

PRINCIPIOS ECONOMICOS DE LA CONSTITUCION DE 1980

Arturo Yrarrázaval Covarrubias

Profesor de Derecho Económico de la Universidad
Católica de Chile

INTRODUCCIÓN

En razón de la extensión del tema, el análisis que se hace es necesariamente resumido. Cada punto que aquí se trata ha sido objeto de un largo y cuidadoso estudio, que espero ser capaz de transmitir en la mejor forma posible en esta oportunidad.

De más está decir que la exposición se centra en los grandes principios económicos a nivel constitucional y no pretende, por consiguiente, abordar numerosos otros temas de la Constitución de 1980 que son de enorme interés, pero que sobrepasan el ámbito de este análisis. Lo mismo ocurre con temas económicos que sólo son tangencialmente tocados y sobre los cuales la ciencia económica ha hecho numerosos estudios. Tampoco se pretende tocar una infinidad de temas vinculados al derecho económico y a la legislación económica en nuestro país.

Asimismo, cabe advertir que la mayoría de los temas que serán examinados son de reciente desarrollo, lo que significa que falta en ellos la tradición y experiencia jurídica e implica, por tanto, un importante desafío intelectual.

NORMAS CONSTITUCIONALES ECONÓMICAS

Un primer punto que se ha planteado es el de determinar si es necesario o no que los principios económicos sean consagrados constitucionalmente. Algunos constitucionalistas siguen pensando que la Constitución es eminentemente de carácter político y que lo económico y social deben estar excluidos, porque, en el mejor de los casos, constituirían declaraciones programáticas sin mayor eficacia jurídica. Además, se sostiene que en el caso de abordarse los principios económicos, la Constitución pasa a ser extremadamente larga y reglamentaria, lo que es inconveniente dentro de un ordenamiento jurídico constitucional.

Felizmente la posición contraria, cual es la de integrar los principios económicos más significativos en la Constitución, ha ido ganando progresivamente partidarios no solamente en Chile, sino que mundialmente, en casi todos los textos constitucionales más recientes. Se reconoce así que lo económico y social son variables decisivas en el funcionamiento adecuado del sistema político y que, por lo tanto, no cabe sino integrar estos elementos a nivel constitucional. Hace ya más de cincuenta años que Georges Ripert planteaba que junto con la organización política del Estado, hay una organización económica, tan obligatoria como la política.

CONSAGRACIÓN DE UN SISTEMA ECONÓMICO

Para los efectos de plantear la conveniencia o no de la consagración constitucional del sistema económico se debe diferenciar lo que es el sistema económico, por un lado, de los modelos de política económica aplicados en los distintos países a través del tiempo, por otro, y en tercer lugar las políticas económicas propiamente tales.

Entiendo por sistema económico el conjunto de instituciones y normas que determinan el desarrollo de la actividad económica en un país. Los elementos que lo caracterizan fundamentalmente son: el proceso de toma de decisiones, el régimen de propiedad, el papel de los mercados y precios y el rol de la planificación. Existen en la actualidad dos grandes sistemas económicos: el de mercado y el centralmente planificado. El sistema de mercado implica la toma de decisiones por millones de unidades económicas, con un régimen de propiedad principalmente privado, con mercados y precios activos y dinámicos, y con una planificación indicativa para el sector privado e imperativa para el sector público. Por el contrario, en el sistema centralmente planificado la toma de decisiones está centralizada en el Estado, el régimen de propiedad de los medios de producción es estatal, los mercados y precios juegan un papel eminentemente pasivo y la planificación es imperativa y global.

Dentro del sistema de mercado concibo numerosos modelos de políticas económicas a través del tiempo y dependiendo de las características específicas de cada país. Los modelos pretenden así ser un conjunto de objetivos, instrumentos y medidas de políticas económicas coherentes y apropiadas para las realidades contingentes de cada país. La distinción clara entre sistema económico, modelos económicos y políticas económicas no tiene, sin embargo, una aceptación universal. Así, se producen confusiones cuando se analizan los modelos económicos surgidos en un país determinado y se cree por muchos que son prácticamente sinónimos los sistemas y los modelos económicos. Por el contrario, pienso que no tanto en el sistema centralmente planificado, pero sí en el de mercado, se han dado, se dan y se seguirán dando diferentes modelos económicos.

Soy de opinión que el sistema económico no debiera ser consagrado constitucionalmente, porque rigidizaría la Constitución. Las políticas económicas más apropiadas dependerán de una serie de variables, que cualquier intento de rigidizar su aplicación puede tener consecuencias bastante negativas para un país.

Es de interés constatar cómo las Constituciones de los países con sistema centralmente planificado consagran abierta y claramente el sistema económico y lo asocian de inmediato al régimen de propiedad. La Constitución de la Unión Soviética, luego de establecer que la base del sistema económico es la propiedad socialista de los medios de producción, señala en su artículo 13 que pueden ser de propiedad personal los utensilios de menaje y uso cotidiano, los bienes de consumo y comodidad personal, los objetos de la hacienda doméstica auxiliar, la vivienda y los ahorros procedentes del trabajo. El artículo 16 agrega que la economía de la Unión Soviética es un conjunto único que comprende todos los escalones de la producción, distribución e intercambio, y el artículo 17 permite la actividad privada sólo en la medida que sea trabajo individual o personal. Lo mismo sucede con otros países con sistemas centralmente planificados. La Constitución de la República Democrática Alemana define el Estado socialista, en sus artículos 1º y 9º, como aquel que se basa

