

# EL ESTADO COMO SUJETO DE DEBERES JURÍDICO-CONSTITUCIONALES

AUGUSTO QUINTANA BENAVIDES  
Ayudante de Derecho Constitucional  
Facultad de Derecho - Universidad de Chile

1. La actual Carta Magna posee, en relación con nuestra historia constitucional, una característica dual: por una parte, se recogen elementos sustanciales de nuestra tradición institucional y, por la otra, se introducen innovaciones de trascendencia, las que, según sea la apreciación respecto de su envergadura, provocan una mayor o menor sensación de estar frente a una realidad teórica y prácticamente novedosa.

Entre estas innovaciones, que calificamos como trascendentes, está el incremento sustancial, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, de los deberes jurídicos que se asignan al Estado o que éste se autoasigna. En efecto, si tenemos presente, según se reseñará más adelante, los numerosos preceptos constitucionales que imponen deberes u obligaciones al Estado, a sus órganos y a sus titulares, veremos cómo se bosqueja una realidad político-institucional original.

A este respecto, la Constitución de 1925, aun cuando la interpretáramos sistemáticamente de suerte de concluir diversos deberes jurídicos para el Estado, es una constitución tímida en imponer conductas, orientaciones, funciones y mandatos a éste. Para llegar a esta conclusión basta con comparar las normas pertinentes de dicha constitución con la vigente<sup>1</sup>. Es nuestra opinión que esta diferencia no obedece exclusivamente a un nuevo estilo literario, sino que a una distinta concepción del rol que se asigna al Estado en el desarrollo institucional, acrecentándolo.

2. No deja de llamar la atención lo aseverado precedentemente, toda vez que a la Constitución vigente se la ha calificado como liberal-individualista, en circunstancias de que la concepción estadual que se desprende de su normativa es la de un Estado sujeto a un vigoroso régimen de deberes

<sup>1</sup>Para este efecto puede consultarse *Textos Comparados de la Constitución Política de la República de Chile —1980— y de la Constitución Política de la República de Chile de 1925*, Instituto de Estudios Generales, Santiago de Chile, 1980.

jurídicos; de suerte que su ámbito de acción y atribuciones habría de ser de un nivel superior al bosquejado en las Constituciones anteriores.

La hipótesis antes descrita se confirma en la medida que la noción de “norma constitucional”, según la Nueva Constitución, ha experimentado una transformación no menos sustancial, por cuanto a aquélla ya no se la concibe como meramente declarativa y que requiere, para su puesta en vigencia, de la intermediación de una norma jurídica inferior, especialmente de la ley, sino que *se basta a sí misma*, vale decir, la norma constitucional ahora es de aplicación directa, no requiere de una intermediación normativa. Por ende, los deberes jurídicos del Estado son directamente exigibles a sus órganos, sin que aquél pueda eludir o transgredir su contenido prescriptivo.

3. En atención a lo expuesto, en la presente monografía desarrollaremos nuestra hipótesis central, esto es, que el incremento de los deberes jurídicos del Estado trae consigo una nueva visión del mismo, profundamente enraizada en la concepción solidarista que empapa el pensamiento social cristiano, alejada tanto de la noción del Estado-mínimo que pregonan las tendencias liberales “spencerianas” como de la concepción del Estado totalitario de inspiración fascista o comunista.

## I. LOS DEBERES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO

4. Para analizar la normativa constitucional y, por esa vía, acotar el objeto de nuestro trabajo es menester efectuar previamente una serie de distinciones y clasificaciones de los imperativos jurídicos que se imponen al Estado.

Así, desde un punto de vista subjetivo, es dable distinguir entre deberes del Estado, de sus órganos y de sus titulares. Es efectivo que, en última “ratio”, el sujeto obligado es siempre el Estado, pues éste actúa a través de sus órganos y éstos, a su vez, por medio de sus titulares y funcionarios; empero, siguiendo la propia preceptiva constitucional, la distinción cobra sentido toda vez que los deberes jurídicos adquieren distinta relevancia según sea el sujeto directamente obligado.

Asimismo, es posible diferenciar deberes que miran directamente al provecho de las personas y la comunidad, en contraposición a los deberes que rigen el funcionamiento interno de los órganos.

