan bajo ese aspecto muchas otras constituciones de este mismo período de tiempo (considérese por todas a la reciente Constitución francesa) y otras, bien conocidas, surgidas en los años inmediatamente siguientes a la guerra de 1914-1918, comenzando por la alemana de Weimar que fue un poco el modelo en que se inspiran, y todavía en parte en nuestros días, se han inspirado muchas Constitu-

yentes europeas. Dirigiendo también la mirada más al fondo, se puede decir que en la base de esta mayor frecuencia relativa están las mismas causas históricas que también han determinado, alrededor del último treintenio, la mayor amplitud de los textos constitucionales, frente a las primeras breves Constituciones de la época liberal: la extensión y el acrecentamiento de las funciones de los Estados, que intervienen al presente en los campos más distantes de la vida social, y el particular relieve político asumido en la solución de ciertos problemas de carácter social, que devienen así por la fuerza de las cosas materia de decisión por parte de los órganos constituyentes, sea también limitadamente —por lo regular— al establecimiento de principios generales, de normas fundamentales, para dirigir la disciplina legislativa dentro de líneas determinadas o bien para conferir a él la especial garantía que deriva de la mayor fuerza formal de la ley constitucional.

2.—Si, por consiguiente, ciertas impresiones superficiales determinadas por una acelerada lectura del texto de la Constitución son fácilmente disipables a través de las también sumarias citas que preceden, mayor empeño se requiere en cambio para resolver algunos problemas interpretativos que se centran en torno a la eficacia jurídica —normativa o no— de las disposiciones de principio (vinculándose por consiguiente directamente al antiguo problema del concepto y del valor de los principios generales del derecho), y que revisten ciertamente mayor consistencia por el particular carácter de algunas de las disposiciones de principio constitucionales.

Aludo precisamente a aquellas que poseen, en todo o en parte, contenido programático, porque están dirigidas a señalar lo que podrá o deberá disponerse en ciertas hipótesis o en ciertas materias; apresurándome por otra parte a advertir que, también aquí, no se trata de una peregrina excentricidad de la Constitución italiana, sino de un fenómeno común a toda una serie de Constituciones modernas, y de un fenó-

meno que tiene sus causas profundas en el particular sistema de relaciones de clase que ha encontrado su propia expresión en el ordenamiento constitucional, y en particular clima constituyente, del que el apareamiento de éste ha estado, en consecuencia, caracterizado (1).

La Constitución de la República italiana ha nacido, en efecto, de la experiencia unitaria de la lucha antifascista por la independencia nacional y por la libertad, que había visto realizarse la alianza de los grupos más avanzados de la burguesía y de los grupos de la pequeña y mediana burguesía en torno a los partidos políticos de las clases trabajadoras. Observa por lo tanto un determinado —y provisional— punto de equilibrio entre las diversas fuerzas políticas y las respectivas tendencias programáticas: entre las que miraban una simple restauración del ordenamiento político-social prefascista, y las que se proponían, de modo opuesto, llegar a transformaciones radicales de la estructura de la vieja sociedad italiana; entre aquellas que concebían restrictivamente la tarea de la Constituyente, como limitada a dictar la disciplina esencial de las relaciones políticas y el ordenamiento de los poderes públicos en sus manifestaciones supremas dejando inalterado el régimen económico-social precedente, y aquellas que, aún sin pretender inmediatamente la instauración del socialismo, asignaban empero a la Constituyente la tarea más amplia de operar una profunda renovación de la organización íntegra de la sociedad estadual desarrollando, en particular, el principio democrático más allá de la esfera tradicional de las relaciones políticas, al campo de las relaciones económicas y sociales.

En definitiva, las exigencias de substanciales transformaciones en el ordenamiento económico-social, hecha valer por los partidos de las clases trabajadoras, han podido afir-

(1) La expresión —muy feliz— ha sido usada por Amorth, "La Constitución Italiana", Milán 1948, que dedica breves, pero óptimas consideraciones al examen del clima constituyente del que justamente ha surgido la Constitución republicana.

marse, en la formación de la voluntad constituyente, solamente en la misma medida y hasta el punto-límite en que ellas coincidían o bien se coaligaban con las exigencias del solidarismo cristiano y con las de carácter ético-religioso propias de la gran formación de centro representada por el partido de la democracia cristiana (2); mientras viceversa, en tal recíproca relación, las primeras han frecuentemente perdido un extremismo clasista y las segundas han debido ser moderadas y refrenadas, perdiendo su originario carácter propiamente confesional y paternalista. Y ambas después —pero las primeras sobre todo— han sido constreñidas a tomar en cuenta la resistencia de los grupos que expresaban los intereses de la burguesía conservadora y por consiguiente con orientación liberal tradicional, hostiles o desconfiadas frente a la inclusión en la Constitución de disposiciones relativas a la disciplina de las relaciones económico-sociales, y también de las relaciones ético-sociales; y tal resistencia ha sido indudablemente favorecida, con respecto de las primeras, por el juego de las tendencias internas de la formación de centro (formación declaradamente interclasista, en la que el peso decisivo era de hecho ejercido por los grupos exponentes de intereses de conservación social) y por consiguiente de las alianzas que se realizaban más frecuentemente siempre, especialmente en el seno de la Asamblea plenaria, entre el centro y la derecha en mérito a las proposiciones más innovadoras de los partidos de las clases trabajadoras.

- (2) En efecto, mientras ciertas exigencias de las clases trabajadoras —hechas valer sobre todo y con mayor combatividad por los partidos comunista y socialista— eran prácticamente compartidas también por el ala “izquierda” del partido democrático cristiano, aún partiendo de diversos criterios ideológicos, por otra parte la tendencia a una Constitución que incidiese ampliamente sobre el ordenamiento de la sociedad estatal era aceptada por el total del grupo demócrata cristiano, que —como justamente observa Amorth, op. cit., pág. 10— reconoció justamente “abierto el camino para la inclusión constitucional de grandes problemas de la vida social italiana, y sobre todo los de las relaciones entre el Estado y la Iglesia”.

