

## LA FUERZA NORMATIVA DE LA CONSTITUCION

*Profesora Luz Bulnes Aldunate*  
Facultad de Derecho Universidad de Chile

El principio llamado de la fuerza normativa de la Constitución —o fuerza vinculante o aplicación directa de esta— podría expresarse en términos simples, diciendo que ella obliga por sí misma y que los preceptos constitucionales son verdaderas y auténticas normas jurídicas que vinculan inmediatamente y simultáneamente a todos los órganos del Estado y a todas las personas y grupos.

Este principio que encontramos hoy desarrollado por la doctrina constitucional moderna y que, además, aparece expresado en las constituciones posteriores a la segunda guerra, podría también ser calificado como una nueva fórmula de protección de la Constitución como ley fundamental o principio de la supremacía constitucional.

La idea de la Constitución como norma suprema implica valorarla como la norma fundamental y que es superior a las otras normas.

Como bien lo ha expresado la doctrina, el resguardo o control de la Ley Suprema siguió en Europa un camino distinto al de Norteamérica.

Se diferencian principalmente en que en Europa, especialmente en Inglaterra, el poder del Parlamento era absoluto y sin control.

Norteamérica, con su Constitución escrita, aportó al constitucionalismo y a la doctrina una concepción distinta a la europea.

Para los norteamericanos la Constitución fue siempre no solo una norma más, sino la primera de las normas.

La idea de ella como Ley Fundamental surge en Inglaterra (doctrina del juez Coke y de Locke), pero la verdad es que la técnica de atribuir a la Constitución un valor normativo superior, que determine la validez de las leyes ordinarias y que esta validez sea judicialmente tutelada, es la más importante creación del constitucionalismo norteamericano.

El gran aporte americano fue plasmar en una Constitución escrita un parámetro normativo superior que decidiera sobre la validez de las leyes del Parlamento.

Como dice Eduardo García de Enterría —el más grande expositor de la fuerza normativa de la Constitución— “una vez que la fuerza vinculante de la “high law”, o ley fundamental, se ha trasladado a estas nuevas bases, la noción de soberanía del órgano legislativo ordinario desaparece automáticamente, puesto que

no puede ser soberano de un cuerpo creador de Derecho el que está subordinado a otro cuerpo creador de Derecho.

Sin embargo, aun bajo la forma escrita, difícilmente se habría mantenido la Ley Fundamental como protección para los individuos, sino se hubiere apoyado en la facultad judicial de declarar la inconstitucionalidad de las leyes”. (El Ordenamiento Jurídico Administrativo, Capítulo II, páginas 100-101).

Se forjó así la doctrina de la supremacía normativa de la Constitución que se instrumentalizó en Norteamérica para darle fuerza por el principio de la “judicial review”, que reconoce a los Tribunales el poder de declarar nulas las leyes que contradigan la Constitución.

Esta doctrina, obra del juez Marshall, fue enunciada en 1803 en el asunto “*Madbury versus Madison*” que establece en la sentencia que “la Constitución es superior a cualquier otro acto del legislador ordinario”.

En Europa, por diversas razones tanto históricas como ideológicas y que no es del caso analizar en este trabajo, el camino fue diferente y así podemos señalar que la Constitución era más bien una exigencia lógica de la unidad del ordenamiento y no fue como en América una norma inviolable ante los Tribunales.

En general, las Constituciones en su parte material contenían solo principios programáticos que debían ser recogidos por el legislador para que se convirtieran en normas vinculantes para los tribunales y para los poderes públicos.

Al respecto el gran constitucionalista francés Louis Favoreu en su obra “Los Tribunales Constitucionales” páginas 18 y 19, ha dicho: “A partir de la Revolución de 1789, a lo largo del siglo XIX y a comienzos del siglo XX, el dogma rousseauiano de la infalibilidad de la ley se impone y difícilmente se discute”. El reino del derecho es el reino de la ley y, citando a Cappelletti, dice: “El concepto de legitimidad coincide con el de legalidad, es decir, con la conformidad de las actividades públicas y privadas a las leyes votadas por el Parlamento”.

