

## LA CONSTITUCION ECONOMICA

### I. INTRODUCCION

Algunos años atrás sentí la necesidad de plantear, a propósito del debate sobre la Nueva Institucionalidad, que éste tenía que ser de índole política, social y económica. En un ensayo que entonces titulé "La Constitución Plana"<sup>1</sup> expuse mi tesis según la cual los principios y normas de la Ley Fundamental en estudio debían ser comprensivos de los tres aspectos indicados y no sólo del primero de ellos. Acabé que con mi argumentación no detendía un texto largo ni reglamentaria, sino el imperativo de formular únicamente las bases esenciales correspondientes. Destaqué allí que lo social y económico eran variables decisivas para el funcionamiento, adecuado del sistema político, al cual, en el Estado contemporáneo, se encontraba íntimamente ligado con aquellas y así lo percibía la mayoría de la comunidad en los derechos y obligaciones de su vida diaria.

Mi intención al trazar tales planteamientos no fue constitucionalizar un modelo ni una política económica determinada, algo que, por lo demás, habría sido insensato, habida consideración de la inevitable —y muchas veces saludable— dinámica social. Afirmativamente, mi propósito fue llamar la atención sobre la trascendencia que tenía designar el marco de lo mandado, permitido y prohibido por la Carta Magna, quedando así ojalá claro el ámbito de las normas, medidas y conductas que no eran consistentes con lo señalado en aquella. Recordé, por lo tanto, una definición en torno al ideal de derecho, acunado que éste tenía que ser plasmado en la Constitución y que, consecuente con la teoría y práctica constitucional moderna, ese ideal se irradiaba sobre el sistema económico nacional.

<sup>1</sup> José Luis Cea Eecaña, "La Constitución plana", 3 Vistas No 11 (julio 1973), pp. 48-54, reproducido como capítulo I del presente volumen.



Obté así porque seguía con preocupación el debate institucional, dominado por criterios jurídicamente positivistas y que defendían la reducción de la Ley Fundamental a disposiciones exclusivamente políticas, entendidas también con sentido restringido. Mi opinión, por el contrario, era que la Constitución de 1925 y sus reformas eran neutras en el aspecto económico, probablemente porque ninguna fuerza política fue capaz de imponer ~~destrucciones~~ disposiciones precisas y ello, a su turno, en razón de la ausencia (de consenso predominante respecto al proyecto final de régimen económico diseñado para Chile por los chilenos. En mi concepto, la neutralidad denunciada había permitido la intemperancia y aplicación fraudulenta de la Constitución a través de resquicios creyéndonos, siendo esa una de las causas de la crisis que culminó en septiembre de 1973.

Hubo polémica al respecto<sup>2</sup> y creo que el ángulo crítico para mi tesis se limitó tanto en un concepto obsoleto de Constitución como en la oposición a que las medidas económicas a la sazón en vigor pudieran ser rigidamente consignadas en la Carta. Ya recordé que la segunda de tales críticas no tenía fundamento en mi tesis, revelando en sus autores desconocimiento o incomprensión de ella. De otra parte y referente a la denunciada obsolescencia, a lo que entonces argumenté, idóneo ahora agregar que Estado y sociedad ya no pueden concebirse como dos sistemas autónomos y autorregulados, sino con la cualidad de subsistemas interrelacionados que forman parte del metasistema denominado Estado-Nación<sup>3</sup> y que la Constitución debe regular con seguridad, eficacia y justicia.

Pues bien, el 11 de septiembre de 1980 el 67,02% de los votos emitidos en el plebiscito fue computado en favor de la nueva Constitución<sup>4</sup>. Esta comenzó a regir, de acuerdo con su Art. final, el 11 de marzo de 1981. Y la pregunta clave es si se trata o no de una Constitución plena. Como espero demostrarlo, estimo que mis ideas tienen cabida en la Ley Fundamental y que, consecuentemente, la respuesta a esa interrogante es afirmativa. Porque, condensados en la fórmula doctrinaria "Orden Público Económico" que acuñó Ripert<sup>5</sup>, están diversos

<sup>2</sup> Benda Nº 5, de 11 de septiembre de 1973, de la Junta de Gobierno de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, especialmente minutos 4º y 8º.

<sup>3</sup> Constituciones, por ejemplo, la serie de opiniones vertidas por las profesoras, economistas y abogados Roberto Cuatrecasas, Rodolfo Oyarzún, Raúl Santa María, Juan Ignacio Viera, Carlos Cruz-Cobal y Alipio Silva Becerra, sobre la Constitución Plena en 3 Vigiles Nº 10 (marzo de 1970), pp. 13-20 y 30-33.

<sup>4</sup> Mayra García Pizarro, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo* (Madrid, Alianza, 2ª Ed., 1980), pp. 25 y 113-117.

<sup>5</sup> José Luis Cea Escobedo, "Epistemología Jurídica", *Boletín de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile* N° 42 y 47 (segundo semestre de 1980), pp. 113-124.

<sup>6</sup> Resultado oficial del plebiscito dado a conocer por el presidente del Colegio Escritor Nacional el 15 de octubre de 1980 y publicado en El Mercurio de Santiago el día siguiente.

<sup>7</sup> C. Ripert, *La Régime Démocratique et la Droit Civil Moderne* (Paris, Pichon-Larand, 1946), pp. 254-255.

principios y preceptos jurídicos que fijan los rasgos característicos de la economía pública y privada del país. De esta manera, el Poder Constituyente no sólo ha perseverado en lo que, confusa y asistemáticamente, se estableció en la Carta de 1925, sino que, además, ha precisado y ampliado lo que se llama el Constitucionalismo Social, en virtud del cual entre los derechos humanos es fuerza reconocer, proteger y promover los de contenido económico coadyuvantes del bienestar general<sup>6</sup>.

## II. ORDEN PÚBLICO ECONOMICO

Son numerosos los principios y normas de la Constitución de 1980 con incidencia directa o indirecta en aspectos económicos, lo que prueba su conexión con los asuntos sociopolíticos considerados en ella. Preparando el análisis que pronto emprenderé, voy a reunir los aludidos principios y normas en cuatro grupos, resultando así y en suma, no recuento el catálogo siguiente<sup>7</sup>:

- ① En primer lugar, la sede en que generalmente se encuentra la propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes, la libertad para adquirirla, las limitaciones y obligaciones que derivan de su función social, así como los casos de bienes que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deben pertenecer a la nación toda.
- ② En segundo lugar, el marco jurídico básico en que se desenvuelve la gestión económica de los individuos, los grupos intermedios y el Estado para el bien común, con igualdad de oportunidades, reconocida a los sujetos de la economía. En esta categoría incluyen, además, el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica, la libertad de trabajo y su protección, el derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución, la negociación colectiva y la huelga. En fin, comprensiva es esta categoría del derecho a la protección de la salud y a la seguridad social, en ambos casos con posibilidad de que la ley establezca cotizaciones obligatorias.
- ③ En tercer lugar, el catálogo se refiere al rol, las potestades, obligaciones y prohibiciones del Estado en la economía. Incluye aquí la igual repartición de los tributos, la no discriminación arbitraria en el trato en materia económica, el régimen de beneficios, franquicias y gravámenes, la expropiación, la indemnización, la concesión, la usucapción y las restricciones al ejercicio de determinados derechos para proteger el medio ambiente. Igualmente abarca esta categoría la prohibición del monopolio estatal sobre los medios de comunicación social, la emergencia económica y las consecuencias patrimoniales de los em-

<sup>6</sup> Con referencia sólo a las Constituciones de más reciente vigencia, contempladas los Arts. 7º, 31, 33, 36, 40, 51, 52 y 128-136 de la Constitución española de 1978, entre, asimismo los Arts. 110-163 de la Constitución peruana de 1978.

<sup>7</sup> Esta es la metodología que apliqué en mi ensayo citado en supra nota 1, pp. 52-54.

GESTIÓN  
ESTATAL EN  
MATERIA  
ECONOMICA

LIBERTAD  
DE  
GESTIÓN  
ECONOMICA

PROPIEDAD



En cuarto y último lugar, se encuentran los principales y reales decretos del gobierno central que regulan la organización institucional encargada de llevar a cabo las funciones públicas en el área económica, sus competencias y los recursos deducibles contra las derivaciones de las autoridades y las con- dutas de los particulares. Me parece que, para terminar, la fiscaliza- ción de los fondos públicos, el juicio de cuentas y las normas sobre las finanzas del Estado, y el Banco Central, pueden ser incluidas en este rubro.

INSTRUMENTOS  
A  
INSTRUMENTACIÓN  
ECONÓMICA

- Banco Central
- Tesorería
- Hacienda
- Cuentas Públicas.