Así se explica —y esta es la única vía para darse cuenta en forma concreta— como una parte solamente (una parte, en todo caso, considerable) de las reivindicaciones sociales más radicales haya logrado traducirse en el nuevo ordenamiento constitucional, y como entre éstas algunas no hayan tenido la fuerza para desarrollarse integral y cumplidamente para determinar una nueva disciplina, directa e inmediatamente operativa, de las relaciones a las que se refieren, aún llegando igualmente a a ser acogidas en principio en la Constitución republicana; pero como disposiciones, justamente de máximas destinadas a ser ulteriormente desarrolladas y realizadas prácticamente por la subsiguiente actividad legislativa de los parlamentos futuros. Es por esto que la Constitución vigente presenta, en definitiva, dos caras: una dirigida a regular la estructura del Estado y la forma de gobierno como a consagrar solemnemente las libertades democráticas tradicionales, recuperadas por el pueblo italiano después del trágico paréntesis fascista, y aquella parte de las nuevas libertades democráticas que las fuerzas más avanzadas del conglomerado político han logrado traducir en una precisa y actual reglamentación de derecho positivo; la otra, dirigida a determinar las premisas para un desarrollo por venir, estableciendo directivas programáticas para la acción de los futuros constituidos en el campo de las relaciones sociales.

3.—Existe por consiguiente un aspecto indudablemente programático de la Constitución, que es aquel precisamente en torno al cual sobre todo se determinan (y se justifican máximamente) las dificultades y dudas interpretativas a las cuales se aludía el comienzo del párrafo precedente y tal aspecto programático está en directa función con el mismo sistema de fuerzas fijado en la Constitución y del que resulta por lo tanto históricamente caracterizada. Así como un aspecto programático se encuentra —y por razones sustancialmente análogas— en la Constitución alemana de 1919 (3),

(3) Se releen siempre con interés las páginas de Mortati, en la "In-

y se encuentra hoy en la vigente Constitución francesa, particularmente afín, por sus vicisitudes, por las condiciones generales político-sociales entre las cuales ha surgido, por la estructura de muchas de sus partes, a la de la República italiana, a las que por otra parte están dirigidas exclusivamente las presentes observaciones.

Si, en efecto, recorremos por un momento el texto de la Constitución nos damos cuenta inmediatamente, en prueba de lo que hasta aquí se ha dicho, que ella presenta aspectos prevalecientemente programáticos justamente en sus partes sociales, o sea, justamente allí donde se delinea en forma clara el pasaje desde el plano de la organización constitucional en sentido estricto y del de la disciplina de las tradicionales relaciones políticas (derechos de libertad civil y derecho político), al plano de la disciplina de las relaciones económico-sociales y ético-sociales (aún si, bien entendido, no todas las respectivas disposiciones tengan carácter meramente programático, ya que existen algunas que no pueden no considerarse inmediata y directamente operantes, mientras otras tienen carácter sólo parcialmente programático, señalando a un tiempo los principios fundamentales actualmente en vigor de la reglamentación de ciertas materias y los criterios directivos para la ulterior evolución legislativa de la misma). Poquísimas son en cambio las disposiciones programáticas que tienen por objeto relaciones políticas u organizativas: Art. 5 ("La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; realiza en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; adecúa los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización", disposición, por otra parte, que es solamente en parte programática, enunciando además, con eficacia inmediata, el principio fundamental de la estructura política unitaria del Estado además

---

roducción a la Constitución de Weimar", Firenze 1946 (en la colección "Textos y Documentos Constitucionales del Ministerio de la Constituyente").

del principio de las autonomías locales, que está en la base del título V de la segunda parte de la Constitución); Art. 6 ("La República tutela con normas apropiadas las minorías lingüísticas"); Art. 11 ("Italia repudia la guerra, etc.; consiente... las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz... etc.; promueve y favorece las organizaciones internacionales dirigidas a ese propósito", disposición cuyo valor normativo ha sido discutido por una parte de la doctrina, y es en efecto muy dudoso por lo que concierne a la última parte); Art. 52 ("El ordenamiento de las fuerzas armadas se inspira en el espíritu democrático de la República"); Art. 53, inciso segundo ("El sistema tributario está informado por criterios de progresividad").

Larga por el contrario sería una completa enumeración de las disposiciones programáticas referentes a las relaciones sociales: Desde el Art. 3, inciso segundo ("Es tarea de la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país") y del Art. 4, inciso primero ("La República reconoce a todos los ciudadanos el derecho al trabajo y promueve las condiciones que hagan efectivo este derecho"), a la mayor parte de las disposiciones del Título II de la primera parte de la Constitución (Relaciones ético-sociales) (4) y del título III (Rela-

---

(4) Art. 30, inciso tercero: "La ley asegura a los hijos nacidos fuera del matrimonio toda la tutela jurídica y social, compatible con los derechos de los miembros de la familia legítima"; Arts. 31-32: "La república facilita con medidas económicas y otras providencias para formación de la familia... Protege la maternidad... etc. Tutela la salud, etc..."; Art. 33 (excluidos el primer y tercer inciso, que establece principios inmediatamente aplicables): "La República dicta las normas generales sobre la instrucción, etc... la ley... debe asegurar, etc..."; Art. 34, especialmente en sus dos últimos incisos: "Los capaces y meritorios, aún privados de medios, tienen derecho a alcanzar los grados más altos

ciones económicas) (5).

Es un verdadero y propio programa de acción (y ante todo de legislación) que resulta del conjunto de estas disposiciones: un programa que tiene por objeto principal la disciplina de las relaciones sociales, y más en general del ordenamiento de la sociedad estadual o sea del Estado en sentido lato (6), según principios democráticamente avanzados y realistas, en coherencia con la definición del Art. 1 por el cual la República Italiana está “fundada sobre el trabajo”.

Pero es un programa que forma parte integral de la Constitución, que se ha traducido, en una serie de principios constitucionales, formulados, con mayor o menos perspicuidad según los casos, en otras tantas disposiciones del texto constitucional y que lógicamente se coliga con el nuevo ordenamiento jurídico sancionado —con eficacia inmediata y directa, por otras partes de la Constitución; ya que entre estas últimas y las disposiciones programáticas no hay solución de continuidad, sino desarrollo coherente y enriqueci-

de los estudios; la República hace efectivo este derecho con bolsas de estudio, asignaciones familiares y otras providencias, etc... (principio solo parcialmente programático).

