

EL PRINCIPIO DE SERVICIALIDAD DEL ESTADO, Y SU APLICACIÓN EN EL REGIMEN MUNICIPAL

Cristian Davis Castro

“EL ESTADO ESTÁ AL SERVICIO DE LA PERSONA
HUMANA Y SU FINALIDAD ES PROMOVER EL
BIEN COMÚN”.
ART. 1º INC. 4º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

Resumen

La presente Monografía aborda el análisis del concepto constitucional de administración del Estado y, en especial, de las Municipalidades, basado en el principio democrático de la “servicialidad del Estado”, el cual ha dado origen a una nueva administración, organizacionalmente compleja y jurídicamente diversificada. De las consideraciones formuladas precedentemente se desprende que la Constitución Política de la República establece en su artículo 1º la razón de ser del Estado, acotándolo en el deber de estar al servicio de la persona humana, y su finalidad: la promoción del Bien Común, y que esta norma evidencia dentro de la Carta Fundamental un carácter esencial, por habérsela considerado como expresiva de los valores nacionales y de la filosofía que internaliza su cuerpo normativo, la cual informa la legislación especial relativa a las Corporaciones Edilicias.

1. La servicialidad del Estado en la Constitución Política.

1. Consideraciones generales.

El autor y profesor Argentino **Pablo A. Ramella** nos señala, a propósito de la persona humana, que “vivir en sociedad para que la personalidad

humana sea aniquilada no puede constituir el fin de aquélla".¹ De esta manera, sostiene dicho autor, que **"el Estado ha sido creado para el hombre y no éste para el Estado"**.²

Así, en apoyo de su tesis, **Ramella** cita al autor **A. Brucculeri** (S.J.), quien enseña que:

"si queremos recoger en sólo dos proposiciones las luces esparcidas en nuestras reflexiones sobre las relaciones entre individuo y Estado, diremos: **1º** El Estado y el individuo están visiblemente ordenados el uno para el otro, de donde el deber de recíprocas prestaciones. **2º** El alternado ordenamiento entre los dos términos de la relación: individuo y Estado, es bien diverso. Porque, en efecto, el hombre está sólo parcialmente ordenado al Estado, no totalmente; podrá sacrificar su vida por la sociedad, pero no su alma. En vez el Estado está totalmente ordenado al individuo, pues la vocación natural del Estado es, en definitiva, la *de servir a la persona humana*".³

Ahora bien, la Constitución Política de la República de Chile no es ajena a esta Doctrina, toda vez que su Capítulo I se refiere a las denominadas *"Bases*

¹ **RAMELLA, Pablo A.**, "La Estructura del Estado", San Juan, Argentina, Ediciones Depalma, 2ª edición, 1993, pág. 35.

² *Idem*, pág. 35.

³ **BRUCCULERI, A.** (S.J.), "El concepto cristiano del Estado, La vocación del Estado", "Cátedra", t. II, p. 113 (19-2-1939) y, "El concepto cristiano del Estado, Las limitaciones del Estado", "Cátedra", t. II, p. 276 (30-4-1939), citado por Ramella, Pablo A., op. cit., pág. 36.

de la Institucionalidad", las que conteniendo los valores básicos y fundamentales en los que se ha asentado nuestra sociedad política, tienen obviamente un contenido jurídico que usualmente no se desarrolla ni se potencia, y son a veces utilizados más como "slogans", que como conceptos propiamente de Derecho. Muchos todavía -en una perspectiva anticuada- ven la Constitución como un programa político o un planteamiento lírico, sin operatividad práctica ni efectos jurídicos directamente vinculantes. Uno de esos valores básicos y fundamentales es el de la "*servicialidad del Estado*".

El diccionario de la Real Academia no se refiere al término "servicialidad del Estado", pero ello no es óbice para su empleo; lo cual ocurre en las Cátedras universitarias y en la Doctrina de los autores que se han referido al tema en los libros respectivos. Por otra parte ¿por qué no aceptar "servicialidad" /carácter de servicial si la misma Ilustre Corporación admite v.gr. marcialidad, oficialidad, vialidad, como carácter de marcial, de oficial, o vial?⁴

En todo caso, aparece claro que el vocablo "servicialidad" es la condición del Estado de ente al servicio de la persona humana y no al revés. Como bien se advierte, la expresión "servicialidad del Estado" es la traducción cómoda y fácil de retener el inciso 4º del artículo 1º de la Constitución, a saber: "El Estado está al servicio de la persona humana".

⁴ **DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA** (21ª ed.) 2 volúmenes. Espasa. Calpe. Madrid. 1992; vid. vol. 2 oficialidad/p. 1467 col. 2; marcialidad/p. 1322 col. 2, y vialidad/p. 2088, col. 2.

Esta expresión que usa la Constitución, como “servicialidad del Estado”, es un concepto jurídico determinado. En este sentido el autor y profesor **Eduardo Soto Kloss** señala que “se trata de un “*deber jurídico*” que la Constitución impone al Estado, en razón de su finalidad y del carácter accidental e instrumental que posee, concebido éste –además- de un modo específico, como medio de perfeccionamiento de las personas”,⁵ toda vez que, por una parte, el actor principal es “la persona humana” y su primacía, por tratarse de un ser substancial y trascendente, y, por otra, esta presente la idea de autoridad/servicio a la persona, considerada ésta como una “función”, esto es, una actividad finalizada, en beneficio de otros.⁶

Sabemos que jurídicamente “deber” tiene un significado específico, ya de actuación, ya de abstención, y cuya infracción (de actuación, o de abstención) conlleva efectos de sanción, e incluso si origina daños, el deber jurídico de indemnizar. *Deber/obligación*: vemos así cómo estamos en la médula de lo jurídico.

