

LOS VALORES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1980 Y SU EFICACIA JURÍDICA*

FRANCISCO CUMPLIDO CERECEDA
Profesor de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho - Universidad Diego Portales

I. LOS VALORES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1980 Y SU EFICACIA JURÍDICA

Las Constituciones de los Estados no son neutrales ideológicamente, todas representan una idea de derecho para la organización de la sociedad en que han de regir.

Algunas hacen explícitos los valores que orientan o regulan esa organización. Tal ocurre con aquellas que en un preámbulo o en un capítulo de su preceptiva normativa los definen o precisan. También, es posible deducirlos de las disposiciones de la parte dogmática que consagran los derechos esenciales de la persona. Y, aun, en las Constituciones que se preocupan únicamente de la organización y atribuciones del Estado y sus órganos, puede afirmarse que tales estructuras están destinadas a asegurar los valores predominantes en la sociedad que la Constitución conforma, es decir, las instituciones defienden lo existente: son conservadoras en este caso.

En 1970 publiqué una investigación sobre los valores en la Constitución de 1925 y sus reformas, y la manera en que, formal e informalmente se les defendía por el ordenamiento jurídico¹. Titulé el artículo: "Constitución Política de 1925: hoy, crisis de las instituciones políticas chilenas", y probé la inadecuación de los valores contenidos en la Constitución de 1925, correspondientes a la ideología liberal individualista, con la realidad social y política de la época. Al mismo tiempo, advertí sobre las deficiencias de la institucionalidad para provocar un cambio, dentro del sistema, que

*Dada la extensión del trabajo del Prof. Cumplido referente a *Actividades económicas de las personas en la Constitución*, se publica aquí sólo la primera parte; en el volumen 1996 de esta Revista se publicará la segunda parte, atendido su innegable interés.

¹Revista Cuadernos de la Realidad Nacional N° 5 (septiembre, 1970, 25-40).

facilitara su readecuación. Lamentablemente, estas reflexiones fueron proféticas, y, sin duda, esas deficiencias constituyeron una de las causas de la crisis que culminó con la ruptura constitucional del 11 de septiembre de 1973, como lo verifiqué en mi estudio sobre el Estado de Derecho en Chile².

La gran mayoría de las Constituciones Políticas aprobadas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, particularmente las de Iberoamérica de la década de los 70 y 80, han declarado expresamente los valores que inspiran su normativa. Ha habido una especial preocupación del Constituyente al respecto. La “Comisión de Estudios para la Nueva Constitución” designada por el Gobierno Militar en noviembre de 1973, debatió el punto exhaustivamente y resolvió no sólo dedicar un preámbulo sobre la materia, sino que optó por proponer un capítulo que se denominó “Bases de la Institucionalidad”. Pasa a ser definitorio en el Derecho Público chileno, entonces, precisar la significación y eficacia jurídica de las disposiciones de este capítulo.

Ello está, asimismo, muy relacionado con el desarrollo en el Derecho Constitucional de las doctrinas sobre las normas de principios, las disposiciones de objetivos, la interpretación constitucional orientada hacia la construcción del mejor derecho posible iluminado por el derecho justo, estudiado por el distinguido profesor español Pablo Lucas Verdú, y por los constitucionalistas italianos Vezio Crisafulli, Carlos Lavagna, Beniamino Caravita, Giorgio Berti y Luici Lombardi, entre otros, cuyas proposiciones han sido divulgadas en Chile por el profesor José Antonio Ramírez Arrayás³.

En mis estudios sobre los valores en las Constituciones he seguido los principios teóricos que me enseñó mi recordado profesor Jorge Millas sobre la axiología jurídica. ¿Qué son los valores? Son objetos ideales, posibilidades de ser (esencias), que se dan a la conciencia con la exigencia de ser realizadas y estimadas. El conocimiento de los valores es de carácter intuitivo. Intuir un valor es reconocer la forzosidad de preferencia. En mi opinión, los valores son objetivos, es decir, se ofrecen como dados con exigencias propias de validez a mi conciencia. No se pueden crear sus propiedades ni sus leyes, éstas exigen su reconocimiento. En efecto, intuida la dignidad, la libertad, la justicia, la igualdad, se dan como más valiosas que la

²¿Estado de Derecho en Chile? Instituto Chileno de Estudios Humanistas, 1983. *Crisis de las instituciones jurídico-políticas chilenas*, Revista Estudios Sociales N° 17 (1978).