en la propiedad socialista de los medios de producción y se desarrolla conforme a las leyes económicas del socialismo sobre la base de las relaciones socialistas de producción y de la adecuada realización de la integración económica socialista. La Constitución de Bulgaria permite, de acuerdo con el artículo 21, sólo la propiedad personal de medios modestos de producción y de los productos obtenidos. En Checoslovaquia la enunciación constitucional es muy semejante, donde la propiedad, según los artículos 8º y 9º, queda reducida a una pequeña economía privada fundada en el trabajo personal. Las Constituciones de Polonia y de Rumania tienen conceptos casi idénticos a los expresados anteriormente en los artículos 11 y 5º, respectivamente. En el caso de Hungría el sistema socialista reconoce en el artículo 12 de la Constitución la actividad privada de pequeños productores cuando es socialmente útil. Por último, la Constitución de la República de Cuba dispone, en su artículo 14, que rige en ella el sistema socialista de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios de producción. El artículo 22 garantiza sólo la propiedad personal sobre los ingresos y ahorros procedentes del trabajo propio, sobre la vivienda que se posea con justo título y los demás bienes que sirvan para la satisfacción de las necesidades materiales y culturales de la persona.

Por el contrario, las Constituciones de los países con sistema de mercado son esencialmente flexibles, permitiendo así dar cabida a los distintos modelos de políticas económicas. En cualquier análisis objetivo que se haga de las Constituciones de los países con sistema de mercado, se concluirá que incuestionablemente ellos permiten una amplia gama de posibilidades de desarrollo de distintos modelos económicos con sus correspondientes políticas económicas.

Lo anterior dicho en relación a los sistemas económicos obliga a expresar que en la actualidad en el sistema de mercado existe ya una aceptación generalizada desde el punto de vista conceptual acerca de cuáles son las funciones del Estado en la economía. Del análisis comparativo e histórico puede desprenderse que éstos consisten fundamentalmente en los siguientes:

1. Diseño y aplicación de las políticas económicas.
2. Estado regulador de la actividad económica, especialmente en aquellos sectores donde el interés jurídico comprometido sea mayor.
3. Planificación imperativa para el sector público e indicativo para el sector privado.
4. Estado empresario.
5. Fomento de la competencia.
6. Redistribución del ingreso.

ORDEN PÚBLICO ECONÓMICO

Durante el siglo XX se ha venido desarrollando un concepto de orden público de naturaleza económica distinto del tradicional orden público del derecho privado. La intervención del Estado en la economía ha sido progresiva y la legislación económica, por consiguiente, ha ido abarcando los nuevos ámbitos de la actividad económica de los particulares en sus relaciones entre sí, de las relaciones entre los particulares y el Estado y las normas que rigen la acción del Estado y sus organismos en materia económica. De modo entonces que uno de los principios inspiradores del derecho económico y por consiguiente de la legislación económica es precisamente el orden público económico. Al decir de Gerard Farjat, es el conjunto de medidas

adoptadas por la autoridad con el fin de organizar la actividad y las relaciones económicas.

En el plano constitucional, algunos han pensado que el orden público económico permitiría a la autoridad regular la economía de acuerdo con los valores formulados en la Constitución.

La Comisión de Estudios de la Constitución de 1980 analizó con detención la posibilidad de incorporar el orden público económico. Cuando ellos habían prácticamente concluido el análisis de las normas constitucionales de contenido económico, se pensó en la necesidad o conveniencia de agruparlas en un capítulo que llevaría precisamente su nombre. La idea fue finalmente desestimada, especialmente por la falta de convicción de los miembros de dicha Comisión acerca del alcance y contenido del concepto.

Considero, sin poder entrar a fondo en un tema apasionante para el derecho económico, que mientras no se clarifique, se decante y se precise el orden público económico que algunos han calificado con certeza de paradójico, la Constitución no debiera consagrar el concepto. La autoridad, a pretexto de la defensa del orden público económico, principio rector de la actividad económica consagrado constitucionalmente, podría cometer un sinnúmero de gravísimas arbitrariedades, pudiendo llegar incluso a eliminar y conculcar la eficacia de los demás principios económicos constitucionales, como ya ocurrió en el pasado.

PRINCIPIOS ECONÓMICOS CONSTITUCIONALES

Es preciso enunciar principios económicos más importantes que deberían estar reconocidos en el marco constitucional. Sin pretender ser exhaustivo y tampoco darles una valoración, ellos constituyen sin lugar a dudas los grandes enunciados que deben ser permanentemente analizados.

Un primer principio es de la libertad económica. Es indiscutible que la libertad económica no es sino una manifestación de la libertad de las personas en general. Aplicación del principio la encontramos en el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, la libertad de escoger el sistema de salud, el sistema de seguridad social, la libertad de enseñanza, la libertad de tener medios de comunicación, la libertad de asociación y la libertad de trabajo.

Un segundo principio es el derecho de propiedad. El régimen de propiedad no es sino una manifestación de la libertad económica. El desconocimiento de la propiedad privada ha sido universalmente comprobado como la extinción de las libertades, al pasar a ser el Estado el único empleador, el Estado el único capitalista y el Estado el único dueño de la información.