“En los Estados Unidos, la Constitución es sagrada y en Europa lo es la ley”.

Como ya lo hemos visto esta sacralización del Código Político se expresó en Norteamérica en la facultad de los jueces de declarar la inconstitucionalidad de las leyes que la contravinieran.

LA DOCTRINA Y LAS CONSTITUCIONES POSTERIORES A  
LA SEGUNDA GUERRA

En Francia, cuna de la ley como expresión de la voluntad soberana y del interés general, hoy día encontramos que se reconoce como garantía de los derechos fundamentales la aplicación directa de estos derechos, lo que representa una evolución en cuanto a la concepción del Derecho Constitucional. Antes los tratadistas franceses sostenían que los principios constitucionales no podían aplicarse independientemente de la ley (Vedel citado por Favoreu, *Derecho Constitucional*, página 795). Estas expresiones no tienen ya vigencia.

Hoy el discurso es diferente y vemos como Favoreu dice: "En realidad, nada se saca con proclamar los derechos y libertades con un lujo de detalles, si al mismo tiempo el constituyente entrega al legislador la labor de poner en ejercicio estos derechos o si la opinión dominante es que estos derechos no son de aplicación inmediata" (*Derecho Constitucional*, página 795, Louis Favoreu).

Además, el Consejo Constitucional francés al ejercer el control constitucional ha expresado que los derechos fundamentales son de aplicación inmediata y el juez constitucional ha ido aún más allá dejando entender claramente que, tanto las autoridades administrativas como las jurisdiccionales, deben aplicar directamente las normas constitucionales (Favoreu, ob. citada, página 796).

En Chile antes de la Constitución de 1980 nuestra doctrina fue vacilante en esta materia, pues en numerosos casos consideró a la norma constitucional como meramente programática mientras no se dictara la ley complementaria. Ejemplo de ellos son diversas instituciones de la Constitución de 1925 que no pudieron tener aplicación por falta de ley que las regulara, como fueron los Tribunales Administrativos, la indemnización por el error judicial y las Asambleas Provinciales, lo que impidió en muchos casos que importantes derechos quedaran en la indefensión.

Pocas veces se oyeron en sentido contrario y entre ellos cabe recordar al profesor Eduardo Soto, quien siempre abogó con relación a los Tribunales Administrativos por una interpretación amplia de las normas constitucionales de manera de dar un mayor resguardo y protección a las personas y así que los jueces ordinarios pudieran conocer lo contencioso administrativo.

La fuerza normativa de la Constitución y su aplicación directa ha pasado a ser en la doctrina contemporánea y en las Constituciones de posguerra de aceptación general.

Así podemos citar los siguientes ejemplos:

a) *Constitución Portuguesa.*

Artículo 18: "Las normas constitucionales relativas a los derechos son directamente aplicables y se imponen a las entidades públicas y privadas".

b) *Constitución Española.*

Artículo 9.1: "Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico".

c) *Constitución Alemana.*

Artículo 1º: "La dignidad del hombre es intangible. Respetada y protegida es obligación de todo poder público. El pueblo alemán se identifica, por tanto, con los inviolables e inalienables derechos del hombre como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo. Los siguientes derechos fundamentales vinculan a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial a título de derecho directamente aplicable".

Comentando la disposición de la Ley Suprema española, García de Enterría nos dice:

"La vinculación normativa de la Constitución afecta a todos los ciudadanos y a todos los poderes públicos, sin excepción, y no solo al Poder Legislativo como mandatos o instrucciones que a este solo cumplierse desarrollar –tesis tradicional del carácter programático de la Constitución; y entre los poderes públicos, a todos los jueces y tribunales y no solo al Tribunal Constitucional", como destaca enérgicamente el artículo 5.1. de la Ley Orgánica del Poder Judicial (García de Enterría, ob. citada, página 107).

*Constitución Política de Chile de 1980*

En nuestra Constitución el principio de la fuerza normativa de la misma lo encontramos en artículo 6 que dice:

"Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella.

"Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares e integrantes de dichos órganos como a toda persona institución o grupo".