³J.A. Ramírez A. *Disposiciones de Principio Constitucional y Actividad Social y Económica del Estado*. (Prólogo de Pablo Lucas Verdú). Universidad Central. Facultad de Derecho. Edit. Universitaria S.A., 1993.

indignidad, la esclavitud, la injusticia, la desigualdad. Las diferencias entre las personas respecto de un valor están no en él, sino en el valorar. El hombre al valorar está afectado por sus prejuicios e intereses. Las valoraciones son subjetivas por su origen, están teñidas del alma del que las formula y están sujetas al entorno cultural en que se mueven. Me interesa destacar, para los efectos de nuestro análisis, que, sin duda, hay una mutabilidad histórica de las valoraciones. Cada cultura aspira a realizar ciertos ideales, conforme a sus características materiales (geografía, clima, recursos naturales, técnicas, régimen económico, capacidad psíquica), y de su concepción del mundo y del hombre (ciencia, moral, religión, filosofía). Todos son ideales normativos implícitos en la vida cultural, y a partir de los cuales se dan las valoraciones de las distintas formas de la actividad humana. El Constituyente, entonces, intuye los valores predominantes en la sociedad de que se trata, hace la valoración cultural de ellos y establece su prelación. Es decir, los reconoce y determina los mecanismos para su protección.

Al respecto, el profesor Lucas Verdú, enseña que: “La norma jurídica requiere que cierto comportamiento humano se conciba con arreglo a un sistema de valores y lo mismo sucede con el tejido institucional en el sentido que la idea que le inspira, los intereses sobre los que versa, su permanencia y el fin social al que apunta se refieren a postulados axiológicos”⁴. Para él los valores existen porque son reconocidos, son objetividades ideales-reales que suscitan adhesión emocional, sin mengua de su racionalidad⁵.

Las características de los valores constitucionales son su relevancia selectiva, su bipolaridad y su jerarquía. La Constitución reconoce los valores supremos, protege de los antivalores, y, en caso de conflicto, su jerarquía corresponde ponderarla a la jurisdicción, sea al Poder Judicial o al Tribunal Constitucional, en su caso.

II. ¿CUÁLES SON LOS VALORES SUPREMOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980?

Para determinarlos debemos examinar, con los conceptos anteriormente expuestos, principalmente, los capítulos I “Bases de la Institucionalidad” y III “De los Derechos y Deberes Constitucionales”.

⁴Ramírez Arrayás, *Ob. cit.*, 32.

⁵*Id.*, 33.

No obstante, debemos hacer presente que el integrante de la Comisión de Estudio para la Nueva Constitución, profesor Enrique Evans de la Cuadra, sostiene⁶ que: “La concepción de los derechos humanos cubre no sólo aquellos específicamente definidos en declaraciones y convenciones entre Estados, sino que representa la consecuencia de un valor ético superior, como es la dignidad natural fundamental del hombre, ser racional, libre y social”. Agrega: “Por consiguiente hay un conjunto de valores consecuenciales que la comunidad internacional y los Estados han transformado en bienes jurídicos, objeto, por tanto, de protección jurisdiccional y que no están generalmente consagrados como derechos específicos”. El profesor Evans menciona entre éstos: vivir sin temor, el respeto a los demás, la autodeterminación personal y el pleno desarrollo de las facultades personales.

Por mi parte, al compartir los principios del ius naturalismo crítico, y considerar que el valor supremo es la *dignidad de la persona*, otorgo a este valor un carácter metapositivo, del cual se derivan un conjunto de otros valores, que el ordenamiento jurídico sólo reconoce y garantiza. Como trataré de probar, más adelante, estimo que la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución siguió esta misma reflexión.

Para la determinación de los valores explícitamente garantizados en la Constitución de 1980 es clave el Art. 1º de la Constitución, porque, por una parte, reconoce que los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y por la otra, declara que todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional tienen derecho a su mayor realización espiritual y material posible. Así, la libertad, la igualdad, la dignidad de la persona, su realización espiritual y material (¿la felicidad?), son valores superiores dentro del ordenamiento constitucional. A ellos debemos agregar el bien común y la participación, también deducidos del Art. 1º, y otros valores materiales o sustanciales del Capítulo III de la Constitución, tales como la vida, la integridad física y psíquica, la justicia, la intimidad y privacidad, y el pluralismo.