Un tercer principio es el de la subsidiariedad económica, que es parte de una concepción libertaria de un debido reconocimiento de los entes menores en la sociedad económica, como son los individuos y las empresas. La aplicación del principio tiene defensores y detractores. Dado que su contenido y alcance son a veces no bien entendidos, podemos recordar al respecto las palabras de Juan Pablo II en Chile: "El Estado no debe suplantar la iniciativa y la responsabilidad que los individuos y los grupos sociales menores son capaces de asumir en sus respectivos campos; al contrario, debe favorecer esos ámbitos de libertad; pero, al mismo tiempo, debe ordenar su desempeño y velar por su adecuada inserción en el bien común". La aplicación del principio se encuentra en las bases de la institucionalidad y en las normas sobre la actividad empresarial del Estado.

Un cuarto principio es el de la igualdad de oportunidades. Recientemente ha ido ganando progresiva aceptación este principio de indiscutible trascendencia en cualquiera economía de mercado. Al contrario de lo que sucede en las economías centralmente planificadas, en el sistema de mercado la distribución del ingreso se dará fundamentalmente de acuerdo con la valoración que la sociedad económica hace de los diferentes aportes hechos por las unidades económicas. Sin embargo, la autoridad debe entrar a intervenir en un proceso posterior al de la distribución, cual es el de la redistribución del ingreso. Así procurará encauzar a través de la destinación de una parte considerable del gasto fiscal a encauzar recursos provenientes principalmente de la tributación a satisfacer necesidades básicas de las personas en extrema pobreza. Por consiguiente, la igualdad de oportunidades estará dada por condiciones de vivienda, educación, salud, alimentación y trabajo para los efectos de que las personas en extrema pobreza puedan desarrollarse adecuadamente como personas y se integren efectivamente a la sociedad. El concepto es extraordinariamente complejo, pues implica una concepción distinta de justicia tributaria, pues los recursos deberán necesariamente provenir de las personas con mayores ingresos y, asimismo, la aceptación que el gasto destinado a redistribución llegue efectivamente a quienes deban ser sus beneficiarios. Al respecto, no cabe sino recordar la profunda exclamación de Juan Pablo II en nuestro país: ¡Los pobres no pueden esperar!

Un quinto principio es el del bien común. Aquí nuevamente se producen profundas discrepancias en el análisis de sus manifestaciones, a pesar, por supuesto, de su reconocimiento generalizado. Aplicaciones del bien común existen en las limitaciones y obligaciones que derivan de la función social de la propiedad, las limitaciones a la libertad de desarrollar cualquiera actividad económica, las limitaciones especialmente a la propiedad imposita para la conservación de un medio ambiental no contaminado, la actividad empresarial del Estado.

Planteadas así la necesidad de normas constitucionales económicas, la inconveniencia de la consagración del sistema económico y del orden público a nivel constitucional, y cuáles deban ser los principios económicos fundamentales, entraremos en el análisis de cómo están consagrados éstos en la Constitución de 1980. En cada punto se hará una comparación con la Constitución de 1925, para los efectos de darle una mayor proyección a este resumido análisis. Habrá que recordar que en materia económica la Constitución de 1925 tuvo un cambio importante en lo que se refiere a la relación Ejecutivo-Congreso en la reforma de 1943, que el régimen del derecho de propiedad fue notoriamente modificado en 1963, 1967 y 1971, y que en 1971 se incorporó constitucionalmente el denominado "Estatuto de Garantías Constitucionales".

BASES DE LA INSTITUCIONALIDAD

En el Capítulo I de la Constitución de 1980 sobre las Bases de la Institucionalidad, cabe destacar en materia económica el reconocimiento y amparo a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y la garantía de una adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos, contemplados en el artículo 1º de la Constitución.

Al respecto, debe recordarse que la Constitución de 1925 no hacía mención a estas relaciones en la sociedad económica, y que la Reforma

Constitucional de 1971 trató de dar un reconocimiento a ciertos grupos sociales y de amparar ambiguamente el derecho a participar en la vida social, cultural, cívica, política y económica.

Es del caso mencionar también la importancia que en el artículo 1º del actual texto constitucional se le da a la familia, el hecho que se establezca que el Estado está al servicio de la persona y que es deber del Estado asegurar el derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

DERECHOS ECONÓMICOS CONSTITUCIONALES

Antes de entrar al análisis de los diversos derechos de contenido específicamente económico cabe mencionar una pequeña pero significativa innovación, al establecer el artículo 19 que la Constitución asegura a todas las personas los derechos y deberes constitucionales y no a todos los habitantes. La expresión persona aparece más acertada que la anterior de habitantes, no solamente desde el punto de vista estrictamente jurídico al considerar a las personas naturales y jurídicas que se encuentren dentro y fuera del territorio, sino también conceptualmente enfatiza que estos derechos son propios de las personas, y lo que hace la Constitución es reconocerlos a pesar que ellos son anteriores a su reconocimiento por la autoridad.

Derecho a desarrollar cualquiera actividad económica

La Constitución de 1980 incorpora al ordenamiento constitucional, en su artículo 19 N° 21, el derecho de las personas a desarrollar cualquiera actividad económica, sometiéndose a las leyes que puedan regular la actividad económica y siempre que no contraríe la moral, el orden público o la seguridad nacional.

La disposición de la Constitución de 1925 de la denominada libertad de industria tenía, como se pudo comprobar, un alcance absolutamente restringido e ineficaz para proteger este derecho.

Actividad empresarial del Estado

El artículo 19 N° 21 también trata el importante tema jurídico-económico de las actividades empresariales del Estado, al establecer que para los efectos que el Estado o sus organismos desarrollen nuevas actividades empresariales se requiere de ley de quórum calificado, y para que dichas actividades estén reguladas por una legislación especial se requiere asimismo de ley de quórum calificado.