- (5) Artículo 35: “La República tutela el trabajo en todas formas y aplicaciones (disposición que está en la base de todo el título II y que al mismo tiempo tiene valor programático para la futura legislación), cuida la formación y la elevación profesional de los trabajadores; promueve y favorece, etc.”; Art. 37, inciso final: tutela el trabajo de los menores con normas especiales y les garantiza, en igualdad de trabajo, el derecho a la igualdad social (solamente parcialmente programático, porque también expresa ciertos principios actualmente vigentes en la materia): Art. 39, en materia de libertad sindical (hecha excepción del inciso primero que es disposición de principio inmediatamente aplicable): “A los sindicatos no se les puede imponer otra obligación si no, etc.; es condición para el registro, etc.; los sindicatos registrados tienen personalidad jurídica, etc.” Art. 41, inciso tercero: “La ley determina los programas y los controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda ser dirigida y coordinada con los fines sociales”; Arts. 42-44 (hecha excepción para el primer inciso del Art. 42). La ley “determina los modos de adquisición y goce en los límites (de la propiedad privada) con el propósito, etc...; para fines de utilidad general... puede reservar origina-

miento como bastaría para demostrarlo las no pocas disposiciones que presentan entre ambos conjuntamente los caracteres, de principios generales actuales y de principios generales programáticos.

En otros términos, el ordenamiento fundamental de la comunidad estadual en parte está ya dado, por disposiciones —disposiciones particulares y disposiciones de principio— inmediatamente dirigidas a la disciplina de determinados órdenes de relaciones, y en parte por el contrario está destinado a ser dado, en el porvenir, por disposiciones legislativas que deberán ser, creadas según la dirección programática sancionada en la misma Constitución. Por lo que puede decirse que del conjunto de las disposiciones programáticas se obtiene la perspectiva y el sentido de un movimiento: esto es del desarrollo de la sociedad estadual en ciertas direcciones esquemáticamente previstas por la Constitución. La cual, por lo tanto, considerada en conjunto, nos proporciona, no solamente la figura esencial de un modo de ser actual (previsto y disciplinado como actual) del ordenamiento considerado sino también la figura esencial de un modo de ser futuro del ordenamiento mismo (esto es, previsto y disciplinado como posible y aún como necesario, o sea, como jurídicamente obligatorio).

---

riamente o transferir... al estado, etc... determinadas empresas, etc...; con el fin de conseguir el racional disfrute del suelo y de establecer relaciones sociales equitativas... impone obligaciones y vínculos a la propiedad territorial privada, fija límites a su extensión... etc...; promueve e impone el saneamiento, etc...; ayuda la pequeña y la mediana propiedad; dispone providencias en favor de las zonas montañosas"; Art. 45: "La República reconoce la función social de la cooperación, etc... La ley promueve y favorece su incremento, etc... y le asegura con los oportunos controles el carácter y las finalidades...; provee a la tutela al desarrollo del artesanado"; Art. 46, en materia de "consejos de gestión", que es además sólo parcialmente programático); Art. 47 inciso primero: "La República fomenta y tutela el ahorro, etc... disciplina, coordina y controla el ejercicio del crédito, etc... (para el remanente, y en particular para su inciso segundo nos encontramos frente a una pseudo disposición; v. infra. párrafo 4, en el texto).

4.—Se corre el riesgo en realidad de perderse en un callejón ciego si no se reconoce francamente que las disposiciones de principio de las que nos estamos ocupando, comprendidas las programáticas, tienen contenido y valor normativo excepción hecha solamente de algunas rarísimas, que en realidad no son disposiciones, sea por la excesiva indeterminación de la formulación —no susceptibles de expresar por consiguiente alguna regla de conducta aún generalísima, sea por la irrelevancia jurídica de su objeto. Nos parecen tales, precisamente, la del Art. 9, inciso primero (“La República promueve el desarrollo de la cultura y la investigación científica y técnica”); del Art. 47, inciso segundo (“La república favorece el acceso al ahorro popular, etc.”); (el inciso primero en cambio tiene valor normativo: *crf. supra.* párrafo 3, nota 6), y quizás también la de la última parte del citado Art. 11 (“...promueve y favorece las organizaciones internacionales dirigidas a ese propósito —o sea dar vida a un ordenamiento internacional que asegure la paz y la justicia entre las naciones), por su evidente carácter genérico, y la del segundo inciso del Art. 4, donde el deber del trabajo constituye una simple y pura afirmación de carácter ético-político, desprovisto de cualquiera consecuencia en el sistema constitucional. Pero, fuera de estas tres o cuatro pseudo-disposiciones a las que todavía debe reconocerse un cierto valor jurídico, bajo el aspecto de la motivación auténtica de otras disposiciones cons-

- (6) Comienza ya a abrirse camino aún en nuestros manuales la distinción, que no solamente es necesaria por precisión lógica sino que responde también a una visión realista del fenómeno estatal, entre el Estado en sentido estricto —el Estado-gobierno, o Estado-persona en aquellos ordenamientos en que existe la figura de la personalidad jurídica estatal— y el Estado en sentido lato o sea el Estado-sociedad, la comunidad en conjunto organizada precisamente o como Estado en torno a un centro de poder. En la misma Constitución vigente es posible encontrar un reflejo —tal vez involuntario— de esta diferenciación: mientras en efecto la primera parte, dedicada a los derechos y deberes de los ciudadanos, como el título V de la segunda parte, dedicado al ordenamiento territorial, se refieren al Estado-sociedad, regulando la estructura en conjunto y disciplinando las relaciones fundamentales en-

titucionales normativas (7) todas las demás disposiciones de principio formuladas en la Constitución vigente establecen verdaderas y propias normas jurídicas: normas-principio antes que normas particulares. Conclusión, ésta que no solamente está conforme con los resultados alcanzados en materia de teoría general por la más reciente doctrina, sino que también es la única que corresponde a las razones históricas y al proceso genético, como se ha tratado de aludirlo para capítulos supremos en el párrafo precedente, por las disposiciones mismas.

Desde el punto de vista de su contenido normativo, ninguna diferencia substancial subsiste, por consiguiente, entre las disposiciones constitucionales que enuncian principios generales ya en realización, esto es dirigidos de modo directo e inmediato a determinar y a definir sumariamente modos de ser actuales del ordenamiento jurídico, y las que establecen en cambio principios generales puramente programáticos, esto es precisando las líneas fundamentales del desarrollo futuro en orden a ciertas materias. Tan es verdad —que a menudo es prácticamente difícil distinguir las unas de las otras,

tre el sujeto Estado y los otros sujetos menores (personas físicas y jurídicas) comprendidas en su ámbito y las relaciones entre estas últimas, la segunda parte (con excepción por consiguiente del Título V) se refiere en cambio al Estado-gobierno, disciplinando la estructura y las relaciones internas del especial aparato que ejercita en el hecho el poder, que hace las leyes, administra, juzga y entra en relaciones —jurídicamente reguladas— con las otras personas a las que se extiende la esfera de validez de sus órdenes. En sentido substancialmente conforme, v. Amorth. "La Constitución, etc.", cit, distinguiendo el ordenamiento de la comunidad estadual de la organización constitucional (si bien considera después aparte lo que él llama "el ordenamiento fundamental de la República" y que, en mi opinión, debería hacerse entrar en cambio en el ordenamiento de la comunidad estadual); y explícitamente Balladores Pallieri, "Diritto Costituzionale", Milano 1949. Para alusiones históricas y para una tentativa de planteamiento crítico de los conceptos ahora aludidos, cfr., mi "Realidad y concepto jurídico del Estado", en "Societa", 1949 (Año V, N° 2).