Junto a los valores sustanciales indicados, el Art. 1º de la Constitución reconoce y protege valores formales e instrumentales: la familia, los grupos intermedios, el Estado, la seguridad nacional, los símbolos patrios, la unidad territorial, la descentralización, la desconcentración, la democracia (valor sustancial y formal), la soberanía, la supremacía constitucional, el Estado de derecho. También en el capítulo III encontramos valores instrumentales, como la preservación de la naturaleza y el medio ambiente, la salud,

⁶ *Los derechos constitucionales*, t. 1, 19.

la educación, el trabajo, la seguridad social, la libre actividad económica y la propiedad.

Por último, la Constitución de 1980 reconoce y sanciona *desvalores*: el terrorismo, y los atentados contra la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. De acuerdo con los tratados internacionales suscritos por Chile, debemos agregar como desvalor el uso de los derechos humanos para violarlos o afectar la libertad de otros hombres.

III. SU EFICACIA JURÍDICA

Ahora bien, ¿qué importancia tiene que el Constituyente haya reconocido explícitamente los valores y desvalores en sendos capítulos de la Constitución, principalmente en el de las “Bases de la Institucionalidad”? En otras palabras, ¿cuál es el efecto jurídico que produce esta innovadora situación constitucional?

En mi opinión, estas disposiciones tienen un carácter plenamente normativo, obligatorio para todas las personas y vinculantes para los órganos del Estado. Por consiguiente deben ser acatados, respetados y promovidos. Obligan al legislador, al administrador y al juez.

En la doctrina la afirmación anterior no es aceptada uniformemente. Al respecto José A. Ramírez expresa: “El constituyente fijará las piedras angulares del justo ordenamiento social, para que el legislador y el gobernante recorran los caminos posibles de justicia que, finalmente, en caso de controversia, serán interpretadas por el juez de acuerdo a las posibilidades de realizar el mejor derecho”⁷. En cambio, otras califican a estas normas como “peregrinas excentricidades”⁸.

1. Me parece pertinente examinar el contenido de cada norma para precisar las consecuencias jurídicas. Podemos agruparlas en *disposiciones generales*, *disposiciones particulares* y *normas programáticas*. Las primeras son declaraciones normativas que la Constitución contiene, cuya significación se va determinando culturalmente y que, tanto el legislador como el juez especifican al cumplir la función legislativa, como jurisdiccional. Tal ocurre con lo

⁷Ramírez *cit.*, 66.

⁸Crisafulli, Vezio y Paladin, Livio, *Commentario breve alla Costituzione*. Cedam. Padova, 1990.

dispuesto en el inciso 1º del Artículo 1º de la Constitución, que establece: “Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Las disposiciones particulares, por su parte, constituyen el conjunto de derechos que la Constitución asegura y que están subordinados a las declaraciones generales, como en el caso del pluralismo político, reconocido en el Art. 19 N° 15, consecuencia armónica con la declaración general de “asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”, del inciso final del Art. 1º. Por último, las disposiciones programáticas son deberes que la Constitución ha mandado cumplir al Gobernante hacia el futuro, como por ejemplo, el deber del Estado de propender al fortalecimiento de la familia, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación, que también regula el inciso final del Art. 1º.

El efecto jurídico de las disposiciones generales es constituir un elemento valioso para la interpretación y aplicación de las disposiciones particulares; tanto el legislador como el juez están normativamente vinculados a ellos en su función; no respetarlos importaría sanción y responsabilidad.

Las disposiciones particulares son subordinadas a las generales, pero por la especificidad del mandato que contiene su no acatamiento debe producir el efecto jurídico de nulidad del acto y llevar también aparejada responsabilidad.

En cuanto a las normas programáticas, su incumplimiento produce responsabilidad política para los gobernantes.

En la doctrina nacional, el profesor Enrique Evans al analizar el Art. 1º de la Constitución afirma: “Hemos insistido, al presentar los incisos matrices de este artículo, que se trata de preceptos constitucionales, vale decir, normas de conducta para gobernantes, legisladores y jueces. No son meras declaraciones de principios, de los que se pueda prescindir en razón de otros preceptos constitucionales”⁹.