Ahora bien, para los efectos del presente estudio, interesa ahondar en torno a los deberes impuestos en favor de las personas y de la

comunidad en general, ejecutados por el Estado, principalmente. También se examinarán los deberes prescritos para uno o más órganos estatales específicos, en tanto miren directamente al bienestar de los destinatarios antes mencionados.

5. Es atingente, a su vez, plantear una distinción entre el “ser” y el “deber ser” del Estado, toda vez que, más allá de una cuestión de redacción o estilo lingüístico del constituyente, la normativa constitucional en no pocas oportunidades, al referirse a la actividad del Estado, se sitúa en el plano del “ser” estatal y otras, la mayoría de las veces, en el “deber ser” del mismo.

Estamos frente al “ser” del Estado cuando el inciso tercero del artículo 1º preceptúa que éste “reconoce” y “ampara” a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les “garantiza” la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos. Lo propio ocurre cuando el inciso cuarto del mismo artículo establece que el Estado “está” al servicio de la persona humana y su finalidad “es” promover el bien común. A propósito de esta última redacción la distinción entre el ser o el deber ser del Estado podría tener alguna significación, toda vez que a renglón seguido impone explícitamente diversos deberes al Estado. Una situación parecida se produce en el inciso segundo del artículo 5º, cuando tras referirse al ser del Estado (al señalar que el ejercicio de la soberanía “reconoce” como limitación el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana) desarrolla un importante deber de los órganos del Estado (de respetar y promover tales derechos)<sup>2</sup>.

Nuestra impresión es que, más allá de una mera técnica de redacción, el constituyente por esa vía ha querido intensificar el nivel de un imperativo de naturaleza jurídica. En efecto, a modo de ejemplo, cuando el constituyente dice que el Estado “está” al servicio de la persona humana y su finalidad “es” promover el bien común estamos ciertamente ante un auténtico deber jurídico, no obstante no emplearse una terminología apropiada para resaltar esa calidad<sup>3</sup>.

<sup>2</sup>También recogen la técnica lingüística del “ser” del Estado las siguientes disposiciones: inciso primero del artículo 7º (“actúan”); inciso segundo del Nº 1 del artículo 19 (“protege”); inciso segundo del Nº 9 del referido artículo (“protege”); incisos segundo (“garantizan”) y tercero (“existen”) del artículo 90, y, por último, inciso segundo del artículo 107 (“es”).

<sup>3</sup>El constituyente pudo haber redactado la norma en cuestión manifestando que el Estado debe estar al servicio de la persona y que debe promover el bien común.

## *1. Deber de someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella*

6. Desde una perspectiva formalista, los principales deberes jurídico-constitucionales impuestos al Estado, sus órganos y autoridades se encuentran en los artículos 6º y 7º de la Carta Fundamental, ya que allí se prescribe el deber de los órganos del Estado, sus titulares e integrantes de someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella y que los órganos del Estado “actúan válidamente”<sup>4</sup> previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

7. A partir de esta sola norma es dable concluir que las normas constitucionales que establecen prohibiciones al Estado o a sus organismos, que imponen requisitos para el desempeño de una función o atribución y que declaran derechos para las personas<sup>5</sup> resultan desde ya obligatorias para éstos. Es más, una mera norma permisiva, esto es, que estatuye una posibilidad de acción, por aplicación de lo preceptuado en el inciso primero del artículo 6º, puede devenir en obligatoria siempre que se relacione directa y estrechamente con un deber constitucional expreso.

## *2. Deberes jurídico-constitucionales de rango sustantivo*

8. A diferencia del deber formal de respetar el principio de juridicidad, existen otros deberes que miran directamente al interés y beneficio de las personas y de la comunidad. Entre éstos están los que siguen<sup>6</sup>:

1º Deber de reconocer y amparar a los grupos intermedios y de garantizarles una adecuada autonomía (inciso tercero del artículo 1º).

<sup>4</sup>Bien pudo el constituyente señalar que los órganos del Estado, para la validez de sus actos, “deben actuar” previa investidura regular de sus integrantes, etcétera.