- (7) Cfr. mi escrito "Sobre motivación de los actos legislativos", en "Riv. di dir. pubbl.", 1937 (XV).

mientras no es raro que —como ya se ha advertido— ciertas disposiciones de principio presenten al mismo tiempo caracteres actuales y caracteres programáticos; sin decir en fin que —a medida que— el ordenamiento jurídico se va desarrollando según las líneas directivas establecidas por la Constitución, una serie siempre más numerosa de principios programáticos se verán poco a poco transformando automáticamente en principios generales a secas (sic), esto es asumirán el valor y la función común de principios generales constitucionales disciplinadores o sintetizadores de modos de ser actuales (que advenirán actuales) del ordenamiento mismo. Los dos grupos de disposiciones difieren, en cambio, desde el punto de vista de los destinatarios respectivos, que, para las primeras (expresando principios generales actuales) resultan ya determinados en sus recíprocas relaciones y son de cualquier modo que sea los diversos sujetos comprendidos en el ámbito del ordenamiento jurídico estatal en conjunto, además de los órganos del Estado; mientras que para las segundas (expresando principios generales programáticos), son solamente los órganos legislativos del Estado, como se trataría de establecer mejor en las páginas siguientes.

Es justamente por la carencia de un claro concepto de los principios generales, que se derivan en máxima parte las dificultades hasta ahora suscitadas con respecto a las disposiciones de principio, y en especial las programáticas, de la nueva Constitución. Así como es por la deficiente profundización del vínculo entre la Constitución y el sistema de fuerzas políticas expresadas en ella, que derivan las incompreensiones y las críticas suscitadas a la ligera por sus disposiciones programáticas. Mientras que todo deviene claro, cuando se reconozca (con la doctrina más avanzada) que los principios generales son normas jurídicas no menos que aquellas particulares (o sea aquellas expresa y específicamente dictadas para la disciplina de relaciones particulares determinadas y situaciones de la vida real), y cuando en presencia de disposiciones constitucionales formuladoras de principios

programáticos se reconozca la directa consecuencia de un determinado punto de equilibrio provisorio alcanzado por las fuerzas políticas en la formación de la voluntad constituyente y precisamente —por lo que mira a la presente Constitución— el signo de una prevaencia relativa alcanzada en línea de máxima por ciertas exigencias más radicales, que han logrado traducirse en normas constitucionales, pero en normas simplemente directivas y programáticas, esto es dirigidas en un primer momento únicamente a los órganos legislativos estatales, antes que en una disciplina actualmente operante de las relaciones que forman, sin embargo, el verdadero objeto substancial, aunque, sin embargo, de modo solamente indirecto o mediato. (8).

5. Punto de partida para una exacta inteligencia de la naturaleza jurídica de los principios generales es el concepto de norma-principio. Normas-principios son las normas fundamentales de las que derivan lógicamente (y en las que están ya por tanto contenidas implícitamente) las normas particulares que regulan inmediatamente relaciones y situaciones específicas de la vida real. Ellas son por consiguiente respecto a las normas particulares como el más respecto del menos, como lo que es anterior y preferente a lo que es posterior y consiguiente: si no pudiese parecer un vano juego de palabras (y no lo es efectivamente) debería decirse que ellas representan lógicamente el principio de las diversas normas particulares respectivamente derivadas de él. De manera que, donde las normas-principios no sean por acaso expresamente formuladas por el legislador, son siempre inferibles por el intérprete a través del conocido procedimiento de abstracción generalizadora de las normas particulares expresadas, señalado por el artículo 12 de las disposiciones preliminares al Código Civil. La diferencia entre normas particulares y normas-principios es, por consiguiente, esencialmente relativa, y a menudo prácticamente irrelevante, puesto que

(8) Véase también aquí el siguiente párrafo 6.

una norma que se toma como principio, si es considerada respecto de una o muchas otras subordinadas, aparece como norma particular frente a una norma-principio-ulterior, que a su vez la comprenda (9). Es por el contrario fácil distinguir empíricamente de las normas particulares, las más generales entre las normas-principios, llamadas, precisamente por esto, principios generales, en cuanto son comunes a una serie numerosa de normas subordinadas, a un sector íntegro del ordenamiento o directamente al mismo ordenamiento en su modo de ser en conjunto. En línea conceptual, esta generalidad (que es, en fin, por consecuencia, más exactamente, una mayor generalidad relativa) de una parte de las normas-principios va entendida ante todo en sentido funcional: o sea con referencia propiamente a la función de principio que ciertas normas ejercen respecto a otras, definiéndose en tal caso como principios generales los comunes a muchas normas, de las cuales determinan (y por tanto resumen potencialmente) el contenido. Sigue después la generalidad (mayor generalidad) también en sentido estructural de los principios generales: normas cuya especie es justamente comprensiva de una serie más o menos numerosa de especies menores (dadas o posibles) distintas. (10).

Establecido esto, y antes de volver al examen de la Constitución italiana vigente, conviene resumir brevemente las diversas hipótesis que son posibles en abstracto —desde el pun-

- (9) Para no recargar este escrito de citas y de discusiones doctrinarias consiéntaseme reenviar de una vez para siempre a mi estudio, "Para la determinación del concepto de los principios generales del derecho", en "Riv. internaz. di Fil. del dir.", 1941 (a XXI, nn. I. IV).
- (10) La generalidad en sentido estructural de los principios generales no es entendido, en efecto con respecto al número de los casos susceptibles de entrar en su especie y por consiguiente de ser regulados por ellos, a falta de normas particulares específicas; sino con respecto a la heterogeneidad de los casos potencialmente por ellas disciplinados, o sea a su idoneidad para reagruparse en especies menores distintas.

to de vista una teoría general— por lo que concierne a la relación entre principios generales y normas particulares. Puede darse en efecto:

a) Que los principios generales no estén expresados, sino que sean deductibles de normas subordinadas (11) establecidas en el ordenamiento, que los presuponen;

b) Que los principios generales estén formulados en disposiciones legislativas y hayan ya dado lugar al establecimiento de un cierto número de normas subordinadas (sin que importe entonces que la enunciación explícita del principio haya precedido o seguido a la producción de las normas mismas);

c) Que los principios generales estén formulados en disposiciones legislativas sin haber dado lugar todavía a ningún hecho normativo dependiente, o sea, sin que hayan sido establecidas las normas subordinadas, que cada uno de ellos potencialmente contiene. Esta última hipótesis se subdivide a su vez en otras dos, según que se trate:

1) De principios que disciplinen fundamentalmente de modo inmediato determinadas materias; o bien

2) De principios que disciplinen solamente una actividad futura de los órganos estaduales —y precisamente de los órganos legislativos— respecto de determinadas materias.

