

# RECONOCIMIENTO Y PROTECCION CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y LIBERTADES PUBLICAS

## INTRODUCCION

En la publicación especial con que *Informe Constitucional* celebró sus mil primeros números (28.03.1994), escribí un breve artículo sobre "Tipología de los derechos humanos" en el que distinguía entre derechos individuales, derechos sociales y garantías, cada uno de los cuales presenta una particular estructura jurídica para su reconocimiento y protección. En esta ocasión examinaré con alguna detención la forma como el Derecho Constitucional, y especialmente la Constitución Política de 1980, regula el primer grupo de derechos: las libertades o derechos individuales.

Tales derechos, incluyen algunos reconocidos desde las primeras declaraciones de derechos del constitucionalismo contemporáneo, como es el caso de la libertad personal, del derecho de propiedad o de la libertad de expresión, junto a otros que se añadirían más adelante —libertades religiosas, libertad de trabajo, libertad de enseñanza, derecho de asociación—, o en las últimas décadas —derecho a la vida, derecho a desarrollar cualquiera actividad económica lícita—, pero todos ellos tienen en común el ser verdaderos derechos públicos subjetivos, pues sus titulares —"todas las personas" como dice el encabezado del artículo 19 de la Constitución Política, aunque muchas veces lo son sólo las personas naturales—, pueden exigir de cualquiera persona o autoridad el cumplimiento de una obligación de no hacer o deber respetar, que consiste en la abstención de todo comportamiento lesivo para esas facultades de actuar o de disfrutar algún bien jurídico reconocidas en la Carta Fundamental.

Se procura, como puede apreciarse, configurar un espacio de libertad o esfera exenta de interferencias en que el sujeto activo o titular del derecho puede exigir "erga omnes" no ser turbado. De ahí, entonces, que revise especial importancia la delimitación de este ámbito jurídico protegido, para lo cual hay que atender al enunciado del derecho, a sus consecuencias y a los límites que le impone el ordenamiento constitucional.

## I. ENUNCIADO DEL DERECHO

El contenido de un derecho fundamental exigible frente a toda persona o autoridad exige, como punto de partida, determinar el enunciado del respectivo derecho o libertad. Este enunciado, aparece casi siempre al comienzo del correspondiente precepto o número del artículo 19 de la Constitución Política. Así, en el N° 1, el enunciado ocupa todo el inciso primero —“el derecho a la vida y a la integridad física”—, y lo mismo ocurre en el N° 15 —“el derecho de asociarse sin permiso previo”—, o en el N° 24 —“el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales”—. En algunos casos, sin embargo, el enunciado o núcleo del derecho reconocido es únicamente la primera frase del inciso pertinente; tal ocurre en el N° 5 —“la inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada”—, en el N° 11 —“la libertad de enseñanza”—, en el N° 12 —“la libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio”—, o en el N° 21 —“el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica”—.

El enunciado del derecho es particularmente importante para determinar la esencia o núcleo central del mismo. Este concepto de esencia del derecho, inspirado en la Ley Fundamental de Alemania Federal de 1949, aparece en el N° 26 del artículo 19 de la Constitución de 1980 que asegura toda persona que la ley, en aquellos casos en que puede regular, complementar o limitar un derecho, no puede afectarlo en su esencia. El Tribunal Constitucional, en sentencia de 24 de febrero de 1987 estimó que “un derecho es afectado en su “su esencia” cuando se le priva de aquello que le es consustancial, de manera tal que deja de ser reconocible”, lo que obliga a examinar que es propio de cada uno de los derechos reconocidos en la Carta Fundamental.

## II. CONSECUENCIAS

El significado de la norma constitucional que enuncia un derecho puede plantear difíciles problemas de interpretación y suscitar dudas en cuanto a su alcance, lo que no tiene nada de extraño tratándose de disposiciones que utilizan conceptos jurídicos generales. De ahí que, en ocasiones, la propia Constitución deduce ciertas consecuencias derivadas del reconocimiento de un derecho, o si se prefiere, hace explícito su contenido en algunos aspectos específicos.

Ejemplos de estas especificaciones son, entre otras, la prohibición de todo apremio ilegítimo a que se refiere el inciso cuarto del N° 1 del artículo 19 de la Constitución Política, prohibición que está implícita en la protección de la integridad física y psíquica de las personas a que se refiere el inciso primero del mismo precepto; la facultad que tienen las confesiones religiosas según el inciso segundo del N° 6 de erigir y conservar templos y sus dependencias, que es un poder que deriva del ejercicio libre de todos los cultos; las consecuencias que la letra a) del N° 7 extrae de la libertad personal, la que se entiende incluye el derecho de toda persona de residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio; o la precisión que efectúa la segunda parte del inciso primero del N° 11 cuando dice que el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales está incluido en la libertad de enseñanza.