<sup>5</sup>No cabe duda que el respeto y promoción de los derechos de las personas reviste un verdadero deber jurídico para el Estado, en especial atención a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 5º, en relación con el inciso cuarto del artículo 1º del Código Político.

<sup>6</sup>Es efectivo que muchos de estos deberes se desprenden o constituyen una manifestación de uno más general. Sin embargo, hemos preferido enunciarlos separadamente para ilustrar la magnitud de los imperativos asignados al Estado.

2º Deber de servir a la persona humana y de promover el bien común (inciso cuarto del artículo 1º).

3º Deber de contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece (inciso cuarto del artículo 1º).

4º Deber de resguardar la seguridad nacional y de dar protección a la población (inciso quinto del artículo 1º).

5º Deber de proteger a la familia y de propender a su fortalecimiento (inciso quinto del artículo 1º).

6º Deber de promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación (inciso quinto del artículo 1º).

7º Deber de asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (inciso quinto del artículo 1º).

8º Deber de respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana (inciso segundo del artículo 5º).

9º Deber de las Fuerzas Armadas y Carabineros de resguardar el orden público durante los actos electorales (inciso segundo del artículo 18).

10º Deber del legislador de proteger la vida del que está por nacer (inciso segundo del N° 1 del artículo 19).

11º Deber del legislador de arbitrar los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos (inciso tercero del N° 3 del artículo 19).

12º Deber del juzgador de fundar sus sentencias, en un proceso previo legalmente tramitado (inciso quinto del N° 3 del artículo 19).

13º Deber del legislador de establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento (inciso quinto del N° 3 del artículo 19).

14º Deber del legislador de sancionar como delito la infracción del derecho a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia, cometida a través de un medio de comunicación social (inciso segundo del N° 4 del artículo 19).

15º Deber de la autoridad que hizo arrestar o detener a alguna persona para dar aviso al juez competente y de ponerlo a su disposición, dentro del plazo de 48 horas (artículo 19 N° 7, letra "c", inciso segundo).

16º Deberes del funcionario encargado de una casa de detención (artículo 19 N° 7, letra "d", inciso tercero).

17º Deber de velar por el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y de tutelar la preservación de la naturaleza (inciso primero del artículo 19 N° 8).

18º Deber de proteger el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo (inciso segundo del artículo 19 Nº 9).

19º Deber de coordinar y controlar las acciones relacionadas con la salud (inciso tercero del artículo 19 Nº 9).

20º Deber —preferente— de garantizar la ejecución de las acciones de salud (inciso cuarto del artículo 19 Nº 9).

21º Deber de proteger —especialmente— el ejercicio del derecho (y deber) preferente de los padres de educar a sus hijos (inciso tercero del artículo 19 Nº 10).

22º Deber de financiar un sistema gratuito de educación básica (inciso cuarto del artículo 19 Nº 10).

23º Deber de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles (inciso quinto del artículo 19 Nº 10).

24º Deber de estimular la investigación científica y tecnológica (inciso quinto del artículo 19 Nº 10).

25º Deber de estimular la creación artística (inciso quinto del artículo 19 Nº 10).

26º Deber de estimular la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación (inciso quinto del artículo 19 Nº 10).

27º Deber de garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas y uniformes de seguridad social (inciso tercero del artículo 19 Nº 18).

28º Deber de supervigilar el adecuado ejercicio del derecho a la educación social (inciso cuarto del artículo 19 Nº 18).

29º Deber del legislador de asegurar la autonomía de las organizaciones sindicales (inciso tercero del artículo 19 Nº 19).

30º Deber de pagar una indemnización al afectado por una expropiación, en dinero efectivo y al contado, a falta de acuerdo con éste (inciso cuarto del artículo 19 Nº 24).

31º Deber de la Corte de Apelaciones de adoptar de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección de la persona cuando ciertos derechos constitucionales de ésta han sido privados, perturbados o amenazados por un acto u omisión arbitraria o ilegal (artículo 20, inciso primero).

32º Deber del Presidente de la República, a lo menos una vez al año, de dar cuenta al país del estado administrativo y político de la Nación (artículo 24, inciso tercero).

33º Deber del juzgador de ejercer su autoridad cuando fuere

reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia (artículo 73, inciso segundo).

