

BASES DE LA INSTITUCIONALIDAD

En relación a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Concepto

Conjunto de principios que sirven de soporte o cimiento conforme al cual se organiza la Sociedad.

Ellas fijan la estructura esencial que inspirará toda la normativa constitucional, estableciendo entre otros tópicos, normas básicas en relación con las personas, con la forma del Estado y del Gobierno, se establecen los deberes del Estado, y se regula el ejercicio de la Soberanía Nacional.

Concepto del Tribunal Constitucional: El Capítulo I de la CPR constituye un marco de carácter valórico y conceptual que viene a limitar la acción del Estado dentro de la sociedad, abriendo el mayor campo posible a la iniciativa de los particulares. (STC 167, c. 10°)

Fuerza obligatoria de los principios y valores constitucionales. Los principios y valores establecidos en la CPR no configuran meras declaraciones programáticas, sino que constituyen mandatos expresos para gobernantes y gobernados, dada la fuerza obligatoria de los preceptos constitucionales en virtud de lo dispuesto en el art. 6°. (STC 280, c. 12° y, en el mismo sentido, STC 1185, c. 11° y 12°, STC 2410, c. 11° y 12°, STC 46, c. 21°).

Panorama general del contenido de los artículos 1° al 9° de la Constitución Política de la República

1. Estructura social
2. Emblemas nacionales
3. Territorio
4. Estado
5. Forma de gobierno
6. Soberanía
7. Estado de Derecho: Supremacía constitucional e Imperio de la Ley
8. Probidad en la función pública y publicidad de los actos de los órganos del Estado.
9. Terrorismo

Artículo 1°. Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad.

El Estado 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.

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe 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.

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Principio de subsidiariedad. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, al Estado no le corresponde absorber aquellas actividades que son desarrolladas adecuadamente por los particulares, ya sea personalmente o agrupados en cuerpos intermedios. Ello se debe entender, sin perjuicio, de aquellas que, por su carácter, ha de asumir el Estado (STC 352, c. 3°-7°, en el mismo sentido STC 1295, c. 58°).

Principio de subsidiariedad del Estado en materia económica. Dentro de la filosofía económica que se expresa en la norma constitucional contenida en el inciso 2° del art. 19, N° 21, excepcionalmente puede el Estado desarrollar actividades empresariales, autorizado por ley de quórum calificado, siendo en todo caso la regla general que ellas queden entregadas a la acción de los particulares. Se trata, entonces, de una preceptiva que es consecuencia del principio de subsidiariedad, consagrado en el art. 1° CPR (STC 467, c. 14°).

Concepto de grupos intermedios. Estos son “agrupaciones voluntariamente creadas por la persona humana, ubicadas entre el individuo y el Estado, para que cumplan sus fines específicos a través de los medios de que dispongan, con autonomía frente al aparato público”. Grupo intermedio es “todo ente colectivo no integrante del aparato oficial del Estado, goce o no de personalidad jurídica, que en determinada situación actúe tras ciertos objetivos”. Los grupos intermedios se construyen a partir del derecho de asociación, no del principio de legalidad. De acuerdo a este último, los órganos públicos son creados y configurados por la ley. En cambio, en base al derecho de asociación, las personas pueden crear todas las organizaciones que deseen, sin permiso previo, pudiendo perseguir todo tipo de fines que no sean contrarios a la moral, al orden público o a la seguridad del Estado (art. 19, N° 15). Esa agrupación puede o no tener personalidad jurídica. Las agrupaciones intermedias son todas las asociaciones distintas al aparato público, es decir, todas aquellas que no sean órganos del Estado en todas sus manifestaciones, esto es, órganos de la Administración del Estado, tribunales, órganos autónomos, corporaciones de derecho público. Por eso, se les conoce como organizaciones no gubernamentales. Estas agrupaciones, ubicadas en la estructura social entre el Estado y la persona, y creadas por

los individuos, conforman la denominada “sociedad civil”. Por eso, la CPR señala que a través de estas asociaciones la sociedad “se organiza y estructura” (art. 1º). Estas tienen fines propios distintos a los del Estado y sus órganos. Con ello se contribuye “a la riqueza de la trama social y, en último término, al bien común de la sociedad”. Dichas asociaciones expresan el “poder social” frente al “poder político” del aparato público (STC 1295, c. 55, en el mismo sentido STC 2700, c. 40º).

Principio de servicialidad y administración del Estado. En virtud del principio de servicialidad, la Administración del Estado existe para atender las necesidades públicas en forma continua y permanente, para lo cual actúa a través de servicios públicos y para que la Administración atienda de un modo apropiado las necesidades colectivas para cuya satisfacción existe, es necesario que las personas a través de las cuales ella actúa sean idóneas para el desempeño de las tareas que se les encomiende, pues de no existir dicha idoneidad se vuelve imposible el cumplimiento de la función pública. Así, es perfectamente válido el cese del contrato de un trabajador por salud incompatible. (STC 2024, cc. 6, 7 y 15)

ARTÍCULO 6º. Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo. La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.