El tema de la actividad empresarial del Estado no es nuevo en el análisis jurídico-económico en nuestro país. En 1963 en esta Facultad de Derecho ya se había planteado la imperiosa necesidad de establecer un quórum especial constitucional para aprobar los proyectos de ley que creen empresas del Estado.

El reciente anteproyecto de ley sobre la actividad empresarial del Estado o sus organismos ha planteado en toda su dimensión los distintos problemas que surgen al respecto. Así, el anteproyecto pretende interpretar la norma constitucional: exigir que las empresas del Estado operen como sociedades anónimas y que estén reguladas como sociedades anónimas abiertas; trata de

impedir que las empresas del Estado amplíen su objeto social, y da acción popular para denunciar infracciones en esta materia. Asimismo, se establece un listado de setenta y ocho empresas, además de las actividades empresariales reservadas por la Constitución al Estado para que continúen operando como empresas del Estado.

Igualdad ante la ley

El nuevo texto constitucional agrega a la consagración tradicional de la igualdad ante la ley la inadmisibilidad de diferencias arbitrarias establecidas por la ley o la autoridad. El concepto de discriminación arbitraria del artículo 19 N° 2 se encuentra preceptuado en varias disposiciones constitucionales en forma parecida, pero desafortunadamente no similar.

La Constitución de 1925 no contemplaba este elemento que es de la esencia de la garantía constitucional, salvo la Reforma Constitucional de 1971, que lo hizo tangencialmente en lo relativo a la venta de materiales a los medios de comunicación.

La novedad constitucional en este punto consiste entonces en plantear claramente que ni la ley ni autoridad alguna pueden establecer diferencias arbitrarias, lo que reafirma el concepto de igualdad contenido en las bases de la institucionalidad.

La doctrina y la jurisprudencia han entendido por arbitrarias aquellas discriminaciones o diferencias que no tengan una justificación racional o razonable, o que no se funden en una razón de justicia o de protección del bien común. Es natural que existan diferencias legales entre personas y grupos para el ejercicio de ciertos derechos, pero el derecho de la esencia es la inadmisibilidad de la arbitrariedad. Serán los tribunales de justicia los que tendrán la delicada misión en los recursos de inaplicabilidad o de protección, según sea el caso, de analizar y juzgar los casos de arbitrariedades.

El principio de la no discriminación económica ha pasado a constituirse en una base fundamental hoy en día del sistema jurídico en materia económica.

Derecho a la no discriminación arbitraria en lo económico

Como consecuencia directa de la igualdad ante la ley, la Constitución de 1980 consagra el derecho a no ser discriminado arbitrariamente por el Estado en materia económica. Así, de acuerdo con el artículo 19 N° 22, ni el Estado ni cualquiera entidad que cumpla funciones públicas pueden efectuar una discriminación arbitraria. Sólo por ley pueden autorizarse discriminaciones que no sean arbitrarias en favor de un sector económico, actividad económica o zona geográfica o, por el contrario, establecer gravámenes especiales siempre que en uno y en el otro caso no sean discriminatorios.

Al igual que el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica, el principio de no discriminación económica no estaba contemplado en la Constitución de 1925.

Libertad para adquirir el dominio

El artículo 19 N° 23 incorpora a la Constitución la libertad para adquirir el dominio, separándolo de la tradicional consagración del derecho de propiedad. La libertad incluye el derecho para adquirir el dominio de toda clase

de bienes, excepto los bienes que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres, los que una ley declare que deben pertenecer a la Nación y los que tengan dueño fijado en la Constitución. La normativa constitucional agrega que una ley de quórum calificado sólo cuando lo exige el interés nacional podría establecer requisitos o limitaciones para la adquisición del dominio de algunos bienes.

Derecho de propiedad

La disposición sobre el derecho de propiedad es tal vez la disposición más crítica en el ordenamiento jurídico-económico a nivel constitucional. El artículo 19 N° 24 establece primeramente el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes. Luego agrega que la ley regulará el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de la propiedad y de las limitaciones y obligaciones derivadas de la función social de la propiedad, comprendiendo la función social, las exigencias de los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental. La privación del dominio, de acuerdo con el texto constitucional, sólo puede hacerse por ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional calificada por la misma ley. La indemnización debe comprender la reparación pecuniaria total del daño patrimonial efectivamente causado. En cuanto a la forma de pago de la indemnización ésta debe ser íntegra, al contado, en dinero efectivo y antes de la toma de posesión material del bien expropiado.

Es largo hacer una comparación del texto actual en relación con el texto de la Constitución de 1925, modificada en 1963, 1967 y 1971. Las principales diferencias dicen relación con las siguientes materias:

1. En el concepto de la función social de la propiedad se incorporan las limitantes de la seguridad nacional y la conservación del patrimonio ambiental;
2. La protección constitucional de la no privación del dominio sino en virtud de ley expropiatoria también recae en las facultades esenciales del dominio;
3. Desaparece la distinción entre nacionalización y expropiación, manteniéndose la institución de la expropiación;
4. El acto expropiatorio puede ser reclamado ahora ante los tribunales ordinarios de justicia, desapareciendo los tribunales especiales que existieron para la reforma agraria y la nacionalización de la gran minería del cobre;
5. El criterio para la determinación del valor de la indemnización es el del daño patrimonial efectivamente causado que, en caso de desacuerdo entre las parte, será determinado por los tribunales de justicia;
6. La Constitución de 1980 vuelve al texto que rigió hasta 1963, de exigir pago al contado y previo a la toma de posesión material del bien expropiado;
7. Se elimina del texto constitucional el virtual desconocimiento de la eficacia de los contratos-leyes que había sido incorporado en la Reforma de 1971.