En todos los ejemplos citados, las consecuencias que ha deducido la propia Constitución no eran estrictamente necesarias, porque aunque ella nada hubiera dicho perfectamente podría —y debiera— entenderse que el derecho a la integridad física y psíquica excluye la aplicación de apremios ilegítimos, que la libertad de cultos permite construir templos, que la libertad personal se manifiesta en la libertad de locomoción, y que la libertad de enseñanza faculta para tener establecimientos educacionales, pero al haberlo hecho elimina toda posible discusión acerca del contenido del derecho y contribuye a la certeza de éste.

En cambio, cuando el texto constitucional no es explícito en el contenido de un derecho corresponderá a la doctrina y a la jurisprudencia precisar su significado. Muchas veces, esto no presenta dudas, pero en ocasiones surge alguna discrepancia acerca del mismo, como ha ocurrido con el derecho a ser informado o acceder a las fuentes de información, respecto al cual no siempre se ha entendido que está implícito en la libertad de información y de opinión.

### III. REGULACION Y LIMITES

El carácter escueto de las normas constitucionales, a las que únicamente corresponde ocuparse de los aspectos básicos de una institución o derecho, trae por consecuencia que muchas veces ellas remitan a la ley —o excepcionalmente a la potestad reglamentaria— la regulación de los derechos cuando por la índole de éstos es necesario un desarrollo normativo para regular su ejercicio. Otras veces, la remisión a la ley se efectúa para limitar un derecho, caso este último en que la Constitución suele enmarcar la actividad legislativa.

El artículo 19 proporciona varios ejemplos de la técnica constitucional a que me refiero en materia de libertades públicas o derechos individuales. El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica lícita ha de efectuarse respetando las normas legales que lo regulen (Nº 21), y la adquisición, uso, goce y disposición de la propiedad también es materia de ley (Nº 24 inciso segundo). Excepcionalmente, como dije antes, aparece una remisión a la potestad reglamentaria para regular un derecho; es lo que ocurre en el Nº 13 cuando establece en su inciso segundo que “las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía”.

Muy delicado es el tema de los límites de los derechos, pues, bien pudiera ocurrir que el reconocimiento constitucional de una libertad, que nunca es ilimitada o absoluta, se viera desfigurado en la práctica a consecuencia de las restricciones establecidas para su ejercicio en la propia Carta Fundamental o en la legislación competente para hacerlo.

Las libertades públicas o derechos individuales tienen ciertos límites en la misma Constitución. Podemos, al respecto hablar de límites ordinarios, que son los que operan de modo permanente en circunstancias de normalidad, y extraordinarios, los que es lícito imponer únicamente en los casos en que se ha declarado un estado de excepción. Además, para ciertos derechos, la ley puede establecer adicionalmente ciertas limitaciones.

Entre los límites ordinarios o inherentes a todo derecho individual, que es una facultad de obrar que ha de ejercitarse inserta en un ordenamiento jurídico, está, en primer lugar, la obligación de respetar los derechos que la Constitución garantiza a otras personas. La Carta Fundamental, como lo he recordado antes, en el encabezamiento del artículo 19 “asegura a todas las personas” los derechos que luego enumera, y ésta norma, como todos los preceptos constitucionales, vincula tanto a los titulares o integrantes de los órganos del Estado, como a *toda persona*, institución o grupo (artículo 6º, inciso segundo), todos los cuales resultan de esta forma obligados a respetar los derechos de los demás absteniéndose de cualquier comportamiento lesivo.

De ahí que el titular de un derecho, si lo ejercita vulnerando derechos ajenos incurre en un abuso del derecho, que es un caso de ejercicio ilegítimo al que la Constitución no otorga tutela jurisdiccional en el artículo 20.

Pero hay también para algunos derechos ciertos límites especiales que enmarcan el ámbito dentro del cual se actúa lícitamente. Así, las libertades religiosas del N° 6 del artículo 19 se reconocen en la medida que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público, y tal es la razón por la que un culto que practicara sacrificios humanos no gozaría en Chile de reconocimiento constitucional. Similar es la situación del derecho de asociarse sin permiso previo, el que no se extiende a las asociaciones contrarias a la moral, al orden público o a la seguridad del Estado (N° 15), y del derecho a desarrollar cualquiera actividad económica, puesto que la también llamada libertad empresarial no permite tampoco llevar adelante actividades opuestas a la moral, al orden público o a la seguridad del Estado (N° 21).

Además, en los casos en que la Constitución haya dado competencia al legislador, éste puede establecer ciertos límites a los derechos individuales. A veces, como ocurre con la libertad para adquirir el dominio (N° 23) y con el derecho de propiedad (N° 24, inciso segundo), es un derecho específico el que es limitado, pero en ocasiones, y es lo que sucede en materia de medio ambiente (N° 8, inciso segundo), la Constitución entrega a la ley la determinación de los derechos a restringir para proteger aquél, fijándose, eso sí, ciertas condiciones.