# 1. Beschreibung

Deseo, antes que nada, aclarar que el concepto en estudio no es sólo de índole constitucional ni se agota en la Ley Fundamental. Aunque es cierto que en este nivel se torna necesario centrar los criterios esenciales conforme a los cuales se dictan las reglas y decisiones complementarias pertinentes, fuerza es tener conciencia de que el Orden Público Económico comprende el conjunto de principios, normas y medidas jurídicas, en sus diversas jerarquías y especies,

18 Excepciones plenas a su Euzkara, Asensio Casco, "Concepto y Contenido del Derecho Público Económico", *Revista de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Concepción* Nº 128 (septiembre de 1984), pp. 130-151; y las *Quintas Jornadas de Ciencias Políticas* celebradas en Dakhn Económica, publicadas en la *Revista de Ciencias Políticas* Nº 1, Tomo XXI (septiembre de 1985).

# DOGMATICA CRISTIANOROMANA

direction  
promotion  
control

Se incurre en un error cuando se identifica el Orden Público Económico con la locución tradicionalmente usada en el derecho privado. Pertinente es, en efecto, plantear interrogantes como las siguientes: ¿está el Orden una categoría de derecho privado o de derecho público? ¿es, tal vez, un concepto distinto de los nombrados, con naturaleza peculiar, que impide encajarlo en ellos? ¿se trata, en fin, de una especie dentro de la noción genérica de Orden Público a que, con distintas connotaciones, aluden la Constitución y las leyes chilenas? Para responder conviene tener presente que en el proceso económico de un país participan el Estado y los particulares, siendo distinta la naturaleza de las reglas jurídicas que rigen las tres situaciones que

11. HAZARD, CONES, *Fundamentos de Etapas del Derecho* (Barcelona, Aizel, 1981), p. 224.

p. 83.  
"Ensayos Matemáticos Unaria S. J." "Evaluación Ética de la Racionalidad"  
"Memoria No. 203 (octubre de 1951), pp. 500-561.

14 Valencia, por ejemplo, los siguientes preceptos: Art. 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 772, 773, 774, 775, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793, 794, 795, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 823, 824, 825, 826, 827, 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 835, 836, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851, 852, 853, 854, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 863, 864, 865, 866, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 881, 882, 883, 884, 885, 886, 887, 888, 889, 890, 891, 892, 893, 894, 895, 896, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 904, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954, 955, 956, 957, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 973, 974



pueden presentarse y que rouno en los términos siguientes: <sup>1</sup> primero, normas que establecen y rigen la acción del Estado y sus organismos en la economía; <sup>2</sup> segundo, normas que regulan las relaciones económicas entre el Estado y el sector privado; y tercero, normas aplicables exclusivamente a este último caso, en el cual cabe distinguir si son o no comunes para los particulares, el Estado en cuanto empresario <sup>3</sup>.

Pues bien, no es discutible que la primera de las situaciones descritas coexista perfectamente con la que, sin excepción, se reputa de la esencia del derecho público. Tal es el caso, entre otros, de la expropiación, la indemnización, la concesión, la requisición, la tributación y la no discriminación arbitraria en el trato que de la autoridad en materia económica. Igual afirmación cabe respecto de las leyes que autorizan al Estado y a sus organismos para contratar empréstitos o comprometer la responsabilidad financiera del primero, que fijan las normas sobre enajenación y arrendamiento de sus bienes o que señalan las características de las monedas y el sistema de pesos y medidas.

Tratándose de las normas que regulan las relaciones económicas entre el Estado y los particulares, tampoco parece adecuado formular dudas sobre su pertenencia al derecho público. Aunque se presencia hoy una tendencia a lo que García Pelayo llama "difuminación de límites entre lo público y lo privado, de manera que son muchas y no fronteras fijas las que los separan <sup>4</sup>, permanece con la calidad de esencia del derecho público, como señalan Comag y Legaz <sup>5</sup>, la de ser un ordenamiento fundado esencialmente en relaciones de poder, o sea, de superioridad y subordinación, con sujeción a cuyas normas se imparten órdenes que otros han de obedecer. De esa manera se establecen obligaciones exigibles por la autoridad independiente de la voluntad de los obligados. Siendo así, entonces, el concepto en estudio es típicamente de derecho público, estribando en la justicia protectoria y en la distributiva o social la legitimidad de la acción imperativa de la autoridad pública competente. He aquí la segunda de las situaciones mencionadas y que dice relación con las medidas microeconómicas que aplica el Gobierno para cumplir una política determinada, por ejemplo, haciendo eficaces las limitaciones y obligaciones al dominio que derivan de su función social, a fin de regular al mercado y la competencia cuando presentan deficiencias, actuando para ello sobre los precios, la calidad, cantidad y distribución de los artículos ofrecidos, los impuestos, aranceles y subsidios <sup>6</sup>.

A propósito de la tercera de las situaciones planteadas pueden

sucursar discusiones, porque el ámbito del derecho privado, en la economía es algo que depende de los valores plasmados en la Constitución. En el caso de Chile, los principios y normas matrices que luego esbozaré han consagrado la subsidiariedad del Estado y sus organismos, quedando un vasto campo de iniciativa y acción a la autonomía de la voluntad y a la libertad contractual. De esta manera, las relaciones económicas entre los particulares se rigen por el canon de la coordinación entre personas situadas en un mismo nivel y que son, recíprocamente independientes <sup>7</sup>. Es la libertad expresada con sujeción a la Constitución y a las leyes la fuente de las obligaciones correlativas <sup>8</sup>, rigiendo la justicia conmutativa, de equilibrio o equivalencia que ordena el respeto recíproco de los derechos subjetivos y establece que la compensación o la pena deben corresponder al daño causado <sup>9</sup>.

Sin embargo, no cabe tener en cuenta que el orden público rige en el terreno de los ámbitos referidos en la Constitución y las leyes no pueden ser renunciados por los particulares, en sus estipulaciones recíprocas, cuando hacerlo transgrede un principio o norma estimado de relevancia supraindividual por el derecho en el sentido objetivo. Se trata, siguiendo a Ripert <sup>10</sup>, de distinguir en las relaciones económicas aquellas que son queridas e impuestas por el Estado, de una parte, y las que pueden ser libremente establecidas por los particulares, de otra. Pretender que la persona resigne su derecho a elegir el sistema de salud o de seguridad social entre las instituciones públicas o privadas, imponer la división en el pago de las indemnizaciones que afectan solidariamente a los infractores de la vida privada y pública así como la honra de la persona y de su familia, impedir el ejercicio del derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución <sup>11</sup>, exigir la afiliación

<sup>1</sup> Comag, supra nota 11, en p. 188.

<sup>2</sup> Barrios, supra nota 17, en p. 219, observa que la coordinación implica que las reglas de conducta tiendan a generar descontrolamientos, de preferencia mediante el contrato, no pudiendo la mayoría decidir cómo deben vivir los demás. La subordinación, por el contrario, supone que no corresponde a las personas construir sus órdenes de preferencia propia, pues existe un orden ideal de valores que privilegia a la sociedad sobre el individuo, primando así el interés general.

<sup>3</sup> Comag, supra nota 11, en pp. 180 y 181.

<sup>4</sup> Ripert, supra nota 7, en p. 255.

<sup>5</sup> Azar, *Oficinas de la Comisión Constituyente*, sesión 68ª, en pp. 10-12, sesión 98ª, en pp. 66-84, sesión 369ª, en pp. 50-94.

<sup>6</sup> García Pelayo, supra nota 4, en pp. 25, 75 y 117.

<sup>7</sup> Comag, supra nota 11, en pp. 188 a 200; Lora, *Lecciones y Laceraciones*, Filosofía del Derecho (Barcelona, Bosch, 1972), pp. 517-524. En el mismo sentido y con aplicaciones específicas al tema, en estado de comentario Enrique Barrios, *Tratado de Derechos y Principios Jurídicos del Gobierno Constitucional*, Estudios Públicos No 2 (marzo de 1981), pp. 211 y 212 y 218-222.

<sup>8</sup> *Exposición y Sociedad No 4* (julio-agosto de 1978), p. 8.

Legación  
no 10  
de 1980



o la desfilación como requisito para desarrollar una actividad o mantenerse en ella son, entre muchos, algunos ejemplos de la irreconciliabilidad inherente al orden público.

Me resta, por último, dilucidar si las normas aplicables al sector privado de la economía son o no comunes con las del Estado-empleador y, en este último evento, precisar la naturaleza jurídica de ellas.