Por su parte, el profesor José Luis Cea Egaña, refiriéndose a la hermenéutica constitucional, expresa: “Por eso satisface que en la nueva Constitución existan principios y normas con los cuales autoridades y juristas pueden construir una interpretación armónica con los ideales y fines formulados en la Constitución”. Agrega, “En tal perspectiva, y mencionados ya los valores con que se compromete el intérprete, ésta tendrá que aplicar una hermenéutica finalista y no exegética y formalista, por el bien común, la protección de la familia, la seguridad nacional y el principio de subsidiarie-

⁹Evans *cit.*, t. 1, 21.

dad, por ejemplo, son conceptos claros en el núcleo, pero fluidos más allá, los que resulta imposible fijar pormenorizadamente en normas jurídicas. Es tarea de hermenéutica ir llenando de concreto sentido esas ideas y principios, de manera que sean coadyuvantes al cumplimiento de los objetivos del sistema”¹⁰.

2. Como hemos expresado anteriormente, el constitucionalismo contemporáneo ha desarrollado toda una teoría sobre la naturaleza y efectos de estas disposiciones, y sobre la interpretación constitucional. El profesor José A. Ramírez considera, siguiendo esas modernas tendencias, que el Artículo 1º, particularmente en su inciso 4º, consagra una “norma de objetivos”, obligatoria y vinculante, impositiva al dictar leyes y ejecutar actos. Tales normas constituyen el fundamento de validez de las restantes del ordenamiento jurídico y proporcionan una visión clarificadora en la búsqueda de elementos-guía para la interpretación constitucional¹¹.

En lo que respecta a la jurisprudencia, el Tribunal Constitucional en sentencia de 27 de octubre de 1983, sentó la siguiente doctrina: “El artículo 1º de la Carta Fundamental es de un profundo y rico contenido doctrinario; refleja la filosofía que inspira nuestra Constitución y orienta al intérprete en su misión de declarar y explicar el verdadero sentido y alcance del resto de la preceptiva constitucional”¹².

Algunos autores opinan que se puede presentar un conflicto entre el Art. 1º de la Constitución y otra normativa constitucional, caso en el cual deberían primar las disposiciones del Art. 1º, por su carácter de preceptos rectores fundamentales. Concordando con la conclusión, me parece que tal conflicto es difícil de que ocurra, pues hay que presumir que el Constituyente armonizó las normas constitucionales de manera que entre ellas hubiere la correspondiente racionalidad.

También, se puede presentar una colisión de derechos en un caso concreto y es legítimo preguntarse ¿cuál valor-precepto es el que prevalece? Pienso que el juez tendría un camino para resolverla. En primer término, considerar el valor supremo consignado en el Art. 1º, la dignidad de la persona. En segundo lugar, preferir los valores sustanciales a los formales e

¹⁰J.L. Cea, *Tratado de la Constitución de 1980*, 48.

¹¹Ramírez *cit.*, 53, 84, 95, 96, 104, 108, 110, 112 y 253.

¹²Tribunal Constitucional, sentencia de 27.10.1983 (rol 19), en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, tomo 80, sec. 6ª, 79 (interesa el considerando 9º).

instrumentales, y, por último, dar prioridad a los de las “Bases de la Institucionalidad”, respecto de los “Derechos y Deberes Constitucionales” del capítulo III. Aunque ambos capítulos sólo pueden ser modificados por un quórum especial dentro del procedimiento de reforma constitucional, está clara la intención del Constituyente de darle al capítulo I el carácter de rector esencial.

Precisados estos necesarios conceptos, examinamos a continuación, los valores que la Constitución de 1980 ha reconocido, relacionados con la actividad económica de las personas, materia central de nuestro estudio.

3. *Dignidad de la persona.* (Art. 1º de la Constitución). Hemos dicho que el valor dignidad de la persona es metajurídico y supremo en el reconocimiento constitucional. La dignidad de la persona está considerada desde su nacimiento. No obstante, también se aseguran en la Constitución los derechos del que está por nacer (Art. 19 Nº 1). “Se entiende por dignidad el respeto que merece toda persona por su calidad de tal, lo que impide que sea coaccionada física, mentalmente o discriminada”¹³. En mi opinión, la dignidad de la persona nunca puede ser suspendida o restringida, menos conculcada en cualquier forma o por cualquier medio. La dignidad de la persona preside, desde la cúspide constitucional, todos los derechos y deberes de ella; la interpretación de esos derechos y deberes debe hacerse en función del respeto y protección de la dignidad de la persona.

La Corte Suprema en sentencia de 28 de enero de 1986 ha declarado que el ordenamiento jurídico representa una adecuada ecuación entre los valores que deben respetarse con miras a la dignidad de la persona humana y las exigencias del bien común, que son los factores que involucra el beneficio en el orden privado y en la defensa del régimen institucional¹⁴.