34º Deber —implícito— del legislador de determinar una pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República (artículo 74, inciso primero).

35º Deber de las Fuerzas Armadas de garantizar el orden institucional de la República (artículo 90, inciso segundo).

36º Deber de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública de dar eficacia al derecho (artículo 90, inciso tercero).

37º Deber de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública de garantizar el orden público y la seguridad pública interior (artículo 90, inciso tercero).

38º Deber de observar como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo, en materia de gobierno y administración interior del Estado (artículo 104, inciso primero).

39º Deber del legislador de velar por el cumplimiento y aplicación del principio del desarrollo territorial armónico y equitativo y de incorporar criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos (artículo 104, inciso primero).

40º Deber de las Municipalidades de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna (artículo 107, inciso segundo).

41º Deber del legislador de contemplar un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país (artículo 111).

9. A la frondosa nómina precedente, cabe agregar que en numerosas ocasiones la Constitución ha impuesto al legislador la obligación de regular las más variadas materias. La obligatoriedad de legislar se reafirma al tenor de lo dispuesto en el artículo 6º de la Constitución, por cuanto se trata de cumplir con lo preceptuado en ésta.

De consiguiente, no puede el legislador dejar de cumplir esta prescripción sin incurrir en mora constitucional, ni siquiera amparándose, como fue común en la práctica constitucional chilena, en un eventual carácter programático de la norma. De esta misma opinión es el profesor argentino Néstor Pedro Sagüés, cuando afirma que, “para el Estado, esto significa también dictar todas las normas (incluso instrumentar las cláusulas constitucionales programáticas, salvo que sean de cumplimiento optativo o discrecio-

nal para él) y poner en práctica las competencias y atribuciones que le confía la Constitución”<sup>7</sup>.

## II. EFECTOS JURÍDICOS DE LOS DEBERES CONSTITUCIONALES

10. Para una correcta entelequia de la materia que nos ocupa, es preciso realizar algunos alcances en torno a la noción de “deber constitucional”. Para ello, nos valdremos del pensamiento de Hans Kelsen quien, a nuestro entender con gran agudeza, plantea que “lo que en la teoría de los deberes jurídicos del Estado, suscita disputas y objeciones no es tanto la hipótesis de que el estado se halle, en general, sometido a vínculos de derecho, es decir, sea sujeto de deberes jurídicos, cuanto al problema de cómo se le pueda obligar”<sup>8</sup>.

En buenas cuentas, se trata de distinguir entre el proceso de formación de la norma jurídico-constitucional y la aplicación (o incumplimiento) de la misma. Esta última queda entregada, conforme a lo señalado en el artículo 6º de nuestra carta Fundamental, tanto a los titulares e integrantes del Estado como a toda persona o grupo; de suerte que en su cumplimiento interviene directamente la voluntad de las personas. En consecuencia, en el cumplimiento de la norma jurídica —incluso aquellas que imponen deberes al Estado— prima un criterio psicológico<sup>9</sup>.

11. No ocurre lo mismo cuando se trata de dirimir la voluntad operante en la construcción de la norma jurídica, que impone deberes al Estado como a sus súbditos. En este caso gravita una voluntad de índole sociológica. Siguiendo con este predicamento, el gran jurista austríaco sostiene que es inadmisibles la tesis que afirma que el Estado es la fuente creadora

<sup>7</sup>Néstor P. Sagüés, *Elementos de Derecho Constitucional*, tomo 2, Editorial Astrea. Buenos Aires. 1993, 420.

<sup>8</sup>Hans Kelsen, *Problemas capitales de la teoría jurídica del Estado*, Editorial Porrúa, S.A. México. 1987 (traducción de la segunda edición alemana), 346.

<sup>9</sup>En este punto, Kelsen sostiene que “la norma jurídica sólo se revela a la conciencia del órgano del Estado cuando tiene que aplicarla, es decir, cuando se plantea la necesidad de realizar la voluntad del Estado, lo que no es obstáculo para que la norma jurídica y, por tanto, la voluntad del Estado en ella expresada, exista desde antes y siga existiendo, sin interrupción, después” (*ob. cit.*, 350).

del Derecho; por el contrario, ambos confluyen simultáneamente y tienen, en último sentido, un substrato de naturaleza sociológica. Es la sociedad, en la cual operan las voluntades de las personas, la fuente de la voluntad que da origen al Derecho, al que el Estado debe someterse.