En la nueva Constitución se reconoce la igualdad de oportunidades para participar en la vida económica, prohibiéndose establecer diferencias y discriminaciones arbitrarias. Consecuentemente, es un derecho de todas las personas desarrollar cualquier actividad económica, quedando permitido al Estado y sus organismos realizar actividades empresariales, pero sometidos a la legislación común aplicable a los particulares.<sup>24</sup>

Sin embargo, aunque útiles son las ideas que fluyen de los preceptos resumidos, clara, asimismo, ha de ser la advertencia de que para legislación económica común para los particulares y el Estado no necesariamente significa que se trata siempre de normas de derecho privado. Como ya lo expuse, es posible que junto a relaciones de subordinación aparezcan otras de coordinación y que, al interior de éstas, existan disposiciones de orden público. Consecuentemente, estimo que la legislación económica común exigida por la Constitución se opone a la discriminación arbitraria en favor o en contra del Estado y de los particulares, pero que en su composición se podrán hallar principios y preceptos de derecho público, de derecho privado y de orden público, los que tendrán que ser iguales para todos los sujetos económicos involucrados.

### 3. Aspectos

Quanto acabo de exponer introduce en los variados aspectos del tema en estudio. Porque en el Orden Público Económico conveniente resulta distinguir entre las disposiciones que se refieren al Estado y sus organismos, por una parte, y aquellas que versan sobre la economía privada, de otra. En el primer aspecto, a su vez, se ha ido perfilando la diferencia del Estado como guía y rector de la economía del país frente al Estado-empleador, es decir, gestor y productor directo de bienes y servicios.

Las distinciones expuestas demarcan, según las axiologías inspiradoras de los textos constitucionales, cuál es la debida de la economía pública, privada y mixta. En la Ley Fundamental chilena de 1925 esa línea demarcatoria no existe y, con desprecisión, se trató de tra-

<sup>24</sup> Constitución de 1980, Art. 1º inciso final y Art. 19 Nº 2º, Nº 21º y 22º.  
<sup>25</sup> Constitución de 1980, Art. 19 Nº 21º.

zarla cuando la crisis ya se vivía.<sup>25</sup> En la Carta de 1980, por el contrario, la competencia pública y privada en la economía está con claridad señalada,<sup>26</sup> pudiendo resumirse diciendo que ella recoge el canon de la subsidiariedad del Estado.

### 4. Objeciones

A través del Orden Público Económico se busca el desarrollo de la comunidad nacional, su bienestar con seguridad a la vez que la justicia individual, protectora y social.<sup>27</sup> Sin embargo, para cumplir tales objetivos algunos ordenamientos constitucionales otorgan categorías primacia a las potestades estatales, a las que imponen siempre orientadas a proteger los intereses sociales y que lo hacen en lucha con el egoísmo de los individuos. Opuestos en extremo son los ordenamientos fundamentales que asumen la consumación del bienestar general como resultado de la suma de las iniciativas individuales, libres de la intervención de las autoridades públicas, obligadas siempre a inhibirse y nunca actuar para la "procura existencial". Es decir, la realización práctica de los objetivos referidos provoca conflictos entre la aspiración a la libertad y la aspiración a la distribución justa de los bienes, siendo éste el fundamento del litigio político-social, entre el liberalismo y el socialismo de todos los matices.<sup>28</sup>

Pero desde el polo del socialismo al del liberalismo y al revés han ido surgiendo posiciones intermedias que aspiran a corregir los excesos de aquéllos, conciliando la libertad de la persona y los grupos con el orden que la autoridad debe preservar para el bien común. Ése es el caso de la economía social de mercado, fundada en que la iniciativa y competencia libres tienen su límite y motivo de restricción en la

<sup>24</sup> Proyecto de reforma constitucional presentado por los señores Reyes, Fuentesalba y Juan Ramón el 18 de octubre de 1971, destinando a organizar y regular las áreas pública, privada y mixta de la economía nacional. La medida fue aprobada por el Congreso Nacional, vetada por el Presidente Allende, enviada sin efecto al Tribunal Constitucional para que dirimiera el conflicto, promulgada parcialmente y objeto del decreto supremo respectivo por la Contraloría General de la República. Consultarse al respecto Anuario Enciclopedia y Lexis Plus, recopilación, 1970-1973. *Las Leches por la Libertad en Chile* (Santiago, Editorial del Pacífico, Tercer III, 1974).

<sup>25</sup> Véase los análisis contenidos en la obra, *Subsidiariedad del presente artículo*, de Rómulo Orantsev Gallardo, "Subsidiariedad, Pluralismo y Constitución", *Revista de Derecho Económico* N.º 43 y 43 (julio-diciembre de 1979), p. 13. Como, supra nota 11, en pp. 201 y 202.

<sup>26</sup> Expresión formulada por Foster y que García Peñalvo, supra nota 1, en pp. 27 y 28, explica como deber del Estado ante la "necesidad social", es decir, la insubsistencia de la existencia, para lo cual ha de crear las condiciones que permitan el despliegue adecuado de las potencialidades de la personalidad a través de la iniciativa y capacidad a la vez creadora y competitiva en que se potencia la autodeterminación del hombre.

<sup>27</sup> Como, supra nota 11, en p. 228.

NO  
Comas  
Ponce  
Ponce  
Ponce



seguridad, justicia y progreso general". Porque tal economía no puede nacer ni conservarse mediante el simple *laissez faire*, desde que presupone una estructura jurídica determinada para hacer frente, por ejemplo, a la formación de monopolios o concentración<sup>31</sup>, a las especulaciones, a los fraudes al Fisco y a las nuevas figuras punibles que en el Derecho Penal Económico son típicas de los delinquentes de "cuello blanco"<sup>32</sup>.

Los objetivos del Orden Público Económico, en consecuencia, emanan de la axiología que sobre el hombre, la comunidad y el Estado ha sido plasmada en la Constitución. De manera que la economía es rativos y finalísticos como la seguridad, la justicia y la libertad. Y es en relación con la Constitución Económica, a la vez que incumbe al economista la cuestión de los caminos que deben seguirse para alcanzar tales fines<sup>33</sup>.

Mi convicción en este plano —apoyada en los principios que luego expone— es que una sociedad libre y justa se sitúa necesariamente como criterio anal la subsidiariedad. Ella conduce al bien común manteniendo la capacidad creadora del hombre socialmente organizado, libra para que sea respetada, castigando las transgresiones. Es decir, la iniciativa personal y de los grupos, racionalmente ejercida según la definición valorativa fijada en la Constitución, es enteramente compatible con y conducente al progreso general<sup>34</sup>. Pensar que éste sólo resultará de la intervención estatal es una afirmación ideológicamente interesada y falsa ante la historia, como lo es también aquella que

sostiene la pura operación libre de la "mano invisible" del mercado<sup>35</sup>. La autonomía de la voluntad y la libertad contractual no son, en esencia, ni por naturaleza, contrarias al bien común, siendo su abuso específico el que obstruye el progreso social. Para que esto no ocurra, la Constitución otorga al legislador y a la autoridad gubernativa la pertinente capacidad correctiva y sancionadora, así como les autoriza para imponer y aplicar los límites y restricciones que exija el interés general<sup>36</sup>.

Resumiendo, la economía social de mercado legitima la intervención de la autoridad para eliminar los efectos disfuncionales que el mercado genera, armonizando éste en cuanto supuesto básico del desarrollo general con el equilibrio y progreso social; a través de la distribución y redistribución de ingresos, nivelación de patrimonios y cargas, pleno empleo y otras políticas análogas<sup>37</sup>.

Por eso, y con tales objetivos, corresponde a la autoridad dirigir y regular el proceso económico nacional a la vez que redistribuir el producto mediante la transformación de los tributos, cotizaciones y gravámenes en bienes y servicios sociales. Precisando más, dentro de la mencionada función directiva y regulatoria, es permitido a la autoridad orientar la economía nacional hacia los objetivos definidos, superar las crisis o recesiones con medidas coyunturales, implementar políticas estructurales que lleven a la modernización y realizar inversiones no rentables, pero que son la condición necesaria para el aumento de la productividad del país (medios de comunicación, promoción de investigaciones, formación y capacitación de recursos humanos, etc.)<sup>38</sup>.

#### IV. SINOPSIS DE LA CONSTITUCIÓN ECONOMICA

##### 5. FUNCIÓN DE LOS PRINCIPALES Y SU CONCRECIÓN EN NORMAS

Los principios del Orden Público Económico arrojan luz sobre sus objetivos. Comprendiendo aquéllos, por ende, se tendrá una visión más clara de los últimos. Es con fundamento en tal premisa que esbozaré el rol de los principios en la interpretación, construcción y

<sup>31</sup> Una completa recopilación de las doctrinas sobre el punto se halla en John Arthur and William H. Shaw, *Editors, Justice and Economic Distribution* (Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1976). Especialmente útil es revisar la introducción de esta obra.