En las primeras dos hipótesis, los principios generales han ya desarrollado su función constructiva, determinando la posición de las normas particulares subordinadas que, después, por la inversa, servirán para revelarlos (en el caso de la letra a), de principios generales no expresados) o para confirmarlos (en el caso de la letra b), de principios generales legislativamente expresados); pero no puede decirse que

(11) Las normas subordinadas, a las que se alude en el texto al trazar las diversas hipótesis, serán naturalmente normas particulares y también principios generales de alcance menos amplio que los principios constitucionales, comprendidos por esto también ellos —al igual que las normas particulares— en los principios mismos.

las hayan agotado, pudiendo siempre sobrevenir otras normas particulares que representen ulteriores realizaciones. Por esta su virtual inagotabilidad ellos tienen eficacia, como se suele decir, integradora de las normas subordinadas expresadas, en el sentido de capacidad para ofrecer la reglamentación de todos aquellos casos de la vida real a los que no correspondan (o no correspondan todavía) normas específicas. A la cual naturalmente se agrega su eficacia interpretativa frente a las normas subordinadas ya creadas (tanto mayor y más evidente en el caso de la letra b), de principios generales expesos).

En las hipótesis, en cambio, reagrupadas aquí en la letra c), esto es cuando los principios generales estén expresamente formulados en adecuadas disposiciones legislativas, pero sin que sean establecidas en el ordenamiento normas subordinadas, se revela de lleno la función en amplio sentido programático de los principios mismos, en cuanto su formulación legislativa representa la adopción por parte del legislador de una cierta directiva de desarrollo del ordenamiento y plantea, por lo tanto, la exigencia de una ulterior y más particularizada realización o, al menos, de una no contradicción con la normación sucesiva. Y precisamente porque se presume —hasta que lo contrario no resulte de un modo cierto e inequívoco— que los principios generales establecidos en el ordenamiento son después coherentemente desarrollados por el legislador, los principios generales poseen también eficacia jurídica interpretativa respecto de las normas subordinadas que disciplinan las materias a las cuales ellos se refieren: vale decir que estas normas deberán interpretarse, en el caso de duda acerca de su significado textual, del modo más coherente con los principios mismos, a menos que no resulte con certeza una voluntad legislativa contraria (normas excepcionales; normas sobrevenientes evidentemente incompatibles y que impliquen por esto la adopción de nuevos principios diversos y opuestos). Una eficacia integradora, en todo idéntica a la de los principios generales indicados en las le-

tras a) y b), tiene en cambio solamente los principios programáticos del primer grupo (letra c), N° 1), los cuales por lo tanto, en espera de la creación de normas subordinadas, ofrecen por sí solos la regulación de todos los casos comprendidos en su especie. Mientras que los principios de la letra c) N° 2, o sea los únicamente dirigidos a los órganos legislativos del Estado— que son en fin los programáticos en sentido estricto— están privados de tal eficacia integradora, habiendo sido establecidos por el legislador, no como principios generales para la disciplina de una determinada materia, sino como principios generales disciplinantes del comportamiento de los órganos legislativos en orden a la regulación que éstos a su vez darán a esa determinada materia (12). Esto es, mientras desde el punto de vista de la función que cumplen en el sistema normativo y por consiguiente de la generalidad de su especie, estos últimos pertenecen a la categoría de las normas-principios (y son, ante todo, principios generales en el sentido ya determinado), desde el punto de vista de sus destinatarios, en cambio, pertenecen a la categoría de las normas jurídicas directivas (o programáticas), según el concepto desde hace tiempo delineado en la doctrina, de normas dirigidas por el legislador a sí mismo, “que no son en sí y por sí obligatorias, aunque a ellas se acompañe, como elemento adjunto, la obligación, no de observarlas, sino de tenerlas presente y de no desviarse de ellas sin un motivo plausible” (13).

6.—Es claro ahora que los principios generales enunciados en la Constitución vigente entran en los de las letras b y c; esto es, son principios generales expresamente formulados en disposiciones legislativas, algunos de los cuales ya han da-

(12) Crf. supra. parr. 4, texto y nota (8).

(13) Crf. especialmente Romano (Santi), “Observaciones Preliminares par una teoría sobre los límites de la función legislativa”, en *Aarch. del dir. publ.*, 1902; y últimamente “Principios de Derecho Constitucional General”, Milán, 1945, pág. 127.

do lugar al establecimiento de normas subordinadas (preexistentes a su formulación o bien posteriores), mientras otros esperan ser desarrollados en el ordenamiento, y otros, en fin (o sea las estrictamente programáticas), están únicamente para determinar las líneas generales de la futura actividad de los órganos legislativos (del Parlamento) para la disciplina de las materias a las que se refieren. De suyo todas estas distinciones pecan necesariamente de abstracción: puesto que en la práctica la mayor parte de las disposiciones de principio constitucionales contienen principios que participan de uno y otro carácter al mismo tiempo, mientras todas en fin tienen, en cierto sentido, naturaleza por lo menos también programática por su virtual inagotabilidad que ya hemos puesto de relieve (14).

Por otra parte, los conceptos generales citados en el párrafo 5 no podrían ser aplicados *sic et simpliciter* a las disposiciones de principio de la Constitución, sin una esencial precisión preliminar, concerniente al carácter rígido de nuestra Constitución, la que se postula por lo tanto como una ley dotada de eficacia formal superior a las otras leyes, llamadas ordinarias, con la bien conocida consecuencia práctica de que sus normas, mientras prevalecen sobre las leyes ordinarias, no pueden ser abrogadas sino en virtud de una ley constitucional (dotada de igual eficacia formal y creada según el específico procedimiento indicado en el artículo 138), mientras vice versa una ley ordinaria que contenga disposiciones en contradicción con ella debería considerarse como inconstitu-

- (14) En teoría general y con respecto a la función que cumplen los principios generales —formulados o no. constitucionales o no— en la dinámica del ordenamiento jurídico, programático puede llamarse precisamente el vínculo que de ellos siempre deriva para el legislador, una vez que los haya cogido en el ordenamiento. Pero en el curso de este escrito hemos reservado la calificación de “programáticos” para designar una categoría de principios, en cuanto ellos, dirigiéndose exclusivamente al legislador, son, a diferencia de cualquier otro, solamente programáticos, y son en efecto así denominados en el uso común, por antonomasia.

cional (y como tal podría ser invalidada ante la Corte Constitucional en los términos de los artículos 134 y siguientes).