La Constitución reconoce además el derecho de propiedad industrial e intelectual, consagrado en el artículo 19 N° 25, y garantiza el derecho sobre las creaciones intelectuales y artísticas, la propiedad industrial sobre las pa-

tentes, marcas, modelos, procesos tecnológicos y otros procesos análogos, por el tiempo que establezca la ley. A este derecho se le aplican las mismas normas del artículo 19 N° 24, sobre regulación legal del dominio, expropiación e indemnización.

La Constitución de 1925 era notoriamente menos explícita en cuanto a la protección de este tipo de propiedad, y sólo establecía que en caso de expropiación se daría al autor e inventor la indemnización competente.

Igualdad ante los tributos

La garantía constitucional abarca en el artículo 19 N° 20 la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas, o en la progresión o forma que fije la ley, como asimismo la igual repartición de las demás cargas públicas.

La Constitución de 1925 consagraba esta garantía en forma relativamente parecida, con la diferencia que empleaba la expresión "en proporción a los haberes...", en vez de "en proporción a las rentas", lo que ha permitido a algunos comentaristas opinar que la actual Constitución excluiría los tributos al capital, aunque no pareciera ser ésa la idea del constituyente.

El actual texto constitucional incorpora en el artículo 19 N° 20 el concepto de que los tributos no pueden ser manifiestamente desproporcionados o injustos. La razón de la norma es que tributos de esas características estarían afectando el derecho de propiedad. Es indiscutible que no será en ningún caso fácil el análisis de esta materia, aunque el análisis comparativo con la tributación existente en otros países debiera dar una pauta al respecto. En caso que la ley establezca tributos con estas características, será la Corte Suprema la que tendrá que declarar la inconstitucionalidad de la ley mediante el recurso de inaplicabilidad. En el texto constitucional se incorpora también el concepto de la no afectación de los tributos. El artículo 7° transitorio mantuvo, sin embargo, vigentes las leyes tributarias de esa naturaleza hasta que no sean derogadas. Es entonces la voluntad del legislador la que mantendrá o no las leyes con tributos afectados anteriores a la Constitución de 1980.

Derecho a vivir en un ambiente no contaminado

Una de las importantes innovaciones de la Constitución de 1980 es el reconocimiento del derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación. El derecho consagrado en el artículo 19 N° 8 reconoce el derecho de vivir en un medio ambiental no contaminado y autoriza una legislación protectora del medio ambiente que podrá contener restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades.

El derecho al medio ambiente libre de contaminación se ha ido introduciendo en los textos constitucionales más recientes. Así, la Constitución de España contempla en su artículo 45, en forma relativamente más tímida que la chilena, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.

En términos económicos, la contaminación se origina por las externalidades negativas de ciertas empresas que no son fáciles de medir para cuantificar su responsabilidad. En términos jurídicos, la legislación es en Chile profusa, descoordinada e incluso contradictoria. Cabrá una gran responsabilidad legislativa para abordar adecuadamente y con realismo esta materia

y a los tribunales de justicia para ir estableciendo los criterios orientadores en los recursos de protección sobre el medio ambiente que contempla el artículo 20 de la Constitución, en términos más exigentes que los demás recursos de protección.

Protección de los derechos constitucionales en su esencia

Otra de las importantes innovaciones en la Constitución de 1980 es la protección de los derechos constitucionales en su esencia, consagrada en el artículo 19 N° 26. Así se asegura que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulan, complementan o limitan los derechos constitucionales no pueden afectar los derechos en su esencia, ni imponer tributos o requisitos que impiden su libre ejercicio.

La Constitución de 1925 no contemplaba una cláusula parecida que podría haber sido de gran utilidad para tratar de evitar los denominados "resquicios legales" que tanto mal causaron en nuestro ordenamiento jurídico.

DERECHOS CONSTITUCIONALES CON PROYECCIÓN ECONÓMICA

Además de los derechos ya analizados, existe un conjunto de derechos constitucionales que tienen protección económica.

Derecho a la salud

El nuevo texto constitucional innovó sustancialmente en lo que se refiere a la garantía constitucional de la protección de la salud. El artículo 19 N° 9 contempla como derechos de las personas la protección de su salud y el derecho a elegir el sistema de salud, ya sea estatal o privado. Asimismo, establece como tareas del Estado el proteger la salud, garantizando que las acciones de promoción, protección, recuperación y rehabilitación abarquen a todas las personas, y cumplir las funciones de control y coordinación de las acciones relacionadas con la salud a través de los sistemas de prestación, ya sean públicos o privados.

La Constitución de 1925 sólo decía que era deber del Estado velar por la salud pública y destinar una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salud.

En este nuevo precepto constitucional se reafirman las obligaciones del Estado en materia de salud, pero se incorpora a su vez el derecho de los particulares a participar también en las prestaciones de salud. El Estado debe velar por la promoción de la salud y la acción de protección de la salud. En términos de recuperación y de rehabilitación de la salud pueden realizarse a través de instituciones públicas o privadas y existen los recursos necesarios para proteger a los particulares en este aspecto.