De consiguiente, la noción de deberes jurídico-constitucionales para el Estado no constituye una autoobligación de éste ni tampoco queda a su discrecionalidad la aplicación de las normas jurídicas.

12. Despejado lo anterior, cabe preguntarse cómo y quién puede hacer efectivos los deberes constitucionales del Estado, en caso de renuencia de éste a cumplirlos. Al efecto, es razonable sostener, como afirma el profesor Sagüés, “cada derecho o libertad constitucional genera una obligación o deber correlativo”<sup>10</sup>. Para dar cumplimiento a lo anterior es preciso, eso sí, que el sujeto acreedor esté claramente individualizado y tenga los medios jurídicos idóneos para hacer efectiva su acreencia.

Siguiendo este predicamento, el profesor José Luis Cea E. sostiene que “reconociéndose por el ordenamiento jurídico los derechos de los hombres, las familias y los grupos intermedios, éstos agentes pueden exigir al Estado el cumplimiento de sus deberes para con ellos y, además, exigirlos coactivamente, pues es ese mismo ordenamiento jurídico el que le impone tales obligaciones al Estado”<sup>11</sup>.

13. En base a lo expuesto es posible sostener que los deberes que la Constitución impone al Estado y sus agentes constituyen verdaderos deberes jurídicos, cuyo cumplimiento es obligatorio y exigible, eventualmente por la vía coactiva, por parte de los demás sujetos a que alude el texto constitucional, en la medida que éstos cuenten y puedan hacer efectivos los medios jurídicos adecuados. Esta conclusión refuerza la noción del Estado de Derecho y enriquece el acervo del Derecho Constitucional.

14. Es tan efectivo lo anterior, que la propia Carta Fundamental estatuye diversos medios para hacer efectivos estos deberes constitucionales. En efecto, además de los mecanismos de fiscalización, contrapesos y equilibrios que median entre los distintos poderes del Estado, nuestra Carta Magna prevé en favor de las personas diversas acciones para salvaguardar determinados derechos: la acción de reclamación por pérdida de la nacionalidad

<sup>10</sup> *Ob. cit.*, 417.

<sup>11</sup> *Apuntes de Clases*, vol. I, multicopiado. 1994, 108.

(artículo 12), la acción de protección de ciertos derechos constitucionales (artículo 20), la acción de amparo (artículo 21) y el recurso de inaplicabilidad de una norma inconstitucional (artículo 80).

15. Es más, la imperatividad de los deberes del Estado se refuerza con la redacción del artículo 20, toda vez que hace procedente la acción de protección tratándose de “actos u omisiones”. De consiguiente, el restablecimiento del Derecho procede cuando el Estado no cumple con un deber jurídico, o bien cuando en el cumplimiento del mismo transgrede el principio de juridicidad.

### III. CONCLUSIONES

1º La actual Constitución, innovando en relación con nuestra tradición constitucional, consagra sobre cuarenta deberes constitucionales para el Estado, sus titulares e integrantes, que miran directamente al beneficio de las personas y la comunidad en general. En dicha enunciación no se contemplan otros deberes que la Constitución impone al Estado, pero que miran al funcionamiento interno de éste y a la relación entre sus órganos.

2º En base a lo anterior, se concluye que nuestra Constitución se aparta de la doctrina del “Estado mínimo” que propugnan algunas escuelas liberales. Por el contrario, la concepción del Estado, en la actual Carta Fundamental, aparece robustecida, ensanchándose notablemente su ámbito de acción y legitimando su acción en las más diversas materias.

3º Los deberes constitucionales asignados al Estado configuran auténticos deberes jurídicos, por lo que su cumplimiento es forzoso. Eventualmente, las personas, familias y grupos intermedios pueden provocar por la vía de la coacción el cumplimiento de tales deberes. En este sentido, conforme a la moderna concepción de Estado de Derecho, la Constitución contempla diversos medios, mecanismos y acciones para asegurar el cumplimiento de los mismos.