Esta norma del capítulo de Las Bases de la Institucionalidad consagra la supremacía de la Constitución y la obligación de todos los órganos del Estado de ceñirse a ella y aplicarla directamente como igualmente a los grupos y personas.

La Ley Suprema no solo obliga al legislador sino que igualmente al Presidente de la República y a los jueces.

Todos los órganos del Estado, las personas y los grupos quedan vinculados directamente a la Ley Fundamental.

La historia de esta norma la podemos encontrar en las Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución y así podemos citar como ejemplo:

a) El Acta N° 52, página 28:

"El señor Silva Bascuñán manifiesta como último punto de este Capítulo I –aparte de la redacción que se le dé– debería venir un artículo relativo a la

materia que propuso incluir el señor Evans, disposición extremadamente rica en su contenido y en sus consecuencias, esto es, poner de relieve que toda preceptiva de la Constitución debe ser respetada tanto por las autoridades que ella establece como por los gobernados, porque hay gente que estima que sus preceptos rigen exclusivamente para Gobernantes y no para los Gobernados, o para un determinado grupo de Gobernantes y no para todos ellos.

Agrega que, por eso como broche de este Capítulo I —que también es obvio por cierto— puede ser útil un precepto que ponga de relieve que todo el texto de la Constitución rige simultáneamente con su pleno vigor para todos los órganos que ella consagra, para todas las personas y los cuerpos gobernados”, y

- b) En el Acta 402 se deja constancia también que debe aprobarse una norma que obligue a los órganos del Estado y a todas las personas a someterse a la Constitución.

#### CONSECUENCIAS DE LA DOCTRINA DE LA APLICACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN

Como se ha manifestado en páginas anteriores de este trabajo, todos los órganos del Estado —entre ellos, Presidente de la República, Legislador y jueces— al igual que todos los grupos y todas las personas quedan vinculadas directamente a la Constitución, de lo que podemos desprender las siguientes consecuencias:

##### 1. *La Constitución no se hace operante a través de la ley*

Si la Norma Fundamental se remite a la ley, ello no implica que el precepto constitucional no sea obligatorio.

Como bien dice el profesor Gustavo Fiamma en Gaceta Jurídica N° 84, página 10:

“Aun en estas circunstancias esos principios constitucionales son vinculantes, puesto que ellos por mandato constitucional son vinculantes, ya que no solo obligan al legislador, sino que además obligan con independencia del legislador a los demás órganos del Estado”.

Antes de Constitución de 1980, como ya lo hemos dicho, nuestra doctrina no fue unánime en esta materia y consideraba a la Norma Constitucional como meramente programática mientras no se dictara la ley complementaria: (Ej. Tribunales para conocer de lo contencioso administrativo).

Ello llevó a los señores Evans y Silva Bascuñán, miembros de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, a proponer la aplicación y vinculación directa de las normas constitucionales.

Respecto a la jurisprudencia que interpreta esta disposición el Tribunal Constitucional en Rol N° 19 de 1983, refiriéndose al artículo 6 de la Ley Fundamental dijo:

“En sus incisos 1° y 2° consagra principios vitales en los cuales descansa la nueva institucionalidad, como son el de la Supremacía Constitucional sobre todas las otras normas jurídicas, que integran nuestro ordenamiento positivo y el de la vinculación directa de los preceptos constitucionales a las autoridades públicas y a todos los ciudadanos, siendo por ende tales preceptos obligatorios para los Gobernantes como para los Gobernados”.

Esta vinculación directa nos permite afirmar que no cabe la ley programática de la Constitución, pues la Norma Fundamental es autónoma y de aplicación directa.

En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español encontramos también sentencias en que consideran a la Suprema Ley como norma, no como declaración de valor programático.

Sobre el particular podemos citar la sentencia 80/1982 de 20 de diciembre (R.T.C. 1982, 80): “Que la Constitución es precisamente eso y no una declaración programática o principal, es algo que se afirma de modo inequívoco y general en su artículo 9.1, donde se dice que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución, sujeción o vinculatoriedad normativa que se predica en presente del indicativo, esto es, desde su entrada en vigor, que tuvo lugar, según la disposición final, el mismo día de su publicación en el “Boletín del Estado...”.