Por su parte, los Tratados Internacionales suscritos por Chile y vigentes reconocen la dignidad de las personas, con declaraciones explícitas o regulando derechos directamente expresivos de ella, como el derecho a la personalidad jurídica y la no discriminación en razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Así lo proclaman los Arts. 1º, 2º y 6º de la Declaración Univer-

¹³Verdugo, Pfeffer y Nogueira, *Derecho Constitucional*, tomo I, 110.

¹⁴Corte Suprema. Sentencia de 28.01.1986, en *Gaceta Jurídica* Nº 69, 34.

sal de los Derechos Humanos, los Arts. 2º, 10º y 16º del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, los Arts. 1º y 3º de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), y los Arts. 3º, 4º y 11º del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como asimismo su Preámbulo que dice: “Reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana...”.

Así, pues, la dignidad de la persona es el *supravalor* de la Constitución Política de 1980, consagrado por ella y por los Tratados Internacionales ratificados por Chile y vigentes, y confirmado por la jurisprudencia.

4. Directa o inmediatamente vinculados a la dignidad de la persona encontramos en la Constitución de 1980 otros valores sustanciales: la *vida*, la *integridad física y psíquica*, la *intimidad y privacidad*, y la *realización espiritual y material* (¿felicidad?)¹⁵.

5. También el Art. 1º de la Constitución de 1980, en su inciso 1º reconoce, los valores de *libertad e igualdad*, en términos genéricos, al prescribir que “Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. La Constitución expresa normativamente que toda persona es libre por el solo hecho de nacer, sin ninguna otra condición, y que esa libertad es consustancial con la dignidad del hombre.

6. En relación con la libertad, la Constitución asegura tanto la libertad interior, libertad de conciencia, cuanto las libertades externas (libertad personal, libertad de opinión, libertad de creación intelectual y artística, etc.)¹⁶.

La igualdad que reconoce el Art. 1º comprende, en primer término, la similar naturaleza de la persona, como lo expresa la sentencia de la Corte Suprema de 11 de noviembre de 1915, al sentar la doctrina de que los derechos y garantías que la Constitución asegura corresponden a todos los individuos o personas en razón de su propia naturaleza¹⁷. En segundo lugar, se asegura la igualdad jurídica (derechos), excluyéndose, por tanto, la discriminación arbitraria, es decir, irracional e injusta. También, en el inciso final

¹⁵Sin dejar de reconocer la importancia de estos valores, no desarrollaré su estudio, en atención a la especialidad de este trabajo: actividad económica de las personas.

¹⁶Art. 19, N°s 6, 7 y 12, respectivamente.

¹⁷RDJ, t. 13, sec. 1ª, 232.

del mencionado artículo 1º, se reconoce la igualdad de oportunidades en la participación en la vida nacional. Si bien la Constitución no se refiere a la igualdad de resultados, contempla en el inciso 4º del Art. 1º la obligación del Estado de contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y 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 ella establece.

Las libertades e igualdades en materia económica las estudiaremos en los próximos capítulos de esta investigación. Sin embargo, me parece importante cerrar el análisis de la dignidad, la libertad y la igualdad de la persona, con algunas reflexiones sobre su significación jurídica respecto de los derechos esenciales de ella.

7. En mi opinión, la regulación que la Constitución de 1980 hace de la dignidad, la libertad y la igualdad de la persona, confirma la afirmación que hemos expresado anteriormente de que los derechos esenciales de la persona son inherentes a su naturaleza y, por tanto, sólo cabe al Constituyente reconocer su existencia anterior al Estado, proclamarlos, protegerlos y promoverlos. Nuestra afirmación está probada con el texto de la Constitución, con la historia fidedigna de su establecimiento y con el pensamiento de los autores.

En efecto, al igual que el Art. 10º de la Constitución Política de 1925, el Art. 19º de la Constitución de 1980 dispone que ella *asegura* a todas las personas... los derechos.

En su sentido natural y obvio la palabra “asegura” significa garantía de algo que ya existe¹⁸. Tanto la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, como la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno siguieron esta doctrina y conclusión¹⁹. Asimismo, el Acta Constitucional N° 3, de 1976, las hace explícitas en las consideraciones del decreto ley en que se contiene²⁰. A su vez, la doctrina constitucional nacional mayoritariamente comparte este carácter de los derechos humanos, o, a lo menos, llega a la misma conclusión enunciada respecto a las Constituciones chilenas²¹.