Derecho a la seguridad social

El artículo 19 N° 18 trata el derecho a la seguridad social, establece que las leyes que regulen el ejercicio del derecho son de quórum calificado, aclara que la acción del Estado tiene por objeto garantizar el acceso de todos a prestaciones básicas uniformes y el de supervigilar el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social, y también señala que las instituciones previsionales pueden ser públicas o privadas.

La Constitución de 1925, a pesar de preocuparse del tema, establecía el derecho especificando los riesgos que deberían ser cubiertos a través de la ley y exigía al Estado mantener un seguro de accidentes del trabajo.

En el nuevo texto constitucional el Estado en materia de seguridad social actúa supervigilando el acceso a las prestaciones básicas uniformes y el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social. Las cotizaciones obligatorias al sistema de seguridad social sólo pueden establecerse por ley, pues se trata de un ahorro forzoso de los afiliados al sistema de seguridad social. La disposición constitucional reconoce la existencia de las instituciones privadas de seguridad social, que han pasado a jugar un rol preponderante en materia de seguridad social desde 1981.

Derecho de asociación

La Constitución de 1980 innovó al separar el tradicional derecho de asociación del de personalidad jurídica que se otorga en virtud de la ley. El artículo 19 N° 15 establece así en forma clara el derecho de asociación sin permiso previo.

El anterior texto constitucional hacía depender el derecho de asociación al hecho de que se hiciese en conformidad a la ley. El legislador limitó en muchas ocasiones el derecho de asociación afectando su esencia.

Derecho de sindicación

El derecho de asociación en sindicatos está contenido en el artículo 19 N° 19, siendo un acto voluntario y que debe ejercerse en la forma que señala la ley. La personalidad jurídica está garantizada por el hecho del registro de los estatutos y actas constitutivas de acuerdo con la ley.

La Constitución de 1925 contemplaba el derecho de sindicación en términos relativamente similares.

El nuevo texto constitucional incorpora la afiliación sindical en términos voluntarios y no obligatorios. La ley deberá además contemplar los mecanismos que aseguren la autonomía de las organizaciones sindicales.

Libertad de trabajo

La disposición constitucional asegura a todas las personas la libertad de trabajo, reconociéndose el derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo. El derecho al trabajo no es jurídicamente exigible del Estado. El artículo 19 N° 16 de la Constitución, fuera de establecer los elementos de la garantía constitucional, dispone cuándo los trabajos pueden ser prohibidos, y regula los aspectos fundamentales en materia de negociación colectiva y derecho de huelga.

La Constitución de 1925 era en este aspecto más escueta y contemplaba el derecho al trabajo.

Derecho a la educación y libertad de enseñanza

La Constitución de 1980 separó en dos garantías el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. A pesar del interés constitucional que tiene el derecho a la educación, el derecho de los padres en materia educacional

y el objeto de la educación y los deberes consiguientes del Estado, todos ellos contemplados en el artículo 19 N° 10, desde el punto de vista económico tiene especial relevancia la libertad de enseñanza consagrada en el artículo 19 N° 11. Esta libertad incluye el derecho de todas las personas de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, y el de los padres de familia de escoger libremente el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

La Constitución de 1925 en materia de derecho a la educación sólo establecía que la enseñanza primaria era obligatoria y en términos de libertad de enseñanza era no muy clara y exageradamente reglamentaria en virtud de la Reforma Constitucional de 1971.

Parece razonable que el nuevo texto constitucional haya separado el derecho a la educación cuyo titular es quien recibe la educación, de la libertad de enseñanza cuyo titular es quien imparte la educación. La libertad de enseñanza está amparada con el recurso de protección.

Libertad de opinión e información

La libertad de opinión e información, de incuestionable importancia económica, está consagrada en el artículo 19 N° 12 del nuevo ordenamiento constitucional. Así se aborda la libertad misma, el derecho de fundar y mantener medios impresos, lo referente a la televisión y radiodifusión y la prohibición de crear monopolios estatales de los medios de comunicación.

En la Constitución de 1925 la libertad de expresión estaba desarrollada en forma incipiente. Fue la Reforma Constitucional de 1971 la que reglamentó importantes materias tales como la igualdad de las corrientes de opinión a utilizar los medios de comunicación, la expropiación de los medios sólo por ley aprobada por la mayoría de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras y el hecho que sólo el Estado y las Universidades podían mantener estaciones de televisión.

La nueva disposición constitucional en lo referente a la libertad de opinión e información aparece con ciertas precisiones en algunos aspectos pero imprecisiones en otros, como ser el alcance que tiene la prohibición de crear monopolios estatales en los medios de comunicación.

LOS RECURSOS CONSTITUCIONALES

Los recursos en la Constitución de 1980 pueden ser analizados desde una perspectiva amplia que abarcaría todas las acciones que se pueden deducir ante un órgano que ejerza jurisdicción en defensa de un derecho o libertad reconocido en la Constitución o el estudio puede estar circunscrito a los recursos relacionados tradicionalmente con la nacionalidad, derechos y deberes fundamentales y control de la supremacía constitucional.

En materia económica es sin duda el recurso de protección consagrado en el artículo 20 el de mayor importancia, sin olvidar por cierto la declaración de inaplicabilidad de los preceptos legales que le corresponda a la Corte Suprema, de acuerdo con el artículo 80.