Principios:

Principios de legalidad y juridicidad. El principio de legalidad, conocido tradicionalmente bajo el nombre de “principio de clausura del derecho público”, supone que el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas se realice de conformidad con lo dispuesto en la CPR y las leyes, de forma que se disminuya el riesgo de la extralimitación de funciones. Por lo que, en el caso en cuestión, cabe hablar, más propiamente, de principio de juridicidad, en la medida que asegura el **sometimiento integral de las autoridades públicas al imperio del ordenamiento jurídico en su conjunto** (STC 790, c. 48º).

Relación entre el principio de legalidad y la potestad reglamentaria¹. Afirmar que una determinada materia está regida por el principio de legalidad no equivale necesariamente a excluir que la potestad reglamentaria de ejecución pueda, dentro de los márgenes constitucionales, normar esa misma materia. Lo anterior implica que el principio de legalidad no excluye la colaboración de la potestad reglamentaria de ejecución, salvo en

¹ Art. 32 CPR. Son atribuciones especiales del Presidente de la República: N°6: Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no son propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes.

aquellos casos en que la propia CPR ha reservado a la ley y sólo a ella disponer en todos sus detalles en una determinada materia. Y uno de los casos en el cual la colaboración reglamentaria autónoma está, a todo evento, restringida por la CPR, es en las situaciones en que rige el principio de legalidad en materia de la actividad administrativa sancionadora, porque el estatuto de las garantías constitucionales establece claros límites a la manera en que la ley debe describir conductas infractoras de deberes administrativos y no entrega a la discrecionalidad administrativa la creación autónoma de tales deberes o la fijación de sus sanciones (STC 480, c. 13° al 19°).

Principio de supremacía exige irrestricto respecto de los derechos fundamentales.

El irrestricto respeto de los derechos fundamentales constituye un imperativo derivado de la observancia del principio de supremacía constitucional que obliga a todos los órganos del Estado, según lo preceptuado en el art. 6°, inc. 1° CPR.

Jurisdicción constitucional como garantía básica del Estado Constitucional de Derecho y del régimen democrático. El poder público en todas sus manifestaciones – Estado legislador, Estado administrador y Estado juez– debe someter siempre su quehacer a la CPR. Por su lado, la jurisdicción constitucional debe asegurar que, efectivamente, todas las autoridades públicas sujeten sus actos a las normas, valores y principios constitucionales, de modo que cada una de las funciones estatales se desarrolle dentro de un ámbito correcto y de legítimo ejercicio de la función constitucional que les compete (STC 591, c. 8° y, en el mismo sentido STC 1254, c. 23°).

Fuerza normativa de la CPR. La fuerza normativa de la CPR es una característica conforme a la cual ésta se irradia al ordenamiento jurídico entero, al punto que ninguna de sus disposiciones puede quedar al margen de o en pugna con la supremacía que es propia de ella (STC 1287, c. 36°).

Alcance universal de la supremacía constitucional. La CPR obliga tanto a los titulares e integrantes de los órganos del Estado como a toda persona, institución o grupo, y es deber de todos ellos respetarla. El principio de supremacía constitucional contenido en el art. 6° CPR tiene un alcance universal. Por tanto, las organizaciones políticas deben también atenerse a la CPR como norma suprema y a las leyes, tanto en su organización interna como en su actuar en la vida pública (STC 567, c. 4°).

Eficacia horizontal de los derechos fundamentales. No sólo los órganos del Estado deben respetar y promover los derechos consustanciales a la dignidad de la persona humana, sino que esa obligación recae también en los particulares, aunque sea subsidiariamente, puesto que la CPR asegura la intangibilidad de tales atributos en toda circunstancia, cualesquiera sean los sujetos que se hallen en la necesidad de infundir vigencia efectiva a lo proclamado en sus preceptos (STC 1287, c. 35° y 58° y, en el mismo sentido STC 2626, c. 21° y 22°, STC 2627, c. 21° y 22°).

Principio de responsabilidad constitucional. El principio de responsabilidad –la obligación de responder por los perjuicios causados por la infracción de un deber jurídico–

no queda restringido al ámbito puramente legal, pues está incorporado al ordenamiento constitucional, el que no sólo otorga rango constitucional a la responsabilidad civil y penal sino que consagra estatutos concretos de responsabilidad o le encomienda al legislador hacerlo (STC 943, c.13°).

Regla general sobre indemnización por daño. En relación a cualquier perjuicio causado por otras personas, la regla general en nuestro derecho corresponde a la reparación integral, incluyendo toda especie de daños, incluso el extrapatrimonial (STC 1419, c. 23°).