¹⁸Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, acepciones de la palabra “asegurar” N°s 6 y 7, y acepción N° 3 de la palabra “garantía”.

¹⁹Sesión 87 de la Comisión de Estudio.

²⁰Considerando “1º *Que siendo los derechos del hombre anteriores al Estado...*”.

²¹José Guillermo Guerra, *La Constitución de 1925*, 99; Verdugo *cit.*, t. 1, 186; Cea *cit.*, 88 y 90; Evans *cit.*, t. 1, 20 y 22; y A. Silva Bascuñán, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo III, 205.

8. Ahora bien, ¿cuáles son las *consecuencias jurídicas* que pueden derivarse del hecho de ser los derechos esenciales inherentes a la persona y anteriores al Estado? Desde luego el enunciado que hace la Constitución de ellas no es taxativo, y, por consiguiente, pueden existir otros derechos más allá de los proclamados. Se afirma por algunos que tales derechos serían meras elucubraciones teóricas, derechos de papel, pues al no estar reconocidos por la Constitución no estarían protegidos por las garantías constitucionales. En mi opinión hay en esta afirmación un error. En efecto, la Constitución de 1980 en el Art. 19º N° 3 asegura a todas las personas la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, sin distinguir su naturaleza. Se trata de un derecho amplio, extenso, no limitado a los derechos proclamados por la Constitución. A su vez, es obligación de los tribunales, especialmente de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional en su caso, proteger los derechos de las personas, en ejercicio de sus facultades. Debemos recordar, asimismo, que tanto los Tribunales de Justicia, como el Tribunal Constitucional no pueden excusarse de ejercer su autoridad, reclamada su intervención en forma legal y dentro de su competencia, ni aun por falta de la ley que resuelva la contienda o asunto sometido a su decisión. Si a ello agregamos la posibilidad de interpretación finalista de la Constitución, pensamos que tanto los tribunales de justicia, obligados a conocer y juzgar los asuntos temporales que se le presenten, como el Tribunal Constitucional tanto al pronunciarse sobre el control preventivo de los proyectos de ley y de tratados, como al ser requerido en los casos previstos por la Constitución, pueden fundar su sentencia en alguno de los derechos, aunque no hayan sido proclamados explícitamente por ella.

Además, por disposición expresa de la Constitución de 1980, en su artículo 5º, se limita el ejercicio de la soberanía, respecto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Por tanto, ni el Constituyente derivado, ni el legislador, ni el juez, ni el gobernante o funcionario pueden aprobar o dictar actos contrarios a esos derechos esenciales.

9. Otro valor sustancial proclamado por la Constitución de 1980 es el *bien común*. El inciso 4º del Art. 1º, junto con precisar el carácter del Estado: estar al servicio de la persona, le fija como finalidad promover el bien común. En una concepción global, la Constitución de 1980 coordina o complementa: la dignidad, la libertad y la igualdad de la persona, con los derechos y deberes que le impone el bien común. Así las cosas, no basta al Constituyente el bien particular, ni la suma de los bienes particulares, sino que, expresamente nos dice que es indispensable “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”. Reconoce, pues, como valor el bien común en el sentido que la propia Constitución consagra, disposición normativa, también obligatoria para legisladores, jueces y gobernantes.

Confirma esta interpretación la sentencia del Tribunal Constitucional²² que declara que “el objeto del inciso final del artículo 1º es destacar algunas de las funciones más relevantes que debe ejecutar el Estado en procura de obtener su finalidad básica, cual es “promover el bien común”, concepto este último que define el inciso 4º del mismo precepto...”. Agrega el Tribunal Constitucional: “En consecuencia, no cabe duda que, conforme a este precepto, los titulares e integrantes de los órganos del Estado deben realizar estas funciones básicas a fin de alcanzar la finalidad suprema, el ‘bien común’...”.

Aunque el Tribunal Constitucional da al bien común el carácter de finalidad suprema, no debe olvidarse que ese objetivo debe obtenerse con *pleno respeto a los derechos y garantías* que la Constitución establece, es decir, deben armonizarse los derechos expresivos de la dignidad, libertad e igualdad con las necesidades del bien común, tarea que corresponde a gobernantes, legisladores y jueces. La referida sentencia del Tribunal Constitucional nos dice que los titulares e integrantes de los órganos del Estado habrán, en cumplimiento de su misión, actuar con la debida prudencia, equidad y mesura que las circunstancias aconsejen.