El origen del recurso de protección en Chile se remonta al Acta Constitucional N° 3 de 1976. No es del caso entrar aquí al análisis de las características de este fundamental recurso incorporado recientemente en nuestro ordenamiento constitucional. Sin embargo, deben destacarse algunas de sus peculiaridades, a saber:

1. El recurso se concede a toda persona sin distinción de ninguna especie cuando sufre privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de sus derechos y garantías;

2. El artículo 20 exceptúa algunos derechos económicos porque constituyen aspiraciones o metas del Estado y cuyo cumplimiento no puede ser completamente garantizado porque va a depender en definitiva de los recursos de que disponga el Fisco para estos efectos.

3. Las conductas recurribles son los actos de cualquiera autoridad salvo el legislador o los órganos responsables de velar por la supremacía constitucional.

4. Los supuestos del recurso de protección son la arbitrariedad y la ilegitimidad, conceptos ambos que tendrán que irse decantando en la jurisprudencia.

ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y DEL CONGRESO EN MATERIA ECONÓMICA

Es un hecho que en nuestro ordenamiento constitucional el Presidente de la República ha tenido un control bastante omnímodo en materia económica. El cúmulo de facultades se hace todavía más ostensible al analizar las normas de contenido económico referente al Congreso Nacional. Sin perjuicio de lo anterior, hay que destacar la facultad de recaudación e inversión de las rentas públicas que según el artículo 32 N° 22 está confiada al Presidente de la República. Le corresponde al Gobierno, conformado por el Presidente y Ministros de Estado, determinar pagos no autorizados por ley que no pueden exceder anualmente el 2% de los gastos del Presupuesto en casos de calamidades públicas, agresión exterior, conmoción interna, grave daño o peligro para la seguridad nacional o para mantener servicios que no pueden paralizar sin serio perjuicio para el país.

La Constitución de 1925 contemplaba una norma parecida en esta materia.

El tema de la participación del Congreso en materia económica ha sido arduamente debatido desde los primeros textos constitucionales en nuestro país. La discusión se centra fundamentalmente en las materias de ley, la iniciativa exclusiva legislativa del Presidente de la República y la Ley de Presupuesto.

Al decir del ex Ministro Sergio Molina en 1970, la historia legislativa chilena está plagada de ejemplos que indican que la participación del Congreso ha creado obstáculos graves para el normal desenvolvimiento económico y social del país. El más claro y trágico ejemplo era la caótica, injusta y dispendiosa legislación sobre seguridad social entonces existente en el país. Terminaba el ex Ministro de Hacienda sosteniendo que era difícil para los parlamentarios negarse a demandas de aumento del gasto público porque tenían para ellos una justificación individual o porque provenían de grupos con fuerza electoral y política indiscutible.

Materias de ley

La Constitución de 1980 plantea en su artículo 60 las materias que sólo son objeto de ley, donde económicamente deben destacarse desde el punto de vista económico varios numerandos. Las materias básicas del régimen ju-

rídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social sólo son materias de ley y lo mismo ocurre con las normas que señalan el valor, tipo y denominación de las monedas. Otros numerandos dicen relación con la administración financiera del Estado regulando la contratación de préstamos por el Estado, las operaciones que puedan comprometer la responsabilidad financiera del Estado, los préstamos de las empresas del Estado y el establecimiento de tributos. Los lineamientos generales en estos aspectos son los siguientes:

1. Inclusión además del Estado, sus organismos, las municipalidades, las empresas del Estado y las empresas en que el Estado tenga participación.
2. Exigencia de que los préstamos deban estar destinados a financiar proyectos específicos.
3. Exigencia que la ley aprobatoria deba indicar la fuente de los recursos para el pago de la deuda.
4. Exigencia de quórum calificado cuando el préstamo exceda el período presidencial.
5. La inclusión en responsabilidad financiera del Estado incluye toda clase de operaciones que comprometa ya sea en forma directa o indirecta el crédito y la responsabilidad del Estado.
6. La prohibición que el Estado otorgue préstamos a sus empresas.

La Constitución de 1925 en términos de administración financiera establecía que sólo en virtud de una ley se puede autorizar la contratación de empréstitos o de cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito y la responsabilidad financiera del Estado.

Iniciativa legislativa

La iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias económicas ha ido adquiriendo progresiva importancia a través de nuestra historia constitucional. Así el artículo 62 de la Constitución de 1980 incluye como materias en las cuales se puede legislar sólo si el Presidente de la República lo estima necesario las siguientes: administración financiera y presupuestaria, tributos de cualquier clase, creación de servicios públicos o empleos rentados por el Estado, contratación de préstamos, operaciones o compromisos financieros por parte del sector público, fijación de remuneraciones del sector público y de los aumentos obligatorios de remuneraciones del sector privado y todo lo referente a la negociación colectiva y la seguridad social. El Congreso en estas situaciones no puede en caso alguno aumentar los gastos sino que debe limitarse a aceptarlos, disminuirlos o rechazarlos.

La Constitución de 1925 fue aumentado el número de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República en sus Reformas de 1943 y 1970.

En palabras del ex Presidente Eduardo Frei, al aprobarse en 1970 la Reforma Constitucional que aumentó en forma significativa las facultades exclusivas al Presidente, se le estaba dotando de las facultades necesarias para conducir verdaderamente la política económica sin las interferencias del Parlamento. Es curioso notar cómo en los mensajes de los proyectos de Reforma Constitucional de los ex Presidentes Jorge Alessandri y Eduardo Frei, ambos en 1964, se expresan conceptos prácticamente idénticos sobre esta materia.