Y cuando hay un *deber/obligación* se está diciendo al mismo tiempo que alguien tiene un *derecho de exigir* el cumplimiento de ese deber/obligación. Ese alguien es la persona, los grupos de personas (cuerpos asociativos o grupos intermedios), la comunidad toda que conforma la sociedad civil de nuestro país, que puede y debe exigir tal deber jurídico constitucional de

⁵ **SOTO KLOSS, Eduardo**, “La servicialidad del Estado, base esencial de la institucionalidad”, Revista de Derecho Público, Nos. 57/58, Enero – Diciembre de 1995, XXVI Jornadas de Derecho Público, “La servicialidad del Estado”, (Tomo I), Publicación del Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, pág. 20.

servicialidad desde que imperativo de la propia Carta Fundamental es que *El Estado está al servicio de la persona humana* (art. 1º inciso 4º) para promover el bien común con pleno respeto de los derechos de las personas.

Ahora bien, la Constitución establece este imperativo de la servicialidad del Estado como una consecuencia de la *primacía de la persona* establecida en su artículo 1º,⁷ lo que quiere decir, según el profesor **Soto Kloss**, “es que “está en función de”, que está “para su beneficio”, que está “subordinado a ella”, que “actúa en razón de ella”, esto es, el Estado es un “medio para la perfección de la persona”, no para su escarnio, servidumbre, avasallamiento o esclavitud”.⁸

En este mismo sentido, el autor y profesor **Gustavo Cuevas Farren** señala que de los tres primeros incisos del artículo 1º de la Constitución “fluye, claramente, que el Constituyente quiso formular *una distinción entre Sociedad y Estado*, puesto que la primera se estructura naturalmente en torno a personas, familias y grupos intermedios que son realidades substanciales que

⁶ *Idem*, pp. 20-21.

⁷ “Artículo 1º.- Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

La familia es el núcleo fundamental de la sociedad.

El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización *espiritual y material* posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”. **“CHILE 2005, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA”**, Edición Especial, Diario Oficial de la República de Chile, La Nación, Domingo, 2005, pág. 3.

⁸ **SOTO KLOSS, Eduardo**, “Derecho Administrativo, Bases Fundamentales”, Tomo II, El principio de juridicidad, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1ª edición, 1996, pág. 148.

el Estado está obligado a reconocer, y a asegurar en cuanto a su existencia y desarrollo".⁹

Y, aclarando su afirmación anterior, **Cuevas Farren** señala que "el Constituyente ha querido afirmar la distinción entre Sociedad y Estado, puesto que a este último no le corresponde substituir o suplantar los esfuerzos que la propia sociedad civil, es decir, las personas, las familias y las asociaciones, deban realizar para *"lograr con mayor plenitud y facilidad su propia perfección"*. En efecto, téngase presente que en la promoción del Bien Común el Estado debe "contribuir" pero nunca "monopolizar".¹⁰

El que el artículo 1º inciso 4º del Código Político establezca que "el Estado está al servicio de la persona humana" obedece, según dicho autor, a "razones o fundamentos indiscutibles, tanto desde la perspectiva del *ser* como del *fin*",¹¹ toda vez que "la persona es anterior y superior al Estado; lo primero aparece obvio, ya que el Estado sólo existirá y surgirá en la medida que existan personas que lo constituyan, si éstas no existen tampoco se dará un Estado; lo segundo, porque el hombre es un ser *sustancial*, el Estado es, en cambio, sólo accidental (en cuanto supone la existencia de personas, y es un accidente de la naturaleza *sociable* del ser humano), y el hombre es un ser

⁹ **CUEVAS FARREN, Gustavo**, "Lecciones de Derecho Constitucional Chileno", Tomo I, Génesis y Características de la Constitución de 1980, Bases de la Institucionalidad y Derechos Fundamentales y su Protección, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Mayor, 1ª edición, 2003, pág. 68.

¹⁰ *Idem*, pp. 78-79.

¹¹ *Idem*, pág. 148.

trascendente, destinado a la eternidad, en tanto el Estado carece de esa nota esencial y se agota en la historia y perece como todo lo puramente terrenal.¹²

Asimismo, considerando la perspectiva del *fin*, el Estado, según **Soto Kloss**, “posee una finalidad puramente natural e *instrumental*, como es promover el bien común de la sociedad política en el orden temporal; en cambio, la persona humana tiene un fin supratemporal, trascendente, y llamado a la eternidad (dada su alma inmortal, elemento espiritual que no caduca ni perece), y, además, es un ser que no es medio para nadie, ni instrumento de nadie, ya que no tiene ni posee carácter instrumental respecto de ninguna otra criatura”.¹³

En este mismo orden de ideas, el autor y profesor **Humberto Nogueira Alcalá** sostiene que “hay aquí una concepción instrumental del Estado; éste no es un fin en sí mismo, sino que es un medio, un instrumento que tiene como fundamento favorecer el desarrollo integral de los seres humanos. Esta concepción está indisolublemente unida al fin que el Estado debe lograr, que no es otro que el bien común”.¹⁴

De acuerdo a lo anterior, el Estado presenta un carácter *instrumental*, y es un instrumento “en cuanto medio par alcanzar el bien común de la sociedad

¹² *Idem*, pp. 148-149.

¹³ *Idem*, pág. 149.

¹⁴ **VERDUGO MARINKOVIC, Mario, Pfeffer Urquiaga, Emilio y Nogueira Alcalá, Humberto**, “Derecho Constitucional”, Tomo I, Sección Segunda, Bases de la Institucionalidad, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición, 1997, pág. 112.

política en el orden temporal, lo que se logra a través de su vinculación al Derecho al configurarse su actividad como una actividad *finalizada*; de allí la idea de “función jurídica” y toda la concepción de las llamadas *potestades estatales*, como poderes jurídicos finalizados, es decir, *poderes/deberes*, y en beneficio de terceros, o sea, en beneficio de los miembros de la sociedad política, de todas las personas que habitan nuestro país”,¹⁵ según refiere el citado autor.