Al trazar las diversas hipótesis posibles en abstracto nos hemos, en efecto, referido, para no complicar aún más la ya complicada materia, a la relación entre principios generales y normas particulares independientemente del valor formal de las fuentes respectivas: en otros términos hemos partido del presupuesto de una equivalencia formal de las fuentes mismas. Es sin embargo evidente que, donde por el contrario los principios generales y las normas particulares estén establecidas por leyes con una diversa eficacia formal, deberá tenerse en cuenta, al establecer sus relaciones recíprocas, también los principios constitucionales que disciplinan, en líneas generales, las relaciones entre las fuentes jurídicas y, por consiguiente, entre las normas de diverso grado. Esto es lo que precisamente se hace necesario en nuestro caso, tratándose aquí de principios generales enunciados en una Constitución jerárquicamente supraordenada a las leyes ordinarias y por esto no modificable por éstas, por consiguiente de principios generales formalmente constitucionales (15).

- (15) No me parece inútil citar al respecto lo que escribía textualmente, hace ocho años, en el citado estudio "Per la determinaciones, etc.", párrafo 9, a propósito de la eficacia del vínculo derivante de los principios generales: "a) o se trata de normas establecidas por fuentes equivalentes y por esto dotadas del mismo valor respectivo, y entonces en el caso de contradicción entre normas particulares y principios generales (y salvo la eficacia interpretativa de éstos... , ahora se supone la hipótesis de una contradicción efectiva y no eliminable por la vía de la interpretación) deberá darse preferencia a aquellos, sea porque ellos se presentan como derogatorios por la vía excepcional respecto a los principios generales, sea porque, disciplinando de modo diverso toda la materia, impliquen abrogación tácita también de los principios donde ésta estaba inicialmente fundamentalmente regulada y la sustitución de ellos con nuevos, diversos, principios (esto es que siempre es posible, dado el carácter meramente programático del vínculo de los principios generales derivante para el legislador, siempre que sin embargo no se entre en la hipótesis siguiente); o bien se trata de normas puestas sobre planos diferentes, en razón de la eficacia formal propia de las fuentes respectivas, y en-

Sobre la base de lo que precede, las conclusiones a las cuales parece debe llegarse, en el campo del derecho positivo italiano, son las siguientes:

1) La formulación en la Carta Constitucional de principios generales ya por adelantado presentes y operantes en el ordenamiento jurídico (llamados principios confirmativos) viene a conferir a los principios mismos carácter formalmente constitucional y, por consiguiente, a circundar el instituto o los institutos del derecho positivo a los que presiden de una especial garantía, en cuanto, la formulación que sucesivamente se realice por leyes ordinarias de normas contrastantes o como quiera que sea incompatibles concretaría los extremos de una violación constitucional, corregible en la jurisdicción correspondiente. Muchas de las disposiciones del título I de la primera parte de la Constitución, en materia de libertades civiles, entran en este grupo, íntegra o bien parcialmente (esto es cuando además de formular principios generales ya realizados en el ordenamiento, establecen también principios innovadores, por ejemplo el artículo 13, relativo a la libertad personal, que en parte confirma con la mayor garantía constitucional los principios informadores de la disciplina ya dada a la materia por el código de procedimiento penal, en parte introduce modificaciones a tal disciplina). Basta pensar, tanto para limitarnos a los casos más evidentes, en las disposiciones de los artículos 24, primero, segundo y tercer incisos (confirmatorios de algunos principios fundamentales ya acogidos a base de nuestro derecho procesal, los que de esta manera vienen a revestir valor constitucional recibiendo más rigurosa garantía); 25 y 27 (con-

---

tonces no para dudoso que el predominio corresponda a las normas particulares o a los principios generales, según que las unas o los otros posea constitucionalmente la eficacia formal preeminente". El examen de las disposiciones programáticas de la nueva Constitución no hace sino confirmar tal punto de vista, que era por lo demás, ya entonces, autorizadamente compartido doctrinariamente.

firmatorios ellos también de principios generales ya en actuación en el derecho procesal y en el derecho penal substancial, los que devienen por lo tanto también aquí principios formalmente constitucionales).

2) La formulación en la carta constitucional de principios generales nuevos acompañada de la formulación, en la misma Constitución o en otras leyes, de normas subordinadas, consigue los mismos efectos y tiene el mismo valor de la hipótesis que precede. Véase por ejemplo la disposición del artículo 48, que establece los principios generales en materia de electorado activo, que están en la base de la más específica disciplina determinada por la ley electoral política, y con los que también deberán uniformarse todas las leyes electorales que podrán, poco a poco, sobrevenir bajo pena de inconstitucionalidad (y salvo siempre, naturalmente, el caso de normas contrastantes establecidas en cambio por leyes formalmente constitucionales).

3) La formulación en la carta constitucional de principios generales nuevos, no acompañada de la creación de normas subordinadas (y bien entendido, mientras que tales normas no hayan sido creadas) representa sin embargo, como se ha puesto de relieve en el párrafo precedente, la adopción de una cierta línea de desarrollo del ordenamiento jurídico, que se deberá posteriormente presumir por el intérprete como efectivamente seguida en la normación sucesiva; pero el vínculo que surge para el legislador deviene, aquí, en nuestro derecho positivo, jurídicamente obligatorio y ya no más solamente directivo, por la mayor fuerza formal de la Constitución, donde los principios en examen están contenidos, respecto de las demás leyes. Por lo tanto, en la hipótesis de normas posteriores que contrasten o sean incompatibles, establecidas por las leyes ordinarias, se deberá concluir con su inconstitucionalidad, que podrá ser hecha valer en las formas previstas ante la Corte Constitucional. Dígase esto con respecto a ambas hipótesis, reagrupadas en el párrafo precedente bajo la letra c, y consiguiente también para los principios

programáticos en sentido estricto, esto es, dirigidos únicamente a los órganos legislativos; ya que uno es el valor jurídico de un vínculo que el legislador haya establecido para sí mismo, y otro evidentemente el valor —que deviene en tal caso propiamente obligatorio— de un vínculo establecido por el poder constituyente respecto del poder legislativo ordinario, o sea, por una fuente jerárquicamente superior a una inferior.