Basada en la habilitación que le ha concedido la Constitución, el legislador, actuando en la forma y dentro de los marcos fijados por aquélla, queda facultado para limitar los derechos, pero si no se sujeta a los procedimientos prescritos o sobrepasa su competencia, su actuación será inválida (artículo 7°). De ahí la importancia que tiene el utilizar el tipo de ley indicado por la Carta Fundamental, que en ocasiones no es la ley común sino la de quórum calificado, como sucede con las limitaciones o requisitos que por exigencias del interés nacional pueden establecerse para la adquisición del dominio de algunos bienes (N° 23, inciso segundo), y también, no limitar los derechos fuera de los casos o más allá de lo que permite la Constitución. En tal sentido, cabe citar los N° 8 y 24 del artículo 19, que, respectivamente, permiten a la ley "establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente", y fijar limitaciones y obligaciones a la propiedad derivadas de su función social, concepto éste que se define de modo descriptivo.

Asimismo, y de modo general para todos los casos en que la ley puede limitar un derecho, cabe citar el N° 26 del artículo 19

que garantiza la protección en su esencia de aquéllos y asegura que la ley no podrá imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

Diversa es, en cambio, la limitación extraordinaria de los derechos, que es la que procede decretar en los estados de excepción constitucional. La Constitución, en los artículos 39 a 41 contempla diversas situaciones de excepción: guerra externa, guerra interna y conmoción interior, emergencia, y calamidad pública, en las que los órganos competentes (Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional o del Congreso Nacional, según los casos), pueden declarar respectivamente los estados de guerra, de sitio, de emergencia y de catástrofe. Si así ocurre, y mientras esté vigente el o los estados de excepción que se hayan declarado, el Presidente de la República o el Jefe de la Defensa Nacional al que le corresponda actuar, podrá decretar las medidas autorizadas por la Constitución para suspender o restringir el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales.

#### IV. PRIVACION

La regulación constitucional de los derechos individuales y libertades públicas contempla, asimismo, determinadas situaciones en que, bien a consecuencia de la conducta del titular de los mismos, o por exigencias del bien común, procede privar temporalmente o de modo definitivo de alguno de esos derechos o libertades.

El caso más grave es naturalmente la pena de muerte, y es por ello que las Constituciones que la admiten, como la chilena, condicionan su aplicación a determinados supuestos —“delito contemplado en ley aprobada con quórum calificado”— (artículo 19 N° 1, inciso tercero). También son casos de pérdida de derechos las diversas situaciones en que según el N° 7 del mismo artículo 19 procede privar de la libertad personal; la pena de confiscación de bienes para las asociaciones ilícitas; la expropiación, figura esta última de la que se ocupan los incisos tercero a quinto del N° 24 y que procede únicamente en los casos de utilidad pública o de interés nacional, calificados por el legislador, con la obligación de indemnizar al expropiado por el daño patrimonial efectivamente causado; y la caducidad y extinción del dominio que tienen sus titulares sobre las concesiones mineras.

## V. TUTELA JURISDICCIONAL

Diversas son las vías jurisdiccionales que la Carta Fundamental directamente, o bien la legislación que se ha dictado, contemplan para asegurar la supremacía constitucional en materia de derechos individuales y libertades. sea para prevenir la existencia o evitar la aplicación de leyes inconstitucionales que los afecten o bien para remediar las actuaciones de autoridades o particulares que los lesionan.

A modo de recuento, y para completar el análisis de los derechos individuales y libertades públicas, cabe recordar, entonces, el control preventivo de constitucionalidad que le corresponde efectuar al Tribunal Constitucional sobre los proyectos de ley: obligatorio para las leyes orgánicas constitucionales e interpretativas de la Constitución, y facultativo para cualquier proyecto de ley, y que en más de una ocasión ha llevado a la declaración de inconstitucionalidad de preceptos contenidos en los mismos. Por su parte, el recurso de inaplicabilidad de preceptos legales de que conoce la Corte Suprema es un control a posteriori que, lamentablemente, presenta en la actualidad una tramitación muy lenta.

La estructura jurídica que presentan los derechos individuales y libertades públicas, permite asimismo su tutela o protección jurisdiccional a través de las acciones cautelares que contempla la propia Constitución, como son los recursos de amparo y de protección, o por medio de las acciones que ha creado la ley, como es el caso del recurso de amparo económico. Y ello ocurre, porque es propio de los tribunales apreciar qué comportamientos, emanen éstos de autoridades o de particulares, son lesivos al derecho tutelado y disponer su eliminación. Tal es la razón por la que los agraviados acuden a los tribunales en demanda de protección.

RAÚL BERTELSEN REPETTO\*

\*Profesor de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad de los Andes. Rector de dicha Universidad.