En otro orden de ideas, el profesor **Eduardo Soto Kloss** afirma que la “servicialidad del Estado” es “una noción en perspectiva personalista, no estatista; dinámica y no fosilizada; en apertura humana: para ayudar, para promover, para estimular a las personas a su mayor perfeccionamiento espiritual y material. Y es que jamás puede olvidarse que la Constitución, y especialmente sus Bases de la Institucionalidad, está escrita en clave *crisiana*, de acuerdo con nuestras tradiciones y con nuestra idiosincrasia, en donde todavía resuena con fuerza la voz divina: “no he venido a ser servido sino a servir”, “el que quiera ser el primero sea el servidor de todos”.¹⁶

¹⁵ Soto Kloss, Eduardo, “Derecho Administrativo, Bases Fundamentales”, Tomo II, op. cit., pág. 149.

¹⁶ Soto Kloss, Eduardo, “La servicialidad del Estado, base esencial de la institucionalidad”, op. cit., pp. 26-27.

Quien detenta la Autoridad y el Poder¹⁷ y no entiende esto, dice el tratadista **Soto Kloss**, “no sirve; no está “al servicio de la persona humana”; vulnera la Constitución; envilece y corrompe el Derecho, y lo que es peor aún, destruye la convivencia. Con razón, nuestros más antiguos textos fundamentales pudieron decir que “rey eres si rectamente procedes”; “si así no procedes, rey no eres”. Si quieres ser rey, sirve a tus conciudadanos –ya que sólo eres el primero en el honor entre tus iguales-; si no quieres servir, no gobiernes, porque sólo serás signo de discordia y de desunión, de violencia y de iniquidad”.¹⁸

Y, agrega **Soto Kloss**, que “el poder no es ya una propiedad del que lo ejerce, sino una mera tenencia, una mera administración, un puro servicio a la comunidad, la cual se lo confiere temporalmente, para que con ese poder, con esa autoridad a él atribuida, haga la felicidad de los hombres miembros de esa sociedad, a través de ese servicio, de ese ministerio, de ese oficio para los demás”.¹⁹

¹⁷ Empleamos aquí indistintamente poder y autoridad, aunque no se nos escapa la distinción que algunos autores hacen, y que pueda existir según algunas perspectivas (vid. v.gr. **D' ORS, Alvaro** “Una introducción al estudio del derecho”, Rialp, Madrid, 1963 (2ª ed., Valparaíso, 1976), entre otros). En este sentido, el autor y profesor **Juan Antonio Widow** hace este distinción, y nos señala que el “poder es efecto, y no causa de la autoridad”, y luego agrega que “es siempre en la naturaleza de la sociedad, definida por el fin o bien común al cual se ordena, donde están fijadas las condiciones de la autoridad. Nadie tiene autoridad porque haya sido designado de tal o cual manera o porque haya tendido el poder para imponer su voluntad a la de otros: la tiene sólo en la medida en que recibe, haciéndola suya, la intención al bien del todo, en virtud de la cual la sociedad existe y es una. La forma de la designación no es causa de la autoridad, sino solamente condición para su ejercicio”, **WIDOW ANTONCICH, Juan Antonio**, “El Hombre Animal Político, Orden Social Principios e Ideologías”, Santiago, Editorial Universitaria, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 2ª edición, 1988, pp. 36-37.

¹⁸ *Soto Kloss, Eduardo*, “La servicialidad del Estado, base esencial de la institucionalidad”, op. cit., pág. 27.

¹⁹ **SOTO KLOSS, Eduardo**, “Derecho Administrativo, Bases Fundamentales”, Tomo I, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1ª edición, 1996, pág. 89.

Nos advierte dicho autor que “no despreciemos este imperativo constitucional; los órganos del Estado están al *servicio de la persona humana*, no para servirse de ella, por menguados intereses partidistas o personales, o en razón de utopías probadamente fracasadas.

“Gobernar, legislar, controlar, juzgar es *servir*.”

“El que quiera ser el primero, sea el servidor de todos”,²⁰ pues en caso contrario se aplica un aforismo popular de gran sabiduría, que reza como sigue: “Quién no vive para servir, no sirve para vivir”.

2. La Constitución de 1980 y el modelo de sociedad.

En relación al “modelo societal”, el autor y profesor Argentino, Doctor **Carlos Egües**, plantea la siguiente tesis:

“Existe una vinculación inescindible entre ideología y orden constitucional, y tal vinculación no se presenta de manera caótica, ni su constatación se limita al análisis de cada situación constituyente concreta. Entendemos, por el contrario, que se pueden precisar relaciones generales, sobre la base de que las

²⁰ *Idem*, pág. 28.

mismas ideas políticas causan, en diversas circunstancias históricas, resultados constituyentes similares”.²¹

En esta tesis, el profesor **Egües** da por cierto que:

“toda norma constitucional escrita supone, como antecedente necesario, un conjunto de *ideas políticas* que pretenden plasmarse o realizarse en la realidad a través de su contenido normativo. Sus autores –y esto vale tanto para una constitución sancionada como para un proyecto- intentan conformar la realidad política a través de sus disposiciones. La constitución aparece, pues, como el vínculo instrumental entre *las ideas* que los constituyentes tienen respecto de la sociedad deseada y la sociedad real”.²²

El Doctor **Egües** agrega que:

“frente a los diversos temas que el constituyente debe resolver por tener un carácter decisivo en su tiempo, hay respuestas normativas adecuadas, más o menos nítidas, que satisfacen mejor los requerimientos de cada *corriente de pensamiento político*. Las soluciones que convengan a un conservador serán distintas de las que satisfagan a un radical, por ejemplo, y el cúmulo de

²¹ **EGÜES, Carlos**, “Las ideas políticas en el constitucionalismo argentino del siglo XIX, Un aporte metodológico”, Apartado de la Revista de Historia del Derecho N° 24, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1996, pág. 45.

preferencias institucionales que razonablemente se derivan de cada una de esas corrientes es lo que aquí denominamos un *modelo constitucional*, entendiéndolo como *ideal* o *paradigma* a realizar".²³

Luego, el Doctor **Egües** se pregunta: ¿qué es lo que distingue sustancialmente a las diversas corrientes de pensamiento político?