Esta misma idea está contenida en sentencia del mismo Tribunal N° 31 de 31 de enero de 1994:

“Como ha señalado reiteradamente este Tribunal, los principios constitucionales y los derechos y libertades fundamentales vinculan a todos los Poderes Públicos (artículos 9.1 y 53.1 C.E.) y son de origen inmediato de derechos y obligaciones, no meros principios programáticos...”.

Igualmente se refuerza esta concepción de la Constitución como norma suprema del Ordenamiento en la Sentencia del Tribunal Constitucional español N° 16 de 28 de abril de 1982: “Conviene no olvidar nunca que la Constitución, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal, es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento y en cuanto tal, tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos, y por consiguiente también los jueces y magistrados integrantes del poder judicial, están sujetos a ella”.

Bien dice Nelson Jofré en su memoria de prueba sobre la Teoría de la Interpretación Constitucional, página 32: “La existencia de las normas programáticas no implica de modo alguno que la Constitución habilite la postergación de su aplicación y funcionamiento hasta tanto sean objeto de la reglamentación requerida. Como hemos señalado, estas normas tienen pleno valor normativo e interpretativo; y solo admitimos que en forma excepcional las normas constitucionales que instituyen órganos nuevos no son inmediatamente aplicables (siempre que no afecten un derecho fundamental), pero ello no implica

que antes de dicha reglamentación no produzcan los efectos ya indicados”.

Igualmente el tratadista argentino Bidart Campos nos dice en su Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo I, página 88: “Los preceptos programáticos no son meros consejos dados por el constituyente, sino obligaciones constitucionales impuestas a los órganos de poder constituido las que no pueden dilatarse indefinidamente”.

En nuestra Constitución de 1980 frente a los claros términos del artículo 6°, antes transcrito, no cabe la existencia de normas constitucionales que requieren de ley para tener plena vigencia y plena validez normativa y son, en consecuencia, vinculantes para los órganos del Estado, para toda persona institución o grupo.

Han desaparecido las antiguas polémicas suscitadas bajo la Constitución de 1925, sobre si esta era o no aplicable a los gobernados, y en relación al punto que tocamos en este acápite no tienen hoy consistencia jurídica las doctrinas que sostienen que habría instituciones y derechos que no podrían ser aplicados o ejercidos mientras no se dictara la ley correspondiente.

## II. La aplicación directa de la Constitución por los tribunales de justicia

Citaremos a continuación una sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago de 6 de septiembre de 1989 redactada por el Ministro don Carlos Cerda Fernández, por la que se revocó la resolución de primera instancia en que se fijaba una indemnización para el expropiado, aplicando el decreto ley 688, de carácter irrisoria en atención a que la liquidación efectuada conforme a las normas legales terminaba por hacer devolver al afectado una determinada suma.

La sentencia de la Corte dejó sin efecto esa liquidación y ordenó practicar una nueva, de acuerdo a parámetros de reajustabilidad equitativos y razonables a la luz de las normas constitucionales que aseguraran los derechos de las personas (citado por Ana María García en “Los Elementos de Interpretación Constitucional y su recepción en la jurisprudencia chilena”, página 239).

La sentencia en sus considerados 2 y 5 estableció “que el tratamiento del tema obliga principalmente a un estudio de las disposiciones constitucionales atinentes” y que “incumbe a la judicatura conciliar el discurso constitucional con el legislativo, cuestión esencial para el juzgamiento de lo pendiente”.

La sentencia aplicó el artículo 19 N° 24 inciso 3°, el artículo 5° y el artículo 26 de la Constitución, y en virtud de estas normas relativas a los derechos constitucionales dejó sin efecto la resolución que no contemplaba un pago de indemnización para el expropiado y ordenó una nueva liquidación y una indemnización que vino a representar el daño patrimonial efectivamente causado.

Aplicación directa de los derechos por los Tribunales de Justicia.