7.—Bajo un solo punto de vista, la eficacia jurídica de los principios constitucionales programáticos en sentido estricto difiere claramente de la propia de todos los demás enunciados en la vigente Constitución. Ellos, en efecto, como no son susceptibles de aplicación a las materias a las que —indirectamente— se refieren (esto es, están privados de eficacia integrativa: Ver supra. párrafo 5 letra c. N° 2), así igualmente y por las mismas razones, no valen para abrogar las normas preexistentes, aun cuando sean contradictorias. Ya que mientras éstas tienen por destinatarios determinados sujetos y órganos, de los que regulan los respectivos contenidos, los principios programáticos en sentido estricto se dirigen, en cambio, como hemos visto, en un primer momento —que es un primer momento lógico y no solamente cronológico—, únicamente a los órganos legislativos, vinculándolos precisamente (y a veces simplemente autorizándolos: piénsese en los artículos 43 y 44 en materia de racionalización y de reforma agraria e industrial) a ciertos comportamientos en el ejercicio de su atribución legislativa (estableciéndoles ciertos objetivos que alcanzar, prescribiéndole los medios, determinándole ciertos límites, etc.). Ellos tienen por esto necesariamente necesidad, por su misma estructura, de una ulterior normación, que los traduzca en una disciplina directa y operante de las materias respectivas, y son, antes, inmediatamente dirigidos propiamente (y solamente) a este fin: de provocar una actividad legislativa que venga a disciplinar esta o aquella materia en sentido conforme a cuanto para ellos se ha dispuesto en línea general.

Tomemos, por ejemplo, el artículo 4º inciso primero, que enuncia el principio de derecho al trabajo y señala la tarea de los órganos legislativos que deberán “promover las condiciones” capaces de “hacerlo efectivo”. Existe en esta disposición la formulación de un principio general, dirigido en realidad del aparato estatal, y ante todo al legislador: en sí y por sí, la disposición del artículo 4º, privada, como está, de cualquiera determinación de los destinatarios (¿respecto de quién sería exigible el derecho al trabajo? ¿Y en qué condiciones y con qué efectos?), no es por consiguiente susceptible de aplicación a las relaciones entre los ciudadanos o entre los ciudadanos y el Estado precisamente porque no establece una norma reguladora de la materia. Establece, por el contrario, una norma dirigida a los órganos legislativos, a los que corresponderá adoptar las normas necesarias para realizar condiciones tales como para hacer posible el derecho al trabajo, al menos dentro de ciertos límites (leyes agrarias, leyes para someter la actividad económica a los planes y controles respectivos, desarrollando otro principio general programático enunciado en el tercer inciso del artículo 44, etc.) (16). Y mientras tanto el principio del Art. 4 tiene valor interpretativo de las normas, preexistentes y sucesivas, que disciplinen las relaciones económico-sociales (y no solamente las relaciones del trabajo propiamente dicho), las que deberán ser interpretadas y aplicadas del modo más confor-

(16) Y es propiamente con la realización de las medidas necesarias para “hacerlo efectivo” que el derecho al trabajo resulta una cosa seria, mientras en un sistema de economía puramente capitalista a él se resuelve en una ilusión engañosa. La disposición del artículo 4º tiene en efecto un significado importante porque sirve para indicar que dirección general de la República Italiana va en el sentido de limitar la esfera de acción de sistema capitalista, y por esto ella se encuadra lógicamente y políticamente en aquel complejo de disposiciones de principio de los que resulta la preeminencia del trabajo y la posibilidad de una serie de intervenciones estatales en el sector de la economía de modo de extender el alcance del principio democrático sobre el plano de las relaciones políticas al de las relaciones sociales.

me al principio mismo, compatible con su tenor literal. Tomemos, en cambio, el Art. 36, inciso primero (“El trabajador tiene derecho a una retribución proporcional a la cantidad y a la calidad de su trabajo y en todo caso suficiente para asegurar a sí mismo y a su familia una existencia libre y digna”). Aquí nos encontramos frente a un principio general que es también programático (en cuanto establece la dirección que debe seguir el legislador al dictar normas para disciplinar la remuneración de las diversas categorías de trabajadores), pero que al mismo tiempo es un principio dirigido directa e inmediatamente a la disciplina de máxima de la materia de que forma objeto o abrogativo en consecuencia de toda precedente disposición contraria, y desde el primer momento aplicable a las relaciones del trabajo, en espera de normas particulares que lo realicen específicamente en las diversas hipótesis (17).

Aprovecha observar a este respecto que existen en la Constitución también diversas otras normas (normas particulares y principios generales) diversas de los principios programáticos de los que nos estamos ocupando que presentan empero análoga característica, de no poder desarrollar prácticamente su eficacia normativa mientras no hayan intervenido leyes ulteriores que la pongan en condiciones de recibir efectiva aplicación (gran parte de las disposiciones del título V de la Parte segunda, dedicado a las autonomías locales y de modo especial el nuevo ordenamiento regional, no pueden, decimos así, entrar en acción hasta que no se hayan dictado algunas leyes indispensables, tal como, ante todo y al

(17) Confróntese Balladores Pallieri. *Dir. Cost.* cit. p. 310 y, con específica referencia a la norma en examen, *Sega. Los nuevos principios constitucionales del trabajo*, en *Annali della Università di Ferrara*. VI. P. 2°, 1946-1947. Es necesario por lo demás advertir que, en la práctica, la eficacia directa del Art. 36 encuentra un límite en la necesidad de dar un contenido determinado a la medida de retribución, que resulta de modo solamente genérico del tenor literal de la norma (citada en el texto).

menos las leyes electorales para la formación de los órganos regionales). Pero se trata en estos casos de una necesidad de orden instrumental, mientras en el caso de los principios programáticos en sentido estricto, la necesidad de una ulterior normación para su concreta aplicabilidad a las materias a las cuales —indirectamente— se refieren deriva propiamente de su intrínseca naturaleza jurídica de preceptos dirigidos solamente a los órganos legislativos, y tiene por consiguiente caracteres lógicamente esencial. La esfera de eficacia de estas últimas está en efecto limitada al ordenamiento interno de la organización estatal, y solamente en un segundo momento se extenderá también al ordenamiento jurídico de la comunidad estatal compleja; la esfera de eficacia de aquellas otras disposiciones constitucionales a las que recién se aludía, que presentan características análogas bajo el perfil en examen, se extiende, en cambio, desde el primer momento a la íntegra comunidad estatal y depende solamente de razones técnicas si ellas no pueden, sin la intervención de apropiadas leyes organizativas, disciplinar efectivamente las materias que forman —directamente— su objeto (18).