Y, la respuesta nos la da el profesor citando a uno de los grandes maestros de la Historia de las Ideas, **Carl Schmitt**, quien señala:

"Toda idea política se enfrenta de algún modo con la naturaleza del hombre, partiendo de la hipótesis de que éste, por naturaleza, es bueno o malo. Sólo aparentemente se puede esquivar la cuestión con explicaciones pedagógicas o económicas".²⁴

Así, el profesor **Egües** señala:

"En la idea del hombre y de su naturaleza, se sitúa pues la cuestión decisiva, que define y distingue, que da forma y sentido

²² *Egües, Carlos*, op. cit., pp. 45-46.

²³ *Idem*, pág. 48.

²⁴ **SCHMITT, Carl**, "Para la filosofía política de la contrarrevolución", en Interpretación europea de Donoso Cortés, Madrid, Rialp, 1963, pág. 77, citado por *Egües, Carlos*, op. cit., pág. 50. En el mismo sentido **VACHET, André** afirma: "toda teoría social supone una referencia a la naturaleza y, en especial, a la naturaleza humana" (La ideología liberal, Madrid, Ed. Fundamentos, 1972, t. I, pág. 79), citado por *Egües, Carlos*, op. cit., pág. 50.

a las postulaciones políticas, constitucionales y de cualquier otro nivel en cada una de las corrientes (de pensamiento político).

“De acuerdo con ello, distinguimos estas corrientes a partir de la diversa **concepción del hombre** que sostienen, siguiendo el criterio de atender a aquello que las diferencia sustancialmente, sin posibilidad de conciliación”.²⁵

Cabe preguntarse: **¿Cuál fue la “concepción del hombre y de la sociedad”, y consecuentemente, el “modelo constitucional”, el “ideal” o “paradigma” que quisieron plasmar en la Constitución Política de la República de Chile los constituyentes de 1980?**

La respuesta a esta pregunta nos la da el autor y Presidente de la Comisión de Estudio de la Constitución Política de 1980, **Enrique Ortúzar Escobar**, quien sobre el particular señala que:

“El nuevo régimen institucional que establece la Constitución de 1980 se basa en **la concepción humanista del hombre y de la sociedad, propia de la civilización occidental y cristiana a la que pertenecemos** y según la cual los derechos del ser son

²⁵ Egúes, Carlos, op. cit., pág. 50.

anteriores y superiores al Estado, el que tiene el deber de darles segura y eficaz protección”.²⁶

En relación a esta concepción, el autor y profesor **Emilio Pfeffer Urquiaga** señala que “esta es la corriente que se conoce con el nombre de “*ius naturalista*”.²⁷

Y, continúa el autor **Enrique Ortúzar** señalando que:

“Por otra parte, y más allá de cualquier concepción doctrinaria, resulta innegable que la identidad de nuestro ser nacional es inseparable de la vigencia de una sociedad libre. Por esta razón la Carta de 1980 es explícita en el sentido de comprometer a la

²⁶ **ORTÚZAR ESCOBAR, Enrique**, “La Constitución de 1980. Razón de ser del régimen fundacional que ella instaure, Política, Chile 1973–1983, Enfoques para un decenio”, Edición especial, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, Santiago, Noviembre 1983, pág. 48. Dentro de los fundamentos de la Constitución de 1980, la “Declaración de Principios del Gobierno de Chile”, de fecha 11 de marzo de 1974, en sus párrafos I y II sostuvo que “en consideración a la tradición patria y al pensamiento de la inmensa mayoría de nuestro pueblo, el Gobierno de Chile respeta la **concepción cristiana sobre hombre y la sociedad**. Fue ella la que dio forma a la civilización occidental de la cual formamos parte”. De acuerdo con lo anterior, entiende al hombre “como un ser dotado de espiritualidad”, de la cual “emana con verdadero fundamento la dignidad de la persona humana, la que se traduce en las siguientes consecuencias: **1.-** El hombre tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado; **2.-** El Estado debe estar al servicio de la persona y no al revés; **3.-** El fin del Estado es el bien común general; **4.-** El bien común exige respetar el principio de subsidiariedad, y, **5.-** El respeto al principio de subsidiariedad supone la aceptación del derecho de propiedad privada y de la libre iniciativa en el campo económico”, *Soto Kloss, Eduardo*, Derecho Administrativo, Bases Fundamentales, Tomo II, op. cit., pp. 150-153. Interesante resulta destacar que ésta concepción humanista del hombre y de la sociedad, propia de la civilización occidental y cristiana, y su consecuente “*modelo constitucional*”, es la planteada por el autor y profesor Argentino, **Arturo Enrique Sampay**, en el “Informe del despacho de la mayoría de la Comisión Revisora de la Constitución en el debate en general, pronunciado en la sesión de la Convención Nacional Constituyente el 8 de marzo de 1949. Diario de Sesiones, página 269”, el cual se encuentra en **SAMPAY, Arturo Enrique**, “La Reforma Constitucional”, MXMXLIX, Capítulo II, Orientación de la reforma constitucional, La Plata, Ediciones de Biblioteca LABOREMUS, 1949, pp. 34 y sgtes.

²⁷ **PFEFFER URQUIAGA, Emilio**, “Manual de Derecho Constitucional”, Tomo I, Santiago, Editorial Jurídica ConoSur Ltda., 1987, pág. 206.

Nación y al Estado de Chile con aquellos valores o principios fundamentales que conforman el alma o esencia de la chilenidad.

“Toda comunidad debe fundarse en un consenso mínimo que hay que preservar, porque da sentido a la convivencia, ámbito a la propia discrepancia y sobre todo supervivencia a la sociedad, la que de otro modo termina por disolverse.

“Este consenso mínimo es el que debe existir en torno a ciertos principio y valores, algunos consustanciales a la naturaleza humana y que el Estado tiene el deber de proclamar y difundir.

“Estos valores y principios que constituyen las bases esenciales de la institucionalidad chilena están contemplados en el Capítulo I de la Carta”,²⁸ esto es, en las “Bases de la Institucionalidad”.