Corresponde al legislador regular condiciones y presupuestos de la responsabilidad civil. El legislador puede legítimamente regular las condiciones de procedencia o presupuestos de la responsabilidad civil extracontractual, ya sea estableciendo plazos de prescripción o determinando por quién deban cumplirse ciertos presupuestos procesales. (STC 2071, c. 11° y 12°. En el mismo sentido STC 2085, c. 11° y 12°).

Artículo 7º. Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.

Principios:

Sanción de nulidad de Derecho Público: Si una actuación se ajusta a derecho o no es competencia de una nulidad de derecho público, no de inaplicabilidad. No es propio de la acción de inaplicabilidad el determinar si –en su caso– la actuación administrativa se ajusta o no a la ley, lo que ciertamente es competencia de una acción de lato conocimiento, como por ejemplo la nulidad de derecho público, al tenor de lo preceptuado en los arts. 6º y 7º CPR (STC 523, c. 7º).

Principio de juridicidad: Universidades estatales deben ceñirse a su normativa particular y a toda aquella que le ataña. El principio de juridicidad al que se encuentran sometidas las personas jurídicas administrativas en virtud de los arts. 6º y 7º CPR, no implica que sólo deban sumisión a las normas que regulan el área de su respectiva especialidad, sino que abarca todo el ordenamiento jurídico. Es por eso que las universidades estatales además de ceñirse a las reglas atinentes a su función, deben someterse a la CPR y a las normas dictadas conforme a ella cuando a cualquier título sean destinatarias de éstas. En este sentido, la autonomía o independencia frente al poder

central con el que cuentan, no conllevan la posibilidad de marginarse de las normas generales aplicables a la Administración. (STC 1892, cc. 7 y 8).

Las atribuciones de los órganos municipales deben estar señaladas en la ley de forma específica de acuerdo al art. 7 CPR. Las expresiones indeterminadas que asignan atribuciones a órganos municipales tales como “entre otras”, “primordialmente” y “principalmente”, son inconstitucionales, ya que de acuerdo al art. 7 CPR, la determinación de las facultades que corresponde a cada uno de los órganos municipales debe quedar comprendida en la propia norma que las regula, la cual, debe señalarlas en forma específica. (STC 284, cc. 6 a 10).

Máxima del Derecho Público: Prohibiciones en derecho público son de derecho estricto. Las prohibiciones en derecho público son de derecho estricto y no obligan, sino a respetar los términos de su mandato, el que no puede extenderse, por interpretación analógica, a otras situaciones que las expresamente descritas y sancionadas en la norma de que se trata. (STC 2538, c. 18)

Distribución de competencias. Titularidad de funciones públicas no es transferible a entidades privadas. Las funciones públicas establecidas por la CPR o las leyes no pueden ser transferidas a entidades privadas con personalidad distinta del órgano encomendado a cumplirlas, ya que éstas se rigen por la autonomía de la voluntad y las potestades de poder público son imposiciones unilaterales de la Administración (STC 1024, cc. 19 y 21) (En el mismo sentido STC 499, cc. 21 a 23, STC 599, c.14, STC 222, c. 11).

Regla de responsabilidad y reparación integral del daño.

Artículo 8º. El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

El Presidente de la República, los Ministros de Estado, los diputados y senadores, y las demás autoridades y funcionarios que una ley orgánica constitucional señale, deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública.

Dicha ley determinará los casos y las condiciones en que esas autoridades delegarán a terceros la administración de aquellos bienes y obligaciones que supongan conflicto de interés en el ejercicio de su función pública. Asimismo, podrá considerar otras medidas apropiadas

para resolverlos y, en situaciones calificadas, disponer la enajenación de todo o parte de esos bienes.

Alcance de la norma. Esta norma se aplica a todos los órganos del Estado y no sólo a aquellos que forman parte de la Administración del Estado. Por tanto, están comprendidos todos los órganos creados por la CPR o la ley que ejerzan alguna función pública. (STC 1990, c. 20)

Principio de probidad. La probidad está asociada, cada vez que la define el legislador, a la preeminencia del interés general sobre el particular, al desempeño honesto y leal de la función o cargo y a la observancia de una conducta intachable. La probidad está consagrada como principio en la CPR (art. 8º). Todas las funciones públicas, independientemente de que las realice un funcionario público o un particular encomendado por el Estado para ese propósito, están vinculadas a un cumplimiento estricto del principio de probidad en todas sus actuaciones. Nótese que la CPR emplea la expresión “estricto”, es decir, ajustado enteramente; y no deja espacios francos o libres, pues habla de que en “todas sus actuaciones” debe regir este principio. Incluso, se establece en la propia norma constitucional que el conflicto de interés en el ejercicio de la función pública puede justificar intervenciones sobre el patrimonio de los funcionarios. (STC 1413, cc. 13 y 14) (En el mismo sentido STC 1941, c. 8, STC 2377, c. 9).