<sup>32</sup> Aplicación de estos principios se halla en la Ley N° 18.022, publicada en el Diario Oficial el 19 de agosto de 1961, que modifica la legislación bancaria y financiera; en la Ley N° 18.045, publicada en el Diario Oficial el 22 de octubre de 1961, que legisla sobre el Mercado de Valores; y en la Ley N° 18.046, publicada oficialmente en la misma fecha del estatuto antes señalado, que contiene el nuevo régimen legal de las sociedades anónimas.

<sup>33</sup> García Pralayo, supra nota 4, en p. 72.

<sup>34</sup> Id. —, ibid. 73 y 74.

<sup>35</sup> Mascardo Parolán, "25. Democrático el Mercado Capital", *Memoria Democrática u Obligatoria* según la proporción de habilitación de un país que se fije en su carácter más o menos igualitario de dicha participación. Derecho Privado (Barcelona, Bosch, 1961), pp. 80 y 81.

<sup>36</sup> Asunción Parolán, *Algunos Estudios sobre Criminalidad Económica* (Barcelona, Bosch, 1978), especialmente pp. 9-24; Alejandro Donatista, *Derecho y Ciencias Sociales de la Legitimidad Económica Representativa*, *Revista de septiembre de 1968*, pp. 75-88.

<sup>37</sup> Como, supra nota 11, en pp. 225 y 228.

<sup>38</sup> Parolán A. Hartz, *The Constitution of Liberty* (Chicago, The University of Chicago Press, 1960), pp. 230 y 231; Javier Joaquín Martínez, "Poder, pp. 124-127. Cf. lo anterior con Fernando Norcia Monreal, "La Legislación Penal, en Materia Económica", conferencia contenida en el volumen *La Nueva Legislación y el Desarrollo Económico de Chile* (Santiago, Editorial Universidad Católica, 1962), pp. 153-163; y "Hacia una Nueva Conciliación Jurídica", *Cua-*



aplicación de las normas económicas-constitucionales, de manera que sus objetivos sean cumplidos.

En el fondo de las normas jurídicas positivas hay siempre latente un principio de derecho que, una vez descubierto, tiene en sí un impulso suficiente para cobrar rango igual al de la ley misma<sup>40</sup>. Ningún principio, sin embargo, actúa como creador de normas, sino que su valor constructivo lo alcanza en unión con el conjunto del ordenamiento reconocido, dentro del cual le inspira una función definitiva. Pero tal aptitud formativa de normas por la vía interpretativa o interpretadora es posible sólo si las decisiones valorativas que ellas son necesarias para su configuración no pertenezcan a un programa político en curso de realización. Un principio cuya misión está todavía pendiente de una decisión política, no está maduro para ser fijado en sentido jurídico<sup>41</sup>.

Formulada la salvedad, fuerza es agregar que los principios constituyen la base de complejos enteros de reglas o instituciones, hasta el punto de que si no son reconocidos, el ordenamiento completo quedaría falsado en su sentido y ninguna de sus disposiciones concretas podría dejar de ser afectada. Por ello, los principios son fuente directa de derecho positivo. Justamente, el concepto material de la Constitución decansa en la adopción de tales principios inmediatos y obligatorios, estén o no formalmente aludidos o desarrollados por la motivación positiva<sup>42</sup>.

Ahora bien, la cualidad que los principios tienen de informar análogamente todo el ordenamiento constitucional y la homogeneidad entre del mismo, tendría que generarse su unidad y la homogeneidad entre dicho ordenamiento y el resto del régimen jurídico, aproximándose a la quíntica idea de "sistema" que se ha defendido por el nacionalismo. La relevancia de los principios, en todo caso, concretamente reside en que sirven de clave interpretativa de las normas constitucionales, fijando consecuentemente el fundamento y límites de las reglas complementarias y de la aplicación de éstas con subordinación a aquéllas<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Eusebio, supra nota 38, en p. 1.

<sup>41</sup> Véase, en págs. 88-89, Eduardo Barón, *Interpretación de la Ley y de las Actas Parlamentarias* (Madrid, Editorial Reverte de Derecho Privado, 1975), señala que "una tentativa de fijar, reducir y limitar en términos preceptivos los principios generales que se afirman, cuando se lleva a cabo por una función del Derecho es que el proceso histórico de realización haya llegado a término, es por la necesidad de las cosas mismas y de ellas el fin" (pág. 883). Agrega Barón que "una legislación general es aquella que sabe encontrar y expresar los verdaderos valores de la cultura en el momento histórico en que están en vigor" (pág. 884).

<sup>42</sup> Eusebio, supra nota 38, en págs. 89-91.

<sup>43</sup> José Luis Villar Palasí, *La interpretación y los Apogeuos Jurídico-Lógicos* (Madrid, Temsa, 1975), págs. 139-132. Acerca de los conceptos esenciales de la hermenéutica constitucional consultarse Sureda y V. Llanusa, *Quinta, 3. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional* (Barcelona, Fies Ullar, 2ª edición, 1978), en adelante págs. 683-713, como asimismo Puiggrós Alcaraz García, *La interpretación de la Constitución* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984).

A la luz de lo expuesto, retorno a la nueva Constitución para averiguar que sobre sus principios en conjunto cabe aquí realizar por lo menos un aspecto. El consiste en que el Orden Público Económico debe ser interpretado y aplicado con sujeción a los valores que modelan la institucionalidad política, social y económica proclamada en la Constitución. Es decir, esas mismas principios matrices sirven en los tres planos aludidos, porque uno solo es el trazado institucional y así tiene que ser comprendido y llevado a la práctica. Me parece incompensable, que por ende, la desconexión entre ellos, si se acepta que con la Ley Fundamental un pueblo anhela forjar un conjunto coherente de mandatos jurídicos.

Pues bien, dos interrogantes es posible formular para examinar el problema: ¿cuáles son los principios básicos de la nueva Constitución, específicamente desde el punto de vista económico? y, en segunda, ¿cómo quedan ellos plasmados en ese texto fundamental? En lo que sigue, señalaré cada principio y luego aludiré a las normas que lo concretan.

## 8. LIBERTAD

Me parece que el primero de tales principios es la libertad de la persona humana, desde su nacimiento, avanzado a la familia y formando los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad<sup>44</sup>.

Aplicación de dicho principio es el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, el orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulan<sup>45</sup>. Aplicación igualmente es la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deben pertenecer a la nación toda y la ley lo declare así<sup>46</sup>. Aplicación, en fin, es el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales. Imperativo es agregar que nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae

<sup>44</sup> Constitución de 1960, Art. 1º.

<sup>45</sup> Constitución de 1960, Art. 19 Nº 2º.

<sup>46</sup> Constitución de 1960, Art. 19 Nº 2º. Código Civil, Art. 565 y 566. Comentado el precepto fundamental aludido, Carlos Dávalos escribió en El Mercurio el 7 de octubre de 1981: "En esta concepción basante el constitucionalismo para obtener los demás bienes inalienables o cuya conservación está prohibida entre ellos los bienes personales (alimentos, pan, habitación, derecho moral de autor, etc.), las libertades y garantías esenciales, las libertades económicas, etc., todos aquellos cuya conservación o venta supone de objeto ilícito y en consecuencia, nula. Es indudable que no se quisieron alienar las disposiciones sobre el objeto ilícito de nuestro Código Civil pero se estableció una norma constitucional al otorgar una garantía constitucional para poder adquirir bienes cuya enajenación prohibe la ley civil".



o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de la ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. En tal caso, siempre tendrá derecho a la indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, el que deberá ser pagado en dinero efectivo y al contado, salvo que el expropiado acepte otra modalidad de solución<sup>19</sup>. La propiedad privada, por consiguiente, es la base del régimen constitucional vigente y ello en razón de la esencial relación que tiene con la libertad de las personas.

## 7. SUMARIO

El segundo de los principios rectores del Orden Público Económico es el de subsidiariedad. Ciertamente, el flujo del principio ya esbozado, pero diversos preceptos de la Constitución lo refinan, aunque responsabilidad siempre recae sobre aquellos que desean privar a un nivel más bajo de su función, es decir, de su libertad y responsabilidad; son ellos quienes tienen que probar que el nivel más bajo es incapaz de cumplir esta función en forma satisfactoria y que el nivel más alto puede hacerlo mucho mejor. Y esto no puede ser cuestión de ideología, productiva, para obtener un juicio imparcial sobre su potencial real y los resultados de la misma<sup>20</sup>. La transparencia de la información financiera y el acceso a ella por la autoridad y los particulares interesados adquiere entonces una relevancia práctica considerable<sup>21</sup>. Es así que el Estado garantiza a los grupos intermedios la adecuada autonomía para cumplir sus fines económicos específicos<sup>22</sup>. Permite al Estado y sus organismos desarrollar actividades empresariales o participar en ellas, pero esto es una excepción que tiene lugar si una ley de quórum calificado, cuya iniciativa pertenece exclusiva-

<sup>19</sup> Constitución de 1980, Art. 19 No 24. Vale es añadir que el inciso final reconoce o constituido en conformidad a la ley, otorgada a sus titulares la propiedad sobre ellos. Por su parte, el DFL No 1.122, del Ministerio de Justicia, publicado en el Diario Oficial el 28 de octubre de 1981, que fija el texto del nuevo Código de Aguas, en su Art. 5º declara que sólo son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellos.