En este mismo orden de ideas, el autor y profesor **Salvador Mohor A.** señala que:

“La organización institucional de un Estado es, desde el punto de vista de su generación y concreción, la resultante de la fusión indisoluble de los principios y las normas a través de las cuales esos mismo principios se materializan. Los principios son *ideas*

²⁸ Ortúzar Escobar, Enrique, op. cit., pp. 48-49.

básicas que orientan el proceso de creación y transformación de la ordenación constitucional, sirviéndole de necesario fundamento y sostén; las instituciones son la concreción normativa de esas ideas en orden a la satisfacción de determinadas necesidades.

“Como consecuencia de lo anterior, los principios y valores en que éstos se asientan proyectan su sentido dando vida a las instituciones correspondientes, y la validez sociológica o legitimidad de estas instituciones, relativamente, a la sociedad que se organiza sobre la base de ellas pasa a depender de sus grado de correspondencia con aquellos principios, cuando éstos aparecen vinculados a las representaciones colectivas y valores predominantes de una sociedad en un momento histórico determinado.

“Del hecho de ser los principios las ideas básicas en que se asienta la organización institucional de un Estado deriva la conveniencia de dejarlos de manifiesto en el texto constitucional mismo, sea en la forma de una mera declaración expositiva o en la de preceptos normativos, puesto que son una parte indisoluble de las instituciones constitucionales. La importancia de su consagración explícita no sólo obedece a razones de técnica constitucional. Se evidencia del mismo modo considerando las consecuencias de

orden práctico que derivan del papel que ellos desempeñan en el proceso de creación y transformación institucional".²⁹

En suma, estos valores y principios constituyen, en el decir de **Loewenstein**, el "telos" de la Constitución, es decir, su estructura básica de valores expresada a su vez en una arquitectura institucional. Es decir, estas "*ideas básicas*", siguiendo a **Mohor**, *constituyen* las bases esenciales de la institucionalidad chilena, y que están contemplados en el Capítulo Primero de la Ley Fundamental, y los preceptos que lo integran, deben considerarse que forman parte del orden jurídico constitucional. Y ello por cuanto dicho orden debe ser concebido como una estructura jurídica unitaria, toda vez que dichos valores y principios dan sentido a las normas jurídicas, dirigiendo, como dice **García Pelayo**, la "*ratio iuris*" del sistema.

De esta forma, la Constitución Política concibe y busca instituir un tipo de sociedad política, para lo cual establece una serie de *ideas matrices* a través de las cuales pretende lograr su objetivo, aceptadas así en el plebiscito que aprobó el Código Político y sus modificaciones posteriores.³⁰

²⁹ **MOHOR A., Salvador**, "Concreción Institucional de los Principios de Derecho Público que Inspiran la Nueva Constitución", Revista de Derecho Público, N° 29-30, Enero-Diciembre 1981, Publicación del Departamento de Derecho Público, La Constitución de 1980, Comentarios, Undécimas Jornadas de Derecho Público, Noviembre de 1980, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1981, pág. 68.

³⁰ Dentro de los fundamentos de la Constitución de 1980, la "**Declaración de Principios del Gobierno de Chile**", de fecha 11 de marzo de 1974, en sus párrafos I y II sostuvo que "**en consideración a la tradición patria y al pensamiento de la inmensa mayoría de nuestro pueblo, el Gobierno de Chile respeta la concepción cristiana sobre hombre y la sociedad**". Fue ella la que dio forma a la civilización occidental de la cual formamos parte". De acuerdo con lo anterior, entiende al hombre "como un ser dotado de espiritualidad", de la cual "emana con verdadero fundamento la dignidad de la persona humana, la que se traduce en las siguientes consecuencias: **1.-** El hombre tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado; **2.-** El Estado debe estar al servicio de la persona y no al revés; **3.-** El fin del Estado es el bien común general; **4.-** El bien común exige respetar el principio de subsidiariedad, y, **5.-** El respeto al principio de subsidiariedad supone la aceptación del derecho de propiedad privada y de la libre iniciativa en el campo

Los antecedentes que se desarrollarán a continuación nos llevan a sostener que el *Plan Maestro* que consulta la Carta Fundamental en materia de *modelo societal* arranca de su *Capítulo I, denominado "Bases de la Institucionalidad"* y, de los preceptos que lo integran, y consiste en establecer *una sociedad solidaria, basada en la primacía y el respeto a la persona humana y al derecho, objetivo y subjetivo.*

En este orden de ideas básicas, cabe destacar que "de la *primacía de la persona* resulta o se deriva la servicialidad del Estado, el cual como ente accidental que es –al servicio de aquélla- tiene un fin muy específico y propio y único, cual es el *bien común de la sociedad política en el orden temporal*".³¹

El profesor **Eduardo Soto Kloss** nos señala que, la "*primacía de la persona humana*", es un "principio que es el primero y fundamental de todo el ordenamiento jurídico que ha establecido la Constitución de la República de Chile, de 1980".³²

Esta "*primacía de la persona humana*", que tiene una fundamentación *filosófica y teológica*,³³ según refiere el autor **Soto Kloss**, "tiene como

económico", citado en *Soto Kloss, Eduardo*, Derecho Administrativo, Bases Fundamentales, Tomo II, op. cit., pp. 150-153.

³¹ *Soto Kloss, Eduardo*, Derecho Administrativo, Bases Fundamentales, Tomo II, op. cit., pág. 146.