La limitación de la libertad de trabajo de los jueces tributarios y aduaneros tiene como propósito evitar conflictos de intereses. La prohibición de los jueces de ocupar otros cargos se realiza con el razonable propósito de evitar los conflictos de intereses que, como consecuencia de las funciones que están llamados a desempeñar, se les pueden presentar. (STC 1243, c. 44)

Privados que ejercen funciones públicas también son destinatarios de los deberes de probidad. No sólo los órganos del Estado ejercen funciones públicas, sino que también los privados. En efecto, respecto de los abogados se ha dicho que “se trata de personas que desempeñan una función pública y deben colaborar al servicio judicial desempeñando sus funciones con altura de miras y sin olvidar nunca el interés general que están llamados a cautelar. (STC 1413, c. 15)

Derecho de acceso a la información pública. Es posible afirmar que el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en la CPR, aunque no en forma explícita, como un mecanismo esencial para la vigencia plena del régimen republicano democrático y de la indispensable asunción de responsabilidades unida a la consiguiente rendición de cuentas que éste supone por parte de los órganos del Estado hacia la ciudadanía. Al mismo tiempo, la publicidad de los actos de tales órganos, garantizada, entre otros mecanismos, por el derecho de acceso a la información pública, constituye un soporte básico para el adecuado ejercicio y defensa de los derechos fundamentales de las personas –tal es el caso de la libertad de expresión y de informar, que tienen aparejado el derecho a recibir información– que, eventualmente, puedan resultar lesionados como consecuencia

de una actuación o de una omisión proveniente de los órganos del Estado. (STC 634, c. 9) (En el mismo sentido STC 1732, c. 12, STC 2558, c. 13).

Mandato de publicidad. El mandato de publicidad tiene como finalidad garantizar un régimen republicado democrático, garantizando el control del poder, obligando a las autoridades a responder a la sociedad por sus actos y a dar cuenta de ellos; promover la responsabilidad de los funcionarios sobre la gestión pública y fomentar una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad. Ahora bien, la publicidad es necesaria para el bien común, pero debe hacerse respetando los derechos que el ordenamiento establece y otros principios, como el principio de servicialidad del Estado. Es lícito, en consecuencia, que el legislador, invocando o teniendo en cuenta las causales que la CPR establece para calificar el secreto o reserva, cree excepciones a dicha publicidad. (STC 2153, c.15) (En el mismo sentido STC 2246, c. 22)

Esta norma es una declaración genérica de publicidad y no un principio de publicidad. El art. 8° establece una declaración genérica de publicidad de ciertos aspectos de la actuación de los órganos del Estado. No menciona acceso, entrega, transparencia ni información; no los descarta, pero tampoco cierra posibilidad al legislador. No establece un principio de publicidad, como sí lo hace respecto de la probidad, ni señala que los órganos del Estado deban “dar estricto cumplimiento” a él. Ello no desmerece la relevancia del mandato, ni relaja su cumplimiento, pero sí constituye un elemento de interpretación frente a otras disposiciones constitucionales que sí establecen una consideración de esta naturaleza. (STC 1990, cc. 18 y 19) (En el mismo sentido STC 2558, c. 13)

Alcance del principio de publicidad que rige para los órganos de la Administración del Estado (1). El art. 8° CPR amplió el principio de publicidad que rige para los órganos de la Administración del Estado, extendiéndolo no sólo a los “actos” emanados de éstos, sino que también a sus resoluciones. Asimismo, extendió el principio de publicidad a los fundamentos de tales actos o resoluciones, así como a los procedimientos que se utilicen en cada caso, no reduciéndolo –como lo hacía la LOCBGAE– sólo a los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial. (STC 634, c. 14)

El principio de máxima divulgación permite la entrega parcial de información. Es deber de los órganos de la Administración entregar la información en los términos más amplios posibles, excluyendo sólo aquello que se encuentre sujeto a excepción. Esa entrega en términos amplios alcanza a todo aquello que no tenga el carácter de reservado. De esta suerte, el principio de máxima divulgación también permite la entrega parcial de información en aplicación del principio de divisibilidad. (STC 2506, c. 32)

Alcance del principio de divisibilidad de la información. El principio de divisibilidad de la información importa un ejercicio razonable del legislador que, por una parte, busca optimizar el acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado y, por la otra, dar eficacia a las causales de reserva. Permite que la norma no sea entendida únicamente como una regla binaria, donde las cuestiones son públicas o reservadas, extendiendo las excepciones más allá de lo permitido. En tal sentido, el

principio de divisibilidad admite una correspondencia más coherente con el mandato constitucional del art. 8. (STC 2506, c. 34°).