8.—Alguna breve precisión se hace además necesaria por lo que concierne a la eficacia obligatoria del vínculo que se deriva de los principios programáticos generales para los órganos legislativos. Cuando tales principios están puestos por una fuente jerárquicamente superior, como ocurre con los establecidos en la Constitución vigente, no hay duda de que el

(18) Bajo el aspecto subrayado en la nota precedente, también la disposición del Art. 36 puede a veces entrar en la hipótesis formulada en el texto: piénsese, por ejemplo, en el caso de los dependientes públicos, cuya retribución esté establecida por leyes anteriores en medida manifiestamente inferior al criterio de "salario familiar" establecido por el artículo 36. Es claro que, en este caso, la aplicación del principio del artículo 36 no podrá realizarse sino a través de la dictación de nuevas leyes, que modifiquen las anteriores determinando una medida de retribución más de acuerdo con el criterio constitucionalmente adoptada.

vínculo es, como se ha dicho más arriba, propiamente obligatorio, y no simplemente directivo. Esta conclusión es perfectamente válida, pero solamente en abstracto. Ya que, en concreto, no siempre es dable encontrar la precisa sanción de la eventual violación de los principios programáticos por parte de los órganos legislativos.

Más exactamente, la sanción está, clara y rigurosamente determinada en la hipótesis de violación activa, esto es, realizada positivamente en la dictación de leyes que contengan normas contradictorias o incompatibles con los principios mismos; entra entonces en juego el mecanismo para la anulación de tales leyes, o de particulares disposiciones, por inconstitucionalidad. Pero esta posibilidad falta del todo en la hipótesis —que, en la práctica será —quizás— la más frecuente— de violación negativa u omisiva, realizada a través de una inercia de los órganos legislativos, los que no proveen a dictar las leyes pedidas por los principios programáticos. No existe, en efecto, en nuestro derecho positivo (y en general en otros ordenamientos que admiten el control de constitucionalidad de las leyes) la posibilidad de impugnar la simple omisión; lo que se puede impugnar y de lo que se puede pronunciar la anulación, es siempre un acto legislativo —por consiguiente, un acto positivo— que en esta hipótesis, es propiamente aquel que falta por definición. Se trata aquí de un límite que es necesariamente inherente al instituto de la constitucionalidad, que no puede dejar de tener por objeto, precisamente las leyes, sea que ella sea confiada después a los jueces ordinarios o sea un órgano especializado. Sin decir que, la mayoría de las veces, las disposiciones programáticas no prescriben término para su propia realización legislativa; de tal modo que, donde un término implícito no pueda extraerse por la vía de la interpretación lógica y sistemática, sería imposible o muy difícil individualizar jurídicamente si y cuando haya comenzado a concretarse la violación constitucional omisiva.

Además, aún en la primera hipótesis, de violación que haya tomado cuerpo en actos positivos incompatibles con los principios programáticos constitucionales, no sería siempre fácil poner en movimiento el mecanismo para el pronunciamiento de anulación: antes, porque la impugnación de las leyes no está concedida en nuestro ordenamiento a todos, sino que debe ser propuesta por una de las partes o suscitada de oficio por el juez en el curso de un juicio (presupone por consiguiente que la ley impugnada viole un derecho subjetivo o un interés legítimo de un sujeto particular de modo que éste sea habilitado para recurrir a la autoridad judicial, ordinaria o especial), excepción hecha solamente para los casos de conflictos entre leyes del Estado y leyes regionales, leyes de diversas regiones, que presentan por otra parte mejor interés para los fines de nuestra investigación. Y después porque la subsistencia de la violación constitucional, sometida al juicio aún siempre subjetivo de la Corte Constitucional, no siempre resultará evidente de un modo unívoco, justamente en razón de la generalidad de los principios programáticos; lo que es puesto de relieve sobre todo por aquellas violaciones constitucionales consistentes en el establecimiento legislativo de normas, no tanto contrastante, sino sobre todo diversas de la orientación adoptada en la Constitución (es una hipótesis, que a mi juicio entra en el concepto de la incompatibilidad y que concreta por esto también ella un comportamiento inconstitucional; pero las opiniones están divididas en doctrina, y en todo caso el accertamiento de violaciones semejantes será más complejo y más subjetivo todavía).

En conclusión, por consiguiente, la sanción de la anulación por inconstitucionalidad no siempre acompaña al vínculo obligatorio que deriva de los principios programáticos, y también cuando abstractamente subsiste no siempre desplegará en concreto la misma eficacia. Pero este relieve nada quita a los resultados precedentemente alcanzados, en el párrafo 6, acerca de la eficacia normativa de los principios

generales programáticos: sea porque la sanción específica del anulamiento podrá a veces lograrse, indirectamente, en la misma hipótesis de violaciones omisivas, a través de la impugnación de leyes emanadas para materias diversas, pero conexas sea sobre todo porque es fenómeno común y generalmente conocido en el derecho constitucional la existencia de obligaciones, que son también obligaciones jurídicas y dotadas por lo tanto de su coercibilidad, pero desprovistas de sanciones exactamente configuradas y automáticamente funcionantes, del tipo de aquellas que estamos acostumbrados en cambio a observar en otras ramas del derecho.

En el caso de los principios constitucionales programáticos, la posibilidad del anulamiento de las leyes incompatibles representa la sanción más aparente y más precisa, pero no agota ciertamente la eficacia obligatoria, la cual se desarrolla también en otras formas, más elásticas y complejas (responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento y del Parlamento frente al cuerpo electoral; censura y resistencia de la opinión pública, etc.) ¡Cuidado, además, de querer medir los institutos constitucionales con el metro pedantesco de un riguroso formalismo! La validez de una Constitución, y la de sus normas particulares, está confiada ante todo a su coherencia con las fuerzas activas del país, que es como decir a su capacidad real de disciplinar la vida política del país.

Esto se ve con particular evidencia en el caso de las disposiciones de principio, que han sido objeto de nuestra investigación, y de un cierto punto de equilibrio entre las fuerzas políticas, su validez está, en última instancia, confiada a los desarrollos ulteriores de tales relaciones, al prevalecer o no de aquellos grupos sociales que están sinceramente interesados en su realización integral en el ordenamiento.

---