³² **SOTO KLOSS, Eduardo**, "La Primacía de la Persona Humana, Principio Fundamental del Derecho Público Chileno", *Revista de Derecho*, Universidad Católica de la Santísima Concepción, Vol. V, Nº 5: 21-26, 1996, pág. 21.

consecuencia el reconocimiento de la familia como núcleo fundamental de la sociedad y la autonomía de los grupos intermedios, que son fruto de la esencial socialización del ser humano y, además, la servicialidad del Estado, pues está al servicio de la persona humana".³⁴

Señala dicho profesor que la primacía de la persona y la consecuen- cial servicialidad del Estado, "se manifiesta en la práctica societaria en la primacía de *la iniciativa privada* en las actividades humanas",³⁵ la cual se manifiesta "en todas las actividades del hombre en sus relaciones sociales, no sólo en lo económico sino también en la educación y cultura, deportes y recreación, salud y seguridad social, en lo laboral, *en lo comunal*, en la expresión e información, en las comunicaciones, etc." ³⁶

Y, agrega el citado autor, que esta primacía de la iniciativa particular se debe conjugar y armonizar con el llamado "*principio de subsidiariedad*", "una de las facetas de la servicialidad del Estado y que, vastamente estudiado en las últimas décadas, es uno de los pilares fundamentales de la adecuada función del estado y de las agrupaciones societarias en su misión de bien común".³⁷

³³ Véase la fundamentación filosófica y teológica respecto de la "primacía de la persona humana", en *Idem*, pp. 22-24. También se puede ver dicha fundamentación, en la obra del autor, profesor y comisionado **GUZMÁN ERRÁZURIZ, Jaime**, "Derecho Político, Apuntes de las clases del profesor Jaime Guzmán Errázuriz", Editores Gonzalo Rojas Sánchez, Marcela Achurra González y Patricio Dussailant Balbontín, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1ª edición, 1996, pp. 32-34.

³⁴ *Idem*, pág. 24.

³⁵ *Idem*, pág. 25.

³⁶ *Idem*, pág. 26.

³⁷ *Idem*, pág. 26. Sobre el "Principio de Subsidiariedad", véase para una aproximación los trabajos de **MASSINI, Sagués y Soto Kloss**, en *Revista de Derecho Público*, N° 39/40, 1986, pp. 33-71.

Cabe agregar, que son de tal trascendencia los principios de la primacía de la persona, la servicialidad del Estado y la primacía de la iniciativa privada, que el autor y profesor **Enrique Alcalde Rodríguez** señala que éstos constituyen *Principios Generales del Derecho*. En efecto, sostiene dicho autor que:

“es factible reconocer al menos dos clases de principios generales del derecho. Primeramente, nos hallamos con aquellos –los más relevantes y trascendentes- que directa o indirectamente emanan de la propia naturaleza humana (expresada aquí en el *derecho natural*), por lo cual su validez y obligatoriedad se nos impone como una realidad que no depende de nuestra mera voluntad; y en segundo lugar, con otros que, siguiendo la terminología de *Esser*, podríamos denominar “institucionales”, cuyo fundamento descansa en la propia estructura de las diversas instituciones jurídicas, recibiendo por ende, de ellas mismas, la necesidad de respetar su observancia. Dentro del primer grupo de principios que se ha distinguido, ubicamos, v.gr., los siguientes: a) la primacía de la persona frente al Estado y la consecuente “servicialidad de éste”; b) el privilegio de la iniciativa particular antes que la estatal”.³⁸

³⁸ **ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique**, “Los Principios Generales del Derecho, Su función de garantía en el derecho público y privado chileno”, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1ª edición, pág. 58.

Una certera explicación acerca del rol que juegan los Principios Generales del Derecho en el ámbito constitucional nos la proporciona el profesor **José Luis Cea Egaña**. Para éste, 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 a la ley misma. Ningún principio, sin embargo, actúa como creador de normas, sino que su valor constructivo lo alcanza en unión con el conjunto de ordenamiento reconocido, dentro del cual incumbe una función definida...”.³⁹

Destacando la importancia de los principios, el mismo autor escribe:

“Fuerza es agregar que (ellos) constituyen la base de complejos enteros de reglas e instituciones, hasta el punto de que si no son reconocidos, el ordenamiento completo quedaría falseado en un sentido y ninguna de sus disposiciones concretas podría dejar de ser afectada. Por ello los principios son fuente directa del derecho positivo. Justamente, el concepto material de la Constitución descansa en la admisión de tales principios inmanentes y obligatorios, estén o no formalmente aludidos o desarrollados por la normativa positiva”.⁴⁰

³⁹ **CEA EGAÑA, José Luis**, “Bases para la Interpretación Auténtica de la Constitución”, Revista Chilena de Derecho, Vol. N° 6, 1979, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, pág. 290.

Cabe agregar que para **Cea Egaña** los principios constitucionales son “disposiciones jurídicas básicas y de gran generalidad que se irradian sobre todas las normas, imprimiéndoles sentido y sirviendo de criterio correcto para su exacta comprensión”.⁴¹

En el mismo sentido, el autor y profesor **Domingo Valdés Prieto** señala que “el mandato que impone un principio constitucional, no por ser constitucional sino por ser principio, es el de integrar y animar cada una de las normas inferiores con los contenidos de aquél. De este modo el principio no sólo exige respetar límites sino informar preceptos. Esto importa una acabada intelección del principio en sí mismo y de sus proyecciones”.⁴²

En síntesis, su principal relevancia según el autor **Patricio Zapata L.** “reside en que sirven de claves interpretativas de las normas constitucionales, fijando consecuentemente el fundamento y límites de las reglas complementarias y de la aplicación de éstas con subordinación a aquellos”.⁴³

⁴⁰ *Idem*, pág. 291.

⁴¹ **CEA EGAÑA, José Luis**, “Hermenéutica Constitucional, Soberanía Legal y Discrecionalidad Administrativa”, Revista Chilena de Derecho, enero-abril, Universidad Católica de Chile, 1984, pág. 7.

⁴² **VALDÉS PRIETO, Domingo**, “La Discriminación Arbitraria en el Derecho Económico”, Santiago, LexisNexis Chile, 1992, pág. 31.

⁴³ **ZAPATA L., Patricio**, “La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, Santiago, Imprenta VIS Ltda., 1994, pág. 87.

De las normas de la Constitución, y de lo dicho precedentemente, se deduce que la Carta Fundamental modela su arquitectura partiendo de la idea matriz de la servicialidad como razón de ser del Estado.

En los términos de los incisos 4º y 5º de su artículo 1º, la razón de ser del Estado es estar al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, el cual no sólo se reduce a dar seguridad de orden a la población, como ocurría en el Estado constitucional de primera generación, sino que se proyecta y extiende “a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible”, a “dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.