<sup>20</sup> E. F. SCHUMACHER, *La Pequeña es Hermosa* (Madrid, Bazar, 1978), pág. 218.

<sup>21</sup> Id. en págs. 211-213. Enfatiza en el original.

<sup>22</sup> Las leyes legales mencionadas en supra nota 37 contienen disposiciones orientadas precisamente a dar transparencia al mercado de valores y seguridad a los inversionistas, especialmente las pequeñas. Consúltese al respecto, además, la Ley No 18.080, publicada en el Diario Oficial el 16 de diciembre de 1981, que establece normas sobre Seguros de Depósitos y Capataces.

mente al Presidente de la República, los autoriza, quedando sometidos a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las salvvedades que, por motivos justificados, establezca la ley<sup>23</sup>. Es también la que debe dictarse para establecer las limitaciones o requisitos aplicables a la adquisición del dominio de algunos bienes<sup>24</sup>.

Apartándose de la subsidiariedad y preservando en la tradición basada en el interés nacional<sup>25</sup>, se declara que el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, salvo de las arcillas superficiales, correspondiendo a la ley determinar qué sustancias minerales, expropiados los hidrocarburos, pueden ser objeto de concesiones de explotación o de explotación, las que se constituirán siempre por resolución judicial, siendo los tribunales ordinarios de justicia los competentes para declarar su existencia<sup>26</sup>. Cabe prever que la explotación, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión podrán ejercitarse directamente por el Estado o por sus

<sup>23</sup> Constitución de 1980, Art. 19 No 21º. Interesa agregar que la primera aplicación de esta regla se encuentra en la Ley No 18.018, publicada en el Diario Oficial el 5 de agosto de 1981, como asimismo que la Ley No 18.064, publicada en el Diario Oficial el 15 de octubre de 1981, autorizó al Estado para desarrollar actividades empresariales de orden portuario.

<sup>24</sup> Constitución de 1980, Art. 19 No 23º.

<sup>25</sup> Referido al Art. 531 del Código Civil en el Art. 1º del Código de Minería, aprobado por Ley No 18.348, publicada en el Diario Oficial el 14 de octubre de 1980, se declara que el Estado es dueño de todas las minas, con excepción de las arcillas superficiales, las salinas, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante el dominio de las personas naturales o jurídicas sobre las tierras en cuyas entrañas estuvieran situadas.

La Ley 5.350, de 1934, y sus modificaciones, estableció el catastro de la explotación y el comercio del salitre y del yodo en favor del Estado.

La Ley 11.028, de 1950, declaró que el Estado tiene la propiedad absoluta, inalienable e imprescriptible de los yacimientos de petróleo en cualquier terreno en que se encuentren.

La Ley 16.615, de 1967, reformó la Constitución de 1925, declarando que el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, con excepción de las arcillas superficiales, las salinas, los depósitos de carbón e hidrocarburos y demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales.

La ley orgánica constitucional prevista en el Art. 18 No 24º inciso 7º de la Constitución fue aprobada por la Junta de Gobierno, revisada sin reparar por el Tribunal Constitucional en el ejercicio de la facultad de control que se le otorga en el Art. 82 No 1º de la Carta y, en fin, promulgada por el Presidente de la República. Dicha ley fue publicada con el número 18.067 en el Diario Oficial del 21 de enero de 1982. Acerca de las características sustantivas del cuerpo legal aludido pueden consultarse la exposición que el entonces Ministro de Minería José Piñera efectuó el 2 de diciembre de 1981, publicada en *El Mercurio* del día siguiente, y el informe técnico que el mismo señor Piñera presentó sobre la materia a la Junta de Gobierno, publicado en *Realidad* No 31 (diciembre de 1981), págs. 41-45. Consúltese, además, JORGE PIÑERA PRADO: "Nuevas jurisdicciones del dominio del Estado sobre las minas y de la concesión minera en la Constitución de 1980", 10 *Revista Chilena de Derecho* No 3 (1983), pág. 728 y siguientes.



empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije. Esta autoridad puede, sin embargo, poner término en cualquier tiempo y sin expresión de causa, pero con la indemnización que corresponda, a las concesiones administrativas o a los contratos de operación relativos a explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional<sup>24</sup>. Recuérdese, por último, que la gran mezcla del cobre y las empresas consideradas como tales, nacionalizadas según la Constitución de 1925 reformada, continuarán rigiéndose por las normas constitucionales vigentes a la fecha de promulgación de la nueva Ley Fundamental, es decir, el 21 de octubre de 1980<sup>25</sup>.

### 8. IGUALDAD DE DERECHOS Y OPORTUNIDADES

El tercero de los principios fundamentales del Orden Público Constitucional es el de igualdad de los derechos de todos los hombres, trayendo en el Estado el deber de asegurarlos como participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional<sup>26</sup>.

La referencia igualdad —que Plamenatz llama "igualdad de libertad"<sup>27</sup>— ha sido desarrollada especialmente en los países anglosajones, con énfasis en la educación como factor dinámico precisamente de una mayor y más plena libertad e igualdad individual y social. En ella cabe distinguir el aspecto formal del ángulo sustantivo. El primero consiste en que las normas jurídicas, especialmente las leyes, tienen ser formuladas en términos generales, permanentes, abstractos y circunscritos a lo esencial en un ordenamiento positivo<sup>28</sup>, aplicables por igual a todos quienes se encuentran en las situaciones descritas en su texto. La igualdad de oportunidades formal, por ende, alude a contenidos básicos de la legislación, destacado recientemente por Rawls<sup>29</sup>. Agrega a que ella existe siempre que las normas jurídicas

aseguran el igual y libre acceso al progreso de todos los interesados, podría decir que situados en un mismo punto de partida —sin asegurar el de llegada— dado por el mérito, esfuerzo o contribución, sin discriminación de sexo, raza, posición social u otra circunstancia de índole análoga.

Pero, siguiendo el criterio de Phillips<sup>30</sup>, en la igualdad de oportunidades también existe un lado sustantivo, el cual sólo es posible comenzar a cumplir cuando está ya institucionalizado el principio formal de ella. Este último es el mismo igualitario mínimo pero, al fin y al cabo, el supuesto indispensable de una igualdad de oportunidades real. Es decir, de aquella que Rawls denomina igualdad de oportunidades justa<sup>31</sup>, porque tal virtud se encuentra en el ordenamiento socioeconómico trazado en la Ley Fundamental y en la misma estructura básica en que ésta se funda.

Nozick<sup>32</sup> ha puesto de relieve algo tan elemental como relevante, a saber, que la igualdad de oportunidades puede lograrse de dos maneras: una, empujando directamente la situación de los más favorecidos; la otra, mejorando la situación de los menos favorecidos mediante el uso de recursos que deterioran la condición de quienes tales recursos se toman. Me parece claro que en la Constitución de 1980, y teniendo en mente los principios de libertad y subsidiariedad ya esbozados, es el segundo de los criterios de Nozick el que surge como principal. Corrobora esta interpretación el pasaje del artículo primero que fija como fin del Estado el de preservar el bien común, para lo cual ha de contribuir a crear las condiciones sociales, incluyendo las económicas que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible<sup>33</sup>.

que al Art. 22 No 8º de ella establece como norma de cláusula o capacidad normativa residual a la potestad reglamentaria autónoma o extendida del Presidente de la República, resulta que la caracterización clásica de la ley tiene que la reconstrucción de una eficaz jurisdicción connotado administrativa, sin perjuicio de los demás controles políticos y jurídicos, para que no se asista a la paralización o indecisa vertiente de la discrecionalidad burocrática sobre la libertad individual y social que se ha querido conquistar mediante la reducción del dominio legislativo.

<sup>24</sup> DERECHOS L. FERRER, *Equality, Justice and Rectification* (London, Academic Press, 1978), págs. 41-45.

<sup>25</sup> JAMES RAWLS, *A Theory of Justice* (Cambridge, Massachusetts, 1971), págs. 83-80.