Por su parte, la Corte Suprema ha sentado la doctrina que el ordenamiento jurídico representa una adecuada ecuación entre los valores que deben respetarse con miras a la dignidad de la persona humana y las exigencias del bien común²³.

10. Otros dos valores sustantivos que reconoce la Constitución de 1980 son la *participación* y el *pluralismo*. La primera tiene un carácter muy genérico en el inciso final del Art. 1º, que establece como deber del Estado asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. No obstante al desarrollar este precepto la Constitu-

²²Tribunal Constitucional, sentencia de 27.10.1983, RDJ, t. 80, sec. 6ª, 79, tomo 80, 79.

²³Corte Suprema, sentencia de 18.01.1986, RGJ, 69, 34.

ción lo especifica principalmente en el ámbito político²⁴. Igual ocurre con el pluralismo que lo garantiza en el Art. 19 N° 15.

Sin embargo, su alcance se ve ampliamente desarrollado al asegurar la Constitución el derecho a asociarse sin permiso previo, prohibiéndose, eso sí, las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado²⁵. Asimismo, es un valor importante el reconocimiento que el Art. 1° hace de la autonomía de los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad, pero sólo para cumplir sus fines específicos. Del mismo modo, el pluralismo económico se puede producir como consecuencia del ejercicio del derecho a la libre actividad económica, que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional. A su vez, el Art. 15 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por Chile y vigente, reconoce a toda persona el derecho a participar en la vida cultural.

Relacionado con la participación se encuentra, también, el principio de subsidiariedad del Estado. Además de reconocer la libertad de la persona, la autonomía de las organizaciones intermedias, incluidos los partidos políticos y sindicatos y demás organizaciones gremiales, en materia económica, la Constitución Política de 1980 opta por el papel subsidiario del Estado en las actividades empresariales, como lo examinaremos más adelante.

La jurisprudencia sobre estos aspectos se refiere fundamentalmente a la participación política y a la extensión de la autonomía de los grupos intermedios²⁶.

11. De los valores *formales o instrumentales* interesa destacar para nuestro estudio, la supremacía constitucional y el Estado de Derecho (los principios de constitucionalidad y legalidad, la responsabilidad y la nulidad de derecho público quedan comprendidos en ellos).

La *supremacía constitucional* la consagra expresamente la Constitución de 1980 en su artículo 6° al someter la acción de los órganos del Estado, tanto a la propia Constitución, como a otras normas de inferior jerarquía dictadas conforme a ella. Es muy importante destacar que el inciso

²⁴Arts. 13, 14, 15, 18 y 19 N° 15.

²⁵Art. 19 N° 15.

²⁶Corte Suprema, sentencias de 30.06.1981, de 23.01.1985 y 20.4.1988, en RDJ, t. 78, sec. 5ª, 92, t. 82, sec. 5ª, 1 y t. 85, sec. 5ª, 77. Tribunal Constitucional, 5 de abril de 1988. Íd. Revista, sec. 6ª, 4.

2º de ese artículo prescribe que los preceptos de la Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo. Es decir, la Constitución está por sobre autoridades, funcionarios, instituciones, grupos de cualquier naturaleza y toda persona que habita el territorio nacional o pase por él, con las excepciones que contemplan los tratados internacionales ratificados por Chile y vigentes (casos de inmunidad diplomática).

La supremacía de la Constitución, junto a otros principios, como los de constitucionalidad y legalidad²⁷, el respeto y protección de los derechos esenciales de las personas²⁸, la separación de funciones en órganos diferentes²⁹, la república democrática³⁰, la independencia de los Tribunales³¹, y la responsabilidad de los gobernantes³², permiten afirmar, con pleno fundamento, que en Chile se establecen las bases jurídicas de un *Estado de Derecho*.

Es interesante consignar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema respecto de la supremacía constitucional, los principios de constitucionalidad y legalidad, y sobre la nulidad de derecho público.

Para el Tribunal Constitucional el Art. 6º de la Constitución consagra principios vitales en los cuales descansa la nueva institucionalidad, como lo son: el de la “supremacía constitucional” sobre todas las otras normas jurídicas que integran nuestro ordenamiento positivo y el de la “vinculación directa” de los preceptos constitucionales a las autoridades públicas, y a todos los ciudadanos, siendo por ende tales preceptos obligatorios, tanto para los gobernantes como para los gobernados³³.