En relación al concepto de *Bien Común* de que da cuenta la Carta Fundamental, el profesor **Humberto Nogueira Alcalá** señala que:

“Es de carácter personalista, en cuanto está relacionado con la naturaleza humana, teniendo como base la dignidad y los derechos de la persona humana, buscando hacer efectiva la realización integral de cada persona en todas sus dimensiones y de todas las personas que componen la sociedad. Para ello, como señala la Constitución, prescribe como tarea del Estado *“contribuir*

*a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.*⁴⁴

De esta manera, el artículo 1º del Código Político resume la idea rectora que domina todo el ordenamiento jurídico constitucional, toda vez que sintetiza el “sustrato espiritual que existe dentro de un conjunto humano que habita determinado territorio y que debe expandirse a lo largo de todo el cuerpo social y del Estado, como expresión jurídica de dicho cuerpo”, “los valores con los cuales la sociedad chilena se siente identificada”, “su núcleo o esencia”; y

⁴⁴ *Verdugo Marinkovic, Mario, Pfeffer Urquiaga, Emilio y Nogueira Alcalá, Humberto, op. cit.,* pág. 113. Afirmar la supremacía de la persona respecto del bien común político para salvaguardar su dignidad, es plantear mal el problema, según varios autores. En efecto, el autor y profesor **José Luis Widow Lira** señala que “Santo Tomás (de Aquino) es claro en señalar que la distinción entre el bien de la sociedad y el de la persona no existe como si se tratara de bienes completamente diversos, ni menos como si entre ellos hubiese cierta oposición; y esto, por la precisa razón de que el hombre es parte de la comunidad, lo que, en términos de bienes, corresponde a afirmar que el bien común es el bien de la persona...(porque) no se trata de bienes sustanciales, sino de bienes éticos, y por ello no existe ningún problema en que el bien común político sea el bien de la persona. Obviamente, hay una diferencia: se trata de que el bien común político es superior al personal en cuanto comprende la comunicabilidad de este último. El bien personal, en cuanto es personal, es decir, en cuanto se halla individuado, es incomunicable. El bien común, en cambio, incluye el bien no de una persona, como si toda la sociedad lo tuviera por fin, sino el bien de todas y cada una de las personas, considerando tanto la comunicabilidad misma del bien o su difusividad, como que dicho bien solo puede alcanzarse en comunidad y no fuera de ella, desde el momento en que para poseerlo hay que procurar su comunicación. De allí que el bien común es superior al personal, no obstante que, bajo cierto aspecto, se trata del mismo bien”, **WIDOW LIRA, José Luis**, “La naturaleza política de la moral”, Santiago, RIL editores, 2004, pp. 243-244. **Sustentan la misma Doctrina los siguientes autores, entre otros: DE KONINK, Charles**, “De la Primacía del Bien Común contra los Personalistas, El Principio del Orden Nuevo”, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1952. **WIDOW ANTONCICH, Juan Antonio**, “El Hombre Animal Político, Orden Social Principios e Ideologías”, Santiago, Editorial Universitaria, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 2ª edición. **MEINVIELLE, Julio R.**, “Crítica de la Concepción de Maritain sobre la Persona Humana”, Buenos Aires, Ediciones Epheta, 2ª edición, 1993. **MILLÁN PUELLES, Antonio**, “Persona Humana y Justicia Social”, Madrid, Ediciones RIALP, S.A., 3ª edición, 1976. **LIRA PÉREZ, Osvaldo**, “Ontología de la Ley, Ley Eterna, Ley Natural, Ley Humana”, Santiago, Editorial Conquista, 1ª edición, 1986. **CASAUBON, Juan Alfredo**, “Nociones Generales de Lógica y Filosofía”, Buenos Aires, Ediciones de la Universidad Católica Argentina (EDUCA), 1999. **IBÁÑEZ SANTA MARÍA, Gonzalo**, “El Bien Común: Concepto y Analogía”, Santiago, II Jornadas de Derecho Natural, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile, Ediciones Nueva Universidad, 1ª edición, 1975. **DÍAZ ARAUJO, Enrique**, “La Política del Bien Común”, Cuadernos de Política (En Serio), Mendoza, Argentina, Ediciones El Testigo, 2004.

por lo mismo, tiene un carácter vinculante que obliga a todos los sujetos jurídicos, a los del sector público y del sector privado.⁴⁵

Así, la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (CENC), a propósito del actual artículo 1º manifestó que la Carta Fundamental debía acoger “una declaración de principios de lo que constituye la nación chilena”, que “expresen los motivos que unen a la sociedad chilena”; “lo relativo a la identificación de la nación chilena”, a “un sustrato espiritual que existe dentro de un conjunto humano que habita determinado territorio y que debe expandirse a lo largo de todo el cuerpo social y del Estado, como expresión jurídica de dicho cuerpo”; “establecer en el artículo 1º los valores con los cuales la sociedad chilena se siente identificada”, “disposiciones que constituyen su núcleo o esencia”; “comenzar por la gran definición de lo que es la Nación chilena”.⁴⁶

El Tribunal Constitucional en sus fallos Roles N° 19 y 53, de 1983 y 1988, respectivamente, destacó la importancia de este artículo 1º, al expresar que “el artículo 1º de la Carta Fundamental es de un profundo y rico contenido doctrinario, que refleja la filosofía que inspira nuestra Constitución y orienta al intérprete en su misión de declarar y explicar el verdadero sentido y alcance del resto de la preceptiva constitucional”.⁴⁷

⁴⁵ **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA**, sesión 402ª, de 14 de julio de 1978, Talleres Gráficos Gendarmería de Chile, Santiago, 1978, pp. 11-12.

⁴⁶ *Idem*, pp. 13-15.

⁴⁷ **REPERTORIO DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA CHILENAS, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE 1980**, Recopilación y redacción: Mario Verdugo Marinkovic y Emilio Pfeffer Urquiaga, Editorial Jurídica de Chile, 1ª edición, 1993, Capítulo I, Bases de la Institucionalidad, pág. 1.