Presupuesto

En lo concerniente al Presupuesto el actual precepto constitucional desarrolla en forma más cuidadosa la materia, presentando una innovación significativa en el objetivo de lograr efectivamente presupuestos financiados. El artículo 64 contempla un mecanismo mediante el cual el Presidente de la República está obligado a reducir los gastos en el caso de que la fuente de los recursos indicada por el Congreso no fuese suficiente. El precepto constitucional mantiene el esquema que el Congreso sólo puede reducir los gastos, que los gastos que apruebe el Congreso deben indicar las fuentes de sus recursos y la pasividad de éste en materia de ingresos. El artículo 111 agrega el concepto que la Ley de Presupuestos puede solventar los gastos de funcionamiento de las municipalidades.

La Constitución de 1925 contemplaba un esquema bastante similar con las salvedades ya anotadas.

BANCO CENTRAL

Una de las importantes innovaciones en lo económico de la Constitución de 1980 es el reconocimiento a nivel constitucional de un Banco Central autónomo. El artículo 97 dejó pendiente para una ley orgánica constitucional que aún no ha sido dictada lo referente a la organización, funciones y atribuciones del Banco Central. El artículo 98 establece la prohibición que el Banco Central financie el gasto público u otorgue préstamos al Estado, sus organismos o empresas.

La razón de ser de esta innovación guarda directa relación con la experiencia histórica en Chile que hizo que el Ejecutivo, por intromisión muchas veces del Congreso, apelase al endeudamiento con el Banco Central para los efectos de obtener recursos no presupuestados. Este endeudamiento significó en parte que el país llegase a tener niveles de inflación en 1972 y 1973 nunca antes vistos en la historia económica chilena y pocas veces vistos en otros países. Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que le compete a la ley orgánica constitucional una función en extremo delicada pues al no poder concebirse un Banco Central totalmente independiente, habrá que contemplar un adecuado mecanismo de relaciones y de equilibrio con el Poder Ejecutivo.

PRINCIPIOS ECONÓMICOS NO CONSAGRADOS CONSTITUCIONALMENTE

Del somero análisis realizado de las normas de contenido económico de la Constitución de 1980 se puede colegir que ciertos principios e instituciones no están consagrados, otros no están explícitos en el texto constitucional y otros fueron omitidos.

En lo referente al sistema económico y al orden público económico éstos no se encuentran consagrados constitucionalmente. El principio de subsidiariedad está implícito pero no explícitamente reconocido en el texto constitucional.

Por otro lado, la planificación está desarrollada en términos de presupuesto y administración financiera. La descentralización económica está tímidamente planteada en los artículos 3º y 104.

La Constitución de 1980 omitió referirse a una serie de materias económicas que se habían propuesto como ser el tamaño del Estado, controles en

materia de emisión y limitaciones concretas a la actividad empresarial del Estado.

Dos instituciones principalmente desarrolladas por el constitucionalismo francés están omitidas. Por un lado, está el Consejo Económico y Social, que de acuerdo con los artículos 69 y 70 de la Constitución francesa, puede dar a conocer su opinión a requerimiento del Gobierno sobre los proyectos de ley que se deban someter a aprobación legislativa o sobre cualquier otro problema que el Gobierno le consulte en materia económico-social. El otro tema es el de las leyes programas, que según el artículo 34 de la Constitución de Francia determina los objetivos de la acción económica del Estado.

Quisiera llamar la atención también a un problema, grave a mi juicio, cual es la falta de una jurisdicción adecuada en materia económica. Los tribunales administrativos de la Constitución de 1925 nunca nacieron y los tribunales contencioso-administrativos del artículo 38 de la Constitución de 1980 tampoco se han creado. Ambos hechos evidencian la falta de voluntad de la autoridad de que sus decisiones en diversas materias económicas sean revisadas adecuadamente. Pareciera que al respecto todavía impera aquella tradición hispánica de que el monarca no se equivoca. Falta, por tanto, mecanismos adecuados en materia económica para que se pueda reclamar en contra de ciertas resoluciones de los órganos fiscalizadores y en contra de la autoridad en su función reguladora.

CONCLUSIONES

Del análisis de los principios económicos de la Constitución de 1980 me cabe hacer las siguientes reflexiones finales:

1. La Constitución de 1980 representa, a mi juicio, en el aspecto económico un avance de trascendencia en la evolución constitucional chilena. La Constitución aborda los más importantes principios económicos, actualizando conceptos contenidos en la Constitución de 1925 en forma incipiente.
2. Parece acertado el criterio de no consagrar el sistema económico, el orden público económico y el principio de subsidiariedad, por cuanto estos conceptos no estarían suficientemente decantados jurídicamente.
3. En razón de lo anterior se hace imperioso realizar análisis cada vez más profundos acerca de los alcances y contenidos de cada uno de los principios económicos constitucionales. Varios de los principios examinados necesitan ser perfeccionados conceptualmente.
4. La falta de tradición jurídica de estos conceptos hace que la tarea intelectual que debe realizarse en relación con estos principios sea riesgosa. Para estos efectos será necesario hacer estudios más profundos de nuestra realidad y apreciar con prudencia experiencias constitucionales de otros países.
5. El derecho de propiedad juega un rol fundamental en toda institucionalidad económica. Es indiscutible que las causales de expropiación y los términos de indemnización siempre admitirán discusión, pero en definitiva debe reconocerse que el fortalecimiento de la propiedad privada es básico en un sistema libertario.

En fin, el sistema democrático de Gobierno exige que los principios económicos constitucionales vayan institucionalizándose y experimentando un desarrollo adecuado y equilibrado en la legislación económica.