## III. El sentido en que debe interpretarse el artículo 19 N° 3, inciso 1° que dice:

“La Constitución asegura a todas las personas la igual protección en el ejercicio de los derechos”.

Esta disposición es un nuevo derecho incorporado a la Constitución de 1980 y de su contenido podríamos decir que ella constituye el sustento de la acción procesal.

En la sesión N° 103 de 16 de enero de 1975 consta un debate del que resulta claro que si un derecho no tiene protección constitucional de todas maneras el afectado puede accionar ante los tribunales.

El comisionado señor Sergio Diez en esa sesión dejó constancia que “las personas que tengan conculcados sus derechos pueden acogerse a esta disposición constitucional directamente sin que sea necesario ley alguna que lo reglamente”.

El señor Evans agrega “que el afectado puede hacer valer su derecho por la vía de la petición o del recurso ordinario o extraordinario”.

El señor Ortúzar (Presidente) señala “que lo dicho por el señor Diez coincide plenamente con la observación que hizo en sesiones anteriores, en el sentido que un precepto de esta naturaleza permite recurrir a los tribunales sin que estos puedan excusarse ni por razones de competencia, ni porque no exista una ley que resuelva el conflicto o que establezca otro procedimiento”.

El señor Silva Bascuñán declaró también “que esta es una de las reformas más importantes que se puedan concebir, porque se establece el derecho a la acción y, además, de que no puede haber excusa en el ordenamiento jurídico de que un derecho no tenga protección, por no existir en un momento dado el órgano o el recurso correspondiente”.

Por último, el señor Diez reiteró su primitiva idea y solicitó dejar constancia de que, si no existe el órgano competente para resolver sobre el atropello de un derecho, corresponde decidir a los tribunales de justicia. Y la fuente de su competencia y de su jurisdicción está en el inciso cuarto del N° 3 del artículo 17 de la Constitución. (Hoy sería el artículo 19, N° 3, inciso 1°).

De la disposición señalada y de su historia resulta clara la idea de la vinculación directa de la Constitución que no solo está expresada en el artículo 6° de la Ley Fundamental, sino que también se reitera expresamente respecto de los derechos, de manera que, como bien lo expresara Sergio Diez, no es menester que exista una jurisdicción o competencia asignada a los tribunales y estos no pueden excusarse de dar protección a los afectados.

Se desprende de lo anterior que los afectados pueden accionar directamente con los derechos y los tribunales deben acoger la acción, aunque no exista un recurso específico y un procedimiento que los resguarde.

Enrique Evans, en su obra “Los Derechos Constitucionales”, página 26, nos dice en relación con “la igual protección en el ejercicio de los derechos” que

“hay aquí una facultad de los tribunales para otorgar amparo a las personas que tengan sus derechos violados, aunque no se establezca una competencia específica, porque se consagra un caso de jurisdicción general de los tribunales de justicia y de obligación de conocer esa violación”.

*IV. Interpretación de acuerdo al principio de la aplicación directa de la Constitución del artículo 82, inciso 5°, del texto fundamental que dice:*

“Son atribuciones del Tribunal Constitucional:

Resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo, promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponde o dicte un decreto inconstitucional”.

Respecto a la atribución que tiene el Tribunal para resolver los reclamos cuando el Presidente dicta un decreto inconstitucional, el Tribunal ha sostenido en la mayoría de los reclamos que la labor de este órgano jurisdiccional “es examinar la constitucionalidad del decreto y si este no se ajusta a la Ley Fundamental debe declarar su inconstitucionalidad, lo que en este caso hace innecesario pronunciarse sobre la derogación del Decreto Ley N° 1939 de 1977” (Rol N° 245 de 2 de diciembre de 1996).

Por el reclamo se habría objetado el Decreto N° 1 de fecha 10 de enero de 1996 y publicado el 6 de agosto del mismo año que se refería al acceso a las playas, el que se ajustaba al Decreto Ley N° 1939, pero que el Tribunal estimó que no respetaba claros preceptos constitucionales. En otras palabras, el Tribunal hizo un examen de constitucionalidad del decreto directamente, pues estimó que era esa su atribución sin atender a la legalidad del mismo.