²⁷Arts. 7º y 6º, inc. 2.

²⁸Art. 5º y Capítulo III.

²⁹Parte Orgánica de la Constitución: Capítulos IV a XIII.

³⁰Arts. 4º, 9º, 13º a 18º, Capítulos VIII y XIV.

³¹Art. 73.

³²Arts. 6º, inc. 3º, 7º inc. final, 36, 38 inc. 2º, 48, 49 y 76. Los diputados y senadores sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, es decir, en sesiones de sala o de comisión (Art. 58). En virtud de lo establecido por los incisos finales de los Arts. 6º y 7º, corresponde a la ley determinar responsabilidad y sanciones respecto de autoridades, funcionarios, instituciones, grupos y personas.

³³Sentencia de 27.10.1983, RDJ, t. 80, sec. 6ª, 79.

Por su parte, la Corte Suprema ha declarado que el principio de la legalidad tiene como base fundamental que los órganos del Estado actúen válidamente y previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia, y en la forma que prescriba la ley, y nadie puede atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de un ordenamiento jurídico, constitucional o legal³⁴.

En relación con la *nulidad de derecho público*, sanción que contempla expresamente el Art. 7º de la Constitución, son importantes algunas sentencias anteriores a la Constitución de 1980. La Corte Suprema en sentencia de 3 de septiembre de 1964, sostuvo que en derecho público la sanción de los actos irregulares está sometida a un procedimiento especial. No opera de pleno derecho, a menos que lo disponga así un texto expreso³⁵. Asimismo, en sentencia de 24 de septiembre de 1943³⁶, la Corte Suprema estimó que la nulidad administrativa tiene efectos distintos al de la nulidad de Derecho Civil. En materia administrativa, la nulidad de un acto declarado ilegal no opera con efecto retroactivo como en el derecho civil. En el orden administrativo, la declaración de ilegalidad de un acto no acarrea la nulidad de los efectos producidos durante el tiempo anterior a la declaración de ilegalidad, pues durante ese tiempo el acto público administrativo se reputa válido y debe cumplirse como tal dentro del principio de la ejecutoriedad de los actos del poder público.

En la Constitución de 1980 el inciso final del artículo 6º prescribe que la infracción a esa norma generará la responsabilidad y sanciones que determine la ley. Sin embargo, tratándose de los casos previstos por el artículo 7º (investidura, competencia y solemnidades de los órganos del Estado, y prohibición a magistraturas, personas o grupos de atribuirse otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes), la sanción es la nulidad. No resolvió la Constitución el debate doctrinario y jurisprudencial sobre si esta nulidad opera de pleno derecho o debe ser declarada. No cabe duda que operará de pleno derecho en los casos en que así lo establezca expresamente, como en el Art. 35 referente a la firma de los Ministros para la validez de los reglamentos y decretos del Presidente de la República, de los cuales no serán obedecidos

³⁴Sentencia de 21.01.1986, RDJ, t. 83, sec. 5ª, 12.

³⁵Véase RDJ, t. 61, sec. 4ª, 308.

³⁶Véase RDJ, t. 41, sec. 1ª, 228.

sin ese esencial requisito. Debería ser declarada la nulidad en aquellos casos en que la Constitución o la ley regulen un procedimiento de anulabilidad, como en el Art. 82 N° 5 y 12, en que acogido el reclamo por el Tribunal Constitucional el decreto supremo impugnado queda sin efecto de pleno derecho (Art. 83). Si no hay un procedimiento de anulabilidad y se trata de alguna de las situaciones previstas en el Art. 7º, mi opinión es que también esa nulidad se produce de pleno derecho. La falta de un procedimiento regulado no puede significar la validez de los actos de autoridades y funcionarios que transgreden ese Art. 7º de la Constitución, artículo integrante de las “Bases de la Institucionalidad”. Este criterio lo he sostenido desde 1956³⁷, tanto bajo la Constitución de 1925, como de la de 1980.

Termino recordando que para el análisis e interpretación de los derechos relacionados con la actividad económica de las personas en la Constitución, los principios expuestos, los valores normados por la Constitución, las sentencias de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional referentes a ellos, son imprescindibles para la interpretación y decisiones en tales derechos; su sentido, jerarquía y prelación están determinados por tales normas de principios y de objetivos.

³⁷*Teoría de la Constitución*. Edit. Universitaria, Santiago, 1958 (ahora Fondo de Cultura Económica, 1988, 83 a 86).