<sup>26</sup> ROBERT NOZICK, *Anarchy, State and Utopia* (New York, Basic Books, 1974), págs. 235.

<sup>27</sup> El autor afirma que el Art. 10 No 17º de la Constitución de 1925, introducido por la reforma constitucional contenida en la Ley No 17.398, publicada en el Diario Oficial el 9 de enero de 1971, pretendía en definitiva reasignar la igualdad de oportunidades, pero según una concepción utilitaria y no liberal, si se aplican las categorías señaladas por ARTHUR et al., supra nota 36.

<sup>24</sup> Constitución de 1980, Art. 10 No 24º.

<sup>25</sup> Constitución de 1980, tercera disposición transitoria.

<sup>26</sup> Constitución de 1980, Art. 1º.

<sup>27</sup> JAMES PLAMENATZ, "Equality", en James Beards and Frank A. Tillman, *Philosophical Issues, A Contemporary Introduction* (New York, Harper and Row, 1972), pág. 67.

<sup>28</sup> Caracterización de la ley que aparece en el Art. 60 No 20 de la Carta.

<sup>29</sup> RICHARD A. HARTZ, *Constitution de Senegal* (Methuen, London, 1978), págs. 104-107 y 114-119, y *Law, Legislation and Liberty, Ideas and Cases* (Chicago, The University of Chicago Press, 1973), pp. 138 y 142-143. Véase, además, del mismo autor la obra citada en supra nota 35, págs. 220-223, y MERRILL MACNEIL, supra también nota 35, en pp. 133-134; GARCÍA PRADO, supra nota 4, en págs. 34, 39 y 110-112; observo, sin embargo, que este concepto pero de la ley supone la transmutación de un "Estado legislativo" en otro predominantemente ejecutivo y administrativo, ya que no sólo debe legiferar sino, ante todo, servir y, por consiguiente, el locus de la decisión se traslada a las instancias que pueden obrar directamente en propositivo a la Constitución chilena de 1980, y teniendo presente



## 8. PROTECCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN ARBITRARIA

La igualdad de oportunidades guarda íntima relación con un cuarto principio, que es el de la no discriminación arbitraria tanto en el trato que el Estado y sus organismos han de dar en materia económica como en las condiciones aplicables a los particulares y al Estado-empresario.<sup>66</sup>

Un antecedente en este principio se hallaba en el texto primitivo del Decreto Ley N° 600, de 1974, el cual, a propósito de la inversión extranjera, declaró que una real, efectiva y sana competencia entre las distintas actividades productivas implica un tratamiento no discriminatorio entre la inversión alejada y la nacional.<sup>67</sup>

Para la consecución de tal efecto aparecen dos vías posibles: una es la de poner fin a la discriminación y al perjuicio causado por ella; la otra consiste en extender el beneficio a aquellos que no lo gozaron. De estas alternativas, la primera fue la acogida por el legislador en el texto original del estatuto nombrado<sup>68</sup>; si bien agregó el derecho a una compensación, judicialmente fijada, cuando no fuere posible eliminar, en sede administrativa, la discriminación en cuestión.<sup>69</sup> Cabe añadir, sin embargo, que este derecho fue suprimido por el Decreto Ley N° 1.748, de 1977, que reemplazó el texto del Decreto Ley N° 600, de 1974, en su versión original, permitiendo únicamente recurrir a la justicia ordinaria a fin de que ésta declare si existe o no discriminación y, en caso afirmativo, que corresponde aplicarle la legislación general.<sup>70</sup>

Entrado ahora en la Ley Fundamental, ostensible resulta que en ella tal discriminación está reiteradamente prohibida. Principio, al igual que la igualdad ante la ley, cuando dice que ni ella ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.<sup>71</sup> En seguida, tratando de la función redistributiva por medio de la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas —que algunos, con premura, han imaginado como supresión constitucional de un eventual impuesto

<sup>66</sup> *Acta*, supra nota 15, sesión N° 849, en p. 72.

<sup>67</sup> Decreto Ley N° 600, publicado en el Diario Oficial el 13 de julio de 1974, considerando 3°.

<sup>68</sup> *Id.*, Acta 5ª, 6ª, 33 y 34, principalmente.

<sup>69</sup> El autor luego acordaba la eventual aplicación en el Decreto Ley N° 600 sólo sancionado por Rómulo Lizarra, "Economía y Nueva Institucionalidad", Vigilia N° 9 (junio de 1978), pp. 57 y 58; Eduardo Sarmiento Vascueta, "Instituciones del Estado económico: una necesidad", 2 Vigilia N° 12 (agosto de 1978); Pablo Baroja Uzcudá, "Fuentes de la institucionalidad económica", 2 Vigilia N° 13 (septiembre de 1978), p. 16; Rosendo Gormazov, "La Constitución Económica", 6 Noticias Chilenas de Derecho N°s. 1-4 (febrero-agosto de 1979), p. 87; Economía y Sociedad, supra nota 18, en p. 8.

<sup>70</sup> Decreto Ley N° 1.748, publicado en el Diario Oficial el 18 de marzo de 1977, Art. 10.

<sup>71</sup> Constitución de 1980, Art. 19 N° 2ª.

al patrimonio — o en la progresión o forma que hiciera la ley, no pudiendo, en ningún caso, ella establecer tributos manifestamente desproporcionados o injustos<sup>72</sup>, asunto arduo este último que tendrá que dilucidar la jurisprudencia. Procede agregar que todos los tributos deben ingresar al patrimonio de la nación, quedando prohibido afectarlos a un destino determinado, sin perjuicio de que la ley disponga otra cosa en casos determinados para fines de la defensa nacional o de una clara identificación local<sup>73</sup>. Ya se consignó, en tercer lugar, que el Estado y sus organismos pueden desarrollar actividades empresariales o participar en ellas, pero sometidos a la legislación común. Insistiremos en el mismo principio en, en cuarto lugar, la norma que permite a la ley y siempre que no signifique una discriminación arbitraria, autorizar determinados beneficios en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, como asimismo establecer gravámenes especiales que afecten a uno o otras<sup>74</sup>. Por último, y en quinto lugar, la no discriminación aparece como principio rector del Banco Central, pues éste no puede adoptar ningún acuerdo que signifique de manera directa o indirecta establecer normas o requisitos diferentes o discriminatorios en relación a personas, instituciones o entidades que realicen operaciones de la misma naturaleza<sup>75</sup>.

## 10. BARRERAS

Si relevantes son todos los principios nombrados, más lo es el ítem común como fin del Estado. Pues entiendo que tales principios son instrumentos para la consecución del bien público. De lo contrario, todo el concepto de Orden Público Económico en el marco de una política social de mercado no sería sino puro liberalismo al suprimirse el objetivo legítimamente de la sociedad política.

<sup>72</sup> Constitución de 1980, Art. 19 N° 20°.

<sup>73</sup> *Id.*

<sup>74</sup> Constitución de 1980, Art. 19 N° 29°. Con legislación ilustrativa cito a continuación los textos legales con algunos de las franquicias vigentes: Decreto Ley N° 888, de 1975; Decreto Supremo N° 341, del Ministerio de Hacienda, de 1976; DFL N° 2, de 1980; Decreto Ley N° 2.565, de 1979; Ley N° 10.441, de 1980; Decreto Ley N° 2.564, de 1979, y Decreto Ley N° 3.050, también de 1979.

<sup>75</sup> Conviene agregar que ante la reciente denuncia de operaciones de dumping industrial y de subvenciones de otros Estados a sus exportadores en perjuicio de la industria nacional, el Banco Central de Chile aprobó el Reglamento para las Investigaciones de que trata el Acuerdo relativo a la Interrelación y Aplicación de los Acuerdos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. Dicho Reglamento fue publicado en el Diario Oficial el 14 de noviembre de 1981. En el mismo orden de ideas útil es consignar que la Comisión encargada de conocer las denuncias de existencia de subvenciones a la exportación respaldó, según consta en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1981, iniciar las dos primeras investigaciones en la materia.

<sup>76</sup> Constitución de 1980, Art. 98.



Añ. y en primera línea, se tienen las instituciones y organizaciones la propiedad que derivan de su función social, la que comprenden cuanto enjaja los intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas tanto como la conservación del patrimonio ambiental<sup>19</sup>. Las regulaciones de bienes y el establecimiento de limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad durante ciertos estados de excepción, son otra expresión protectora del bien referido<sup>20</sup>.

Las reglas que reservan al legislador la autorización para que el Estado, sus organismos y las municipalidades contraten empréstitos que debieran estar destinados a financiar proyectos específicos, como igualmente las que autorizan la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera pública, implican la racionalización en el manejo de la política económica, impidiendo la racionalización deficiente del Estado que, con frecuencia, tuvo lugar durante el imperio de la Constitución de 1925.