El objeto de este precepto es descartar algunas de las funciones más relevantes que debe ejecutar el Estado en procura de obtener su finalidad básica, cual es "*promover el bien común*", concepto este último que define el inciso cuarto del mismo precepto como el conjunto de "las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece".

A este respecto, el Tribunal Constitucional aclarando el alcance del inciso final del artículo 1º ha fallado que: "En consecuencia, no cabe duda que, conforme a este precepto, los titulares e integrantes de los órganos del Estado deben realizar estas funciones básicas a fin de alcanzar la *finalidad suprema*, el "bien común"; -y- que en el cumplimiento de su misión deben actuar con la debida "prudencia, equidad y medida" que las circunstancias aconsejen".⁴⁸

Para el autor y profesor **Jorge Reyes Riveros** "el criterio de finalidad de la norma jurídica debe ser considerado tanto por el intérprete como por el que la aplica".⁴⁹

Continúa el profesor **Reyes Riveros** señalando que:

⁴⁸ *Idem*, pág. 3.

⁴⁹ **REYES RIVEROS, Jorge**, "El Principio de Juridicidad y la Modernidad", Revista Chilena de Derecho, Actas XXIX Jornadas Chilenas de Derecho Público, Santiago, 5, 6 y 7 de noviembre de 1998, Aspectos Generales del Derecho Público, Derecho Político y Constitucional, Derecho Administrativo y Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Número Especial, 1998, pág. 90.

“En general, las normas de derecho se establecen por una o más razones; se persigue con ellas la obtención de un fin; se trata de satisfacer uno o más intereses determinados. En consecuencia y respecto de la actividad del Estado, y en ella, por supuesto, la actividad legislativa debe perseguir un fin de bien público. No puede dejar de tenerlo”.⁵⁰

“Así resulta, sin lugar a dudas, del principio básico del artículo 1º de la Constitución que prescribe: “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común”. Luego el Estado y su actividad se hallan vinculados a tal servicio y a tal fin. La ley no puede dejar de considerar tal principio”.⁵¹

Luego **Reyes Riveros** concluye que este *factor de finalidad* ha de servir a la tarea de interpretación y aplicación de las normas jurídicas con preeminencia de cualquier otro elemento, porque tiene su origen en el artículo 1º de la Ley Fundamental, que consagra los principios básicos de la institucionalidad.⁵²

⁵⁰ *Reyes Riveros, Jorge*, op. cit., pág. 90.

⁵¹ *Idem*, pág. 90.

⁵² *Idem*, pág. 90.

A su vez, a raíz del actual *artículo 6º*⁵³ del Código Político se sostuvo en esa misma sesión 402ª, una opinión hoy día compartida ampliamente por la Doctrina y Jurisprudencia nacionales, que este artículo “representa la aplicación inmediata del derecho constitucional a todos los chilenos”: “este derecho –se afirmó- obliga a toda autoridad, Poder Legislativo, Presidente de la República, Tribunales, particulares y sociedad, y nadie puede desligarse de esta obligación, al contrario de lo que se creía en Chile en cuanto a que el derecho constitucional era una disposición aplicable directamente, que no regía sin leyes”.⁵⁴

El artículo 6º de la Constitución –dirá el Tribunal Constitucional en su sentencia Rol N° 19, de 27 de octubre de 1983- comprende dos conceptos fundamentales. En efecto, “en sus incisos 1º y 2º 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, tanto para los gobernantes como para los gobernados”.⁵⁵

⁵³ *El artículo 6º de la Constitución dispone que:* “Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.

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

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley”, “*Chile 2005, Constitución Política de la República*”, op. cit., pág. 4.

⁵⁴ *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, sesión 402ª, op. cit., pág. 20.

⁵⁵ *Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas*, op. cit., pág. 5.

En este mismo sentido, varios autores, entre ellos, el **Jorge Reyes Riveros** señalan que el artículo 6º de la Carta Fundamental consagra el denominado "*Principio de Juridicidad*", en virtud del cual "la sumisión del Estado no es solo a la ley, sino al Derecho que comprende diferentes órdenes jurídicas, involucra la supremacía normativa y especialmente constitucional y todavía los principios generales del Derecho, lo que además armoniza con la concepción del *Estado Constitucional y Social de Derecho*".⁵⁶

Y, en cuanto al ámbito de aplicación del "*Principio de Juridicidad*", **Reyes Riveros** hace un distingo:

"A. *Desde el punto de vista orgánico*: Este principio obliga a todos, gobernantes y gobernados (art. 6º, inciso 2º de la Ley Fundamental). Si es el Estado quien se encuentra obligado por este principio, quiere decir que todos sus órganos, sin excepción alguna, también lo están... Por lo demás, así resulta del artículo 6º de la Ley Fundamental que al respecto no hace diferencia alguna, sino por el contrario, se refiere a los órganos del Estado sin distinción...

⁵⁶ *Reyes Riveros, Jorge*, op. cit., pág. 85. En este mismo sentido, el autor y profesor **Manuel Daniel Argandoña** señala que: "En un Estado de Derecho la Administración ha de conformarse o vincularse a la ley (entendida como "bloque de la legalidad). Esto es: la Administración debe ajustar su acción a la Constitución y a las leyes; las autoridades administrativas inferiores deben ajustar su actividad a las normas dictadas por las autoridades superiores; cualquier autoridad administrativa debe ajustar su actuación concreta a las normas generales a las normas generales dictadas por ella misma, sin perjuicio de su facultad de derogarlas por vía general. Es un principio (el de Legalidad) que se integra en otro más amplio de "*juridicidad*", que no concierne sólo a los órganos administrativos, sino también a los demás órganos estatales, todos los cuales

B. *Desde el punto de vista funcional*: El proceso mencionado, sin marginación, hace aplicable el principio a las funciones y acciones. Ni la ley ni la sentencia ni el decreto ni el acto de la toma de razón o de representación ni cualquier otro acto de Estado quedan al margen del principio".⁵⁷

En estas