Esta misma tesis fue sostenida en las sentencias siguientes:

- a) Rol N° 153 de 25 de enero de 1993 sobre la posible inconstitucionalidad del Decreto Supremo N° 66 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de 19 de junio de 1992;
- b) Rol N° 116 de 27 de diciembre de 1990 sobre la posible inconstitucionalidad del Decreto Reglamentario N° 140, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo;
- c) Rol N° 146 de 21 de abril de 1992 que prohibió la colocación de avisos en los caminos públicos del país;
- d) Rol N° 167 sobre la inconstitucionalidad del Decreto Supremo N° 327 de 29 de diciembre de 1992.

En el Rol 253, en que se reclamó la inconstitucionalidad del Decreto Supremo N° 171 de 5 de diciembre de 1996 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Tribunal por mayoría de votos sostuvo una tesis distinta argumentando que el Tribunal no puede enjuiciar implícitamente el contenido de una ley y no pue-

de emitir un pronunciamiento sobre una ley aprobada y sancionada en plena vigencia.

Si bien unánimemente los Ministros concurrieron a rechazar el reclamo tres de ellos no aceptaron la tesis expuesta:

1. Los Ministros señores Osvaldo Faúndez y Juan Colombo no suscribieron en su integridad los considerandos 5 a 7 de la sentencia en razón de que el artículo 82 N° 5 faculta al Tribunal para resolver los reclamos “en caso de que el Tribunal dicte un decreto inconstitucional. De tal manera, agregan que lo que debe hacerse para cumplir cabalmente con el mandato de la Constitución es confrontar la forma y fondo del decreto requerido con las disposiciones constitucionales que lo regulan y decidir, como resultado, si el decreto es o no inconstitucional. Agregan, eso sí, en el considerando 5 de su prevención “que no puede aceptarse que, mediante la petición de inconstitucionalidad de un decreto, se enjuicie “implícitamente, como en este fallo se indica, el contenido de una ley plenamente vigente, en circunstancia que el decreto en sí mismo no vulnera los derechos garantizados en la Constitución, ya que las materias que regula, como lo dice esta sentencia están indisolublemente unidas cada una en su esfera constitucional”.
2. La Ministra señora Luz Bulnes, quien concurrió a la parte resolutive del fallo, no compartió los considerandos 4 a 9, en razón de que el Tribunal Constitucional tiene como misión principal velar por el principio de la supremacía constitucional consagrado en el artículo 6° de la Ley Suprema. Además, estimó que el Presidente de la República, en el ejercicio de sus funciones, está vinculado directamente a la Constitución de acuerdo a los artículos 6 y 24 de la Carta Fundamental, por lo que el Tribunal Constitucional con independencia de la ley debe velar por la constitucionalidad de los decretos del Presidente de la República. En el considerando 8 de su prevención se remite a los fallos anteriores, que establecían la vinculación directa del Presidente a la Constitución, en el ejercicio de su potestad reglamentaria. El fallo que analizamos modificó la jurisprudencia anterior y con posterioridad a él no se han presentado nuevos reclamos por inconstitucionalidad de los decretos supremos, por lo que sobre el punto que nos interesa queda pendiente una duda sobre cuál será la decisión del Tribunal, es decir, si mantendrá la tesis de la vinculación directa del Presidente a la Constitución o si examinará el decreto a la luz del principio de la jerarquía de las normas.

#### CONCLUSIÓN

De lo que hemos expuesto aparece claro que la Carta Fundamental es directamente vinculante, que

obliga por sí misma a todos los órganos del Estado, incluyendo a los jueces y a todos los gobernados.

Esta doctrina aceptada hoy prácticamente en forma universal es, en primer lugar, un resguardo de la supremacía constitucional, porque si no se respeta en

muchos casos el precepto pasaría a ser letra muerta, como lo fueron las normas programáticas de la Constitución del 25 y además la fuerza vinculante del Código Político constituye hoy un criterio que el intérprete debe tener siempre presente.