No deseo proseguir sin antes comentar el futuro en Chile del Estado-empleado, dando por conocido lo que él fue hasta los últimos años. Como en otros asuntos de la teoría política, en este también el tiempo ha ido decantando los hechos, a la vez que la investigación.

71 Construcción de 1980, Art. 41 Nov. 17, 39 y 67.  
72 Construcción de 1980, Art. 60 Nov. 79 y 67.

79 Construcción de 1980, Art. 60 N° 8°.  
80 Construcción de 1980, Art. 60 N° 14 y Arts. 68 y 69.

12. PLANTICADON

Aunque la planificación ha de ser generalizada, la aplicación aquí sólo al aspecto económico, incluyendo eso sí la utilización de técnicas prospectivas para el corto, mediano y largo plazo. En todo caso, con la planificación se trata de partir de las condiciones del presente para

El Ministerio, en un oficio de 20 de mayo de 1930, comunicó al Sr. Comandante de 1930, Art. 68, la Ley Orgánica del Banco Central y

Chile se encuentra en el Decenio Ley N.º 1.976, promulgado en 23 de junio de 1976. Hasta el 7 de diciembre de 1981, dicha ley «abla sido modificada en doce oportunidades. Recuérdese que por mandato de la yunta dispositiva transitoria de la Constitución, el DL N.º 1.978 otorgó se repita que en una ley orgánica constitucional, la cual establece se vigésima primera no se dictan los correspondientes cuerpos legales.

2. Constitución de 1880, Arts. 100, 102, 104 y 110



representarse un futuro económico deseable y posible, desde cuya representación se regresa al presente <sup>11</sup>.

Parece obvio, a la luz de los principios y normas expuestos, que, según la nueva Constitución, para el sector privado tal planificación por regla general puede ser únicamente estimadora e indicativa, de manera que no implique imperativos ni sanciones para quienes optan libremente por marginarse de ella <sup>12</sup>. Así entendida, la planificación procura crear los supuestos para que los demás agentes de la economía formulen también sus propios planes <sup>13</sup>.

### 13. LEGISLACIÓN PRESUPUESTARIA.

Por último, veo también una aplicación de los criterios del Orden Público Económico en lo relativo al proyecto de Ley de Presupuesto <sup>14</sup>, en el que la estimación del rendimiento de los recursos correspondientes exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos. Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuera suficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se aprueba, favorable de la República, al promulgar la ley, previo informe nuevo ingreso, retirado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza <sup>15</sup>.

### 14. LEGISLACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

La interpretación sistemática de todas las disposiciones citadas induce a sostener que con ellas ha quedado excluida la posibilidad de que se introduzcan gastos públicos no legislados <sup>16</sup>. Además, puede deducirse que ha sido recordada la discrecionalidad administrativa en la materia. En resumen, en su intención o espíritu ha sido terminante el constituyente al exigir decisiones responsables, adoptadas con conocimiento de los costos y beneficios que ellas implican <sup>17</sup>.

<sup>11</sup> García Pratto, supra nota 4, en pp. 37 y 38 y 73.

<sup>12</sup> Luna Martí, "Orden Público Económico y Economía Social de Mercado: Elementos para una formulación constitucional", *Revista de Derecho Económico* Nº 41 (febrero de 1978), p. 118.

<sup>13</sup> García Pratto, supra nota 4, en pp. 37 y 74.

<sup>14</sup> Constitución de 1980, Art. 64. Relación: esta norma y, en general, todas las reglas sobre competencias legislativas, con las disposiciones decisorias, de iniciativa y vigencia primera transitoria de la Ley Fundamental.

<sup>15</sup> Por vez primera se aplicó el Art. 64 de la nueva Constitución, con excepción de diciembre de 1981, en la Ley Nº 18.073, publicada en el Diario Oficial el 1º de diciembre de 1981, que establece el Presupuesto de la Nación para 1982.

<sup>16</sup> Economía y Sociedad, supra nota 18, en p. 5.

Sin embargo, un precepto legal promulgado en 1981 y modificado el 27 de noviembre de 1985 <sup>18</sup>, parece contradecir el acortamiento de aquella discrecionalidad, aunque para fines sin duda legítimos. La norma fue cuestionada por algunos y defendida por otros. Aquellos, por su texto muy amplio y en razón de que, además, delegaba en la autoridad administrativa competente la facultad de calificar los hechos y configurar la ocurrencia de los supuestos legislativos <sup>19</sup>, aplicando consecuentemente una serie de medidas restrictivas y llevando el asunto a la justicia del crimen, para que, en el proceso debido, ella estableciera la responsabilidad y aplicara las sanciones inherentes.

Pienso que el Orden Público Económico legitima plenamente la dictación y plena aplicación de la disposición aludida, como, en gene-

<sup>18</sup> El Art. 6º de la Ley Nº 18.022, publicada en el Diario Oficial el 19 de agosto de 1981, agregó al siguiente Art. 19 bis al Decreto Ley Nº 1.087, de 1973, que creó la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, señalándole sus funciones:

"Cuando a juicio del Superintendente, la situación de una institución fiscalizada presintiera inestabilidad financiera o administración deficiente, se le podría prohibir total o parcialmente uno o más de los actos que se indican en este artículo por el plazo que estime necesario. Se entenderá en todo caso que la administración es deficiente, cuando la institución haya concentrado créditos a personas naturales o jurídicas vinculadas directamente o a través de terceros a la propia entidad o gestión de la institución."

"La institución, en estos casos, quedará sujeta a las siguientes prohibiciones": y se enumeran siete de ellas, desde el otorgamiento de nuevos créditos a cualquier persona vinculada a la institución hasta otorgar nuevos poderes que habiliten para efectuar cualquiera de los actos prohibidos por la disposición citada.

Necesario es precisar que las resoluciones del Superintendente dictadas en el ejercicio de las atribuciones que le confiere el Art. 19 bis, en relación con el Art. 23 del mismo Decreto Ley Nº 1.087, el cual faculta a dicha autoridad para designar administradores provisionales, son reclamables ante la Corte de Apelaciones que corresponde por los administradores suspendidos, previo acuerdo de la comisión provisional al poder la Corte decretar medida alguna con ese objeto, mientras se encuentre pendiente la reclamación. Dicha suspensión ha de coexistir con el reclamo al Superintendente por seis días, en el dictamen de su Fiscal y dictar sentencia sin ulterior recurso.

Necesario es observar, con todo, que el Art. 19 bis transitorio fue modificado mediante Ley Nº 18.576, publicada en el Diario Oficial el 27 de noviembre de 1986, solucionándose así gran parte de las reservas que el texto primitivo de ese precepto había provocado. Véase al respecto José Luis Cea Ezcurá, "Valor constitucional del artículo 19 bis del Decreto Ley Nº 1.087, de 1973, reproducido en el Instituto de Estudios Bancarios "Guillermo Subercaseaux", *Colección de Estudios sobre el sistema financiero chileno* (Santiago, Albatros Imprentas, 1984), pp. 69 y siguientes.

<sup>19</sup> Declaración de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, publicada en El Mercurio el 2 de septiembre de 1981. Cf. lo anterior con los puntos de vista del vicepresidente del Banco Central, publicados en El Mercurio el 8 de septiembre de 1981. Véase, en fin, los artículos siguientes: "Caracteres de las Modificaciones Bancarias", *Realidad* Nº 28 (septiembre de 1981); José Roberto Goyacay, "Alcances de una Reforma Bancaria", *Mercurio* Nº 303 (octubre de 1981); y Patricio Riquelme, "Ley de Bancos: Un Arduo y Personal Mundo", *Análisis* Nº 40 (diciembre de 1981).



ral, las propias del Derecho Penal Económico<sup>24</sup>, pero, a la vez, estimos indigable que exista una efectiva coherencia entre las fines persiguibles y las decisiones administrativas invocadas para consumarlas. Propósitos legítimos precisos de medios idénticos y esto ha de ser probado con sujeción al derecho, encubriéndose la eventual presunción —que es un subterfugio— consistente en que el funcionario obró en el ejercicio de atribuciones discrecionales. Si la ley no puede presumir de derecho la responsabilidad penal<sup>25</sup>, lógico resulta, asimismo, que tampoco le es permitido suponer la irresponsabilidad en ese ámbito. La norma fue aplicada y, en mi concepto, correctamente<sup>26</sup>. Pero, que así haya sucedido una vez no es garantía de que lo mismo ocurra siempre.

En todo caso, los diversos recursos y acciones que contempla la Constitución deben ser los mecanismos preventivos y correctivos de cualquiera transgresión a sus principios y normas. Me parece que la integridad de la esencia de los derechos<sup>27</sup>, así como la facultad

<sup>24</sup> Aunque sea necesariamente, tal es recordar que la Comisión de Edición de un Anteproyecto de Nueva Constitución propuso que siempre hay que tener "cuidado" para no que la conducta que se sanciona esté castigada y expresamente descrita en ella. Este criterio, tendiente a prohibir por descripción constitucional, las llamadas "leyes penales en blanco" o "leyes fin, sin embargo, eliminando del texto de la Constitución aprobado por la Junta de Gobierno y modificado el 11 de septiembre de 1980 por la Asamblea, para el Art. 18 N° 3° inciso final de la nueva Carta asegura a todas las personas: "Ninguna ley podrá establecer penas que no la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella".

Asimismo de las leyes penales en blanco en Chile pueden consultarse las resoluciones de Luis Contreras, Alfredo Riedelberg y Federico Peña, publicadas en la *Revista de Ciencias Penales*, según nota 10, pp. 47-48, como asimismo los trabajos de Fernando Cobura Reyes y Alfredo Riedelberg, contenidos en *Estudios Jurídicos* N° 2 (julio de 1972), pp. 27-33, 41 y 42, 68-71, 74 y 80 y, por último, la ponencia que sobre "Aspectos Penales del Anteproyecto Constitucional" presentó el Departamento de Derecho Penal de la Universidad Católica de Chile a las IX Jornadas de Derecho Público, publicada en *8 Revista Chilena de Derecho* N° 1-4 (febrero-enero de 1973), p. 300.

<sup>25</sup> Constitución de 1980, Art. 19 N° 3° inciso 9°.

<sup>26</sup> El 2 de noviembre de 1981 la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras resolvió intervenir cuatro bancos y otros tantos financieros, habiendo, además, denunciado ante la justicia del crimen a dos de los principales sociólogos de una de las instituciones bancarias sometidas a administración provisional. La Superintendencia fundó su resolución N° 303 en que había comprobado deficiencias administrativas que en su opinión conllevaban a la responsabilidad de la Superintendencia, calificadas de injustas e ilegales. Encomendando al tribunal, al hecho grave que no sólo ha sido "hecho" por la entidad, constituida "un banco que ha sido otorgado su licencia y conlleva ciertas responsabilidades" de que el banco ha comprometido deplorable y aberrante del público en una conducta que sus acciones no pueden propiamente o deberse. El banco reclamante impidió el 6 de noviembre y, días después, recurrió de improbitud en contra del Art. 23 del Decreto Ley N° 1.687, por ser contrario al Art. 19 N° 21°, 24° y 25° de la Constitución, acción que fue rechazada por la Corte Suprema.

<sup>27</sup> En la Constitución de 1980, Art. 19 N° 20°. Sobre esta ley se pueden consultar las siguientes obras del autor: "La Ruptura de los Derechos y en Última Etapa" en la Nueva Constitución, *Revista de Investigación de la Práctica de*

de toda persona para reclamar ante los tribunales cualquier acto administrativo que determine la ley", son dos elementos de relevancia en el asunto comentado.

## V. INSTITUCIONALIZACION DEL ORDEN PUBLICO ECONOMICO

No es lo mismo dictar una Constitución que institucionalizarla. Institucionalizar una Constitución es un proceso que tiene mucho de espontáneo al principio y se va tornando racional después. Consiste en crear hábitos cívicos, despertar hábitos, concitar apoyos, hacer brotar en el corazón de los hombres el sentimiento de compromiso con la nueva Constitución. Institucionalizar es dotar de duración, con la realidad y realidad vital a lo que de otra manera no pasar de ser hojas de papel solemnemente promulgadas, pero que el viento se lleva sin resistencia<sup>28</sup>.

En otras palabras, es indispensable este proceso sociológico en que se funden esfuerzos de líderes y pueblo, para forjar costumbres cívicas, construir consenso, lograr que, en definitiva, todas las personas se comprometan con la institucionalidad porque la sienten suya. Eso es difícil, obtenerlo en meses y aun en años. Ir a tal tarea requiere de visión clara y largo tiempo, porque es una labor que despierta incongruencias y tropiezos, ante los cuales hay que tener fe en que lo adecuado ha sido y puede ser hecho y es lo que reclama y busca la mayoría del país.

Mi argumentación, podrá ya comprenderse, apunta a la necesidad de una transición desde el régimen vigente a otro que va siendo paulatinamente implantado.

En definitiva, dicha transición implica alejarse de los cambios bruscos y profundos<sup>29</sup> e institucionalizar la Constitución inculcando

<sup>28</sup> *Derecho de la Universidad Católica de Chile*, N° 48-49 (agosto-diciembre de 1980), pp. 9-15, y *Los Recursos Constitucionales*, en el mismo *Boletín* citando N° 48 y 49 (abril-agosto de 1981), pp. 6-15.

<sup>29</sup> Constitución de 1980, Arts. 35 y 70. Forma es actuar que, hasta fines de 1981, las dos cámaras según siendo disposiciones declaratorias o programáticas, al bien en el *Mensaje* del 14 de noviembre de 1981 se transformó que la Primera Comisión Legislativa finalizó la elaboración de un decreto que servía de base a la redacción del proyecto sobre *Tribunales Administrativos*.

<sup>30</sup> S. P. HERNANDEZ, *El Orden Público en las Sociedades en Cambio* (Buenos Aires, Paidós, 1977), pp. 22-30; FRANCISCO LARREA, *Qué es una Constitución?* (Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 1980), pp. 41-42; SANCHEZ V. LARRAIN, *Quintana, 1. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* (Buenos Aires, Plus Ultra, 1981), pp. 212-223; RICHÉ LORRAIN, *El Análisis Institucional* (Buenos Aires, Amona, 1973), pp. 34-71; HOWARD V. PERALTA, *Hacia una Teoría y una Práctica de las Instituciones Sociales* (Barcelona, Fontamella, 1981), pp. 27-40.

<sup>31</sup> HERNANDEZ, supra nota 30 en pp. 31-32; PABLO LUCIA VERRI, *3. Poder Judicial de Ciencias Políticas* (Madrid, Tecnos, 1982), pp. 225-237; MARIO CARRA, *La Constitución de 1980*, pp. 42-50.



nuevo sistema.

Tiempo también exige, en segundo lugar, dictar la completa legislación complementaria de la Constitución. Hay, por de pronto, disposiciones de esa índole, de diferente jerarquía, algunas de las cuales han sido antes mencionadas en la presente exposición. Advértase, además, que mientras resultará dictar leyes interpositivas, porque no es más, que niéster resultará dictar leyes interpretativas, porque no es menos, por ejemplo, el sentido y alcance del artículo final en relación con la pervivencia de las normas de rango constitucional dictadas desde el 11 de septiembre de 1973. Es, por ende, improba tarea que exige años de labor y ojalá unidad de criterio. Pues de nada serviría la Constitución si la legislación interpretativa y la que por mandato directo de ella debe ser dictada, no son coherentes con sus principios y normas. Y tampoco es posible cumplir esta tarea precipitadamente, ni olvidar la necesidad de tener tiempo y conocimiento para ir con la experiencia dictando la doble legislación a que aludí.

En tercer lugar y no menos importante, la Junta de Gobierno conserva el ejercicio del Poder Constituyente durante la Etapa de Transición, sujeto siempre a aprobación plebiscitaria<sup>104</sup>. Con esta capacidad máxima en el Estado-Nación para dictar las normas de convivencia social—que son el Derecho—la Junta tendrá que ir introduciendo los ajustes que la Carta Fundamental reclama. Hay, en otras palabras, al Poder Constituyente reservada una trascendental responsabilidad en el alumbramiento gradual de la institucionalidad económica definitiva.

Por último, y para concluir, creo que aquí hay un compromiso de honor consistente en entregar, en el momento en que la historia lo indique como oportuno, el Poder a las autoridades que el pueblo sobe-rano elija. Para transitar se Poder racionalizado, o sea, ejercido conforme a la inteligencia del hombre y la tradición de Chile, dentro de un marco jurídico, político, económico y social que impida cualquier acto destinado a destruir lo que se ha logrado después de años de esfuerzo y sacrificios. También es necesaria la transición, en consecuencia, para consolidar lo avanzado y tomarlo irreversible. No es aconsejable, para consolidar tal labor antes de tiempo, en otras palabras, dar por terminada tal labor antes de tiempo.

140 Condición de 1980, disposiciones transitorias decimotercera letra A y vigesimoprimera letra d).

[illegible]

seg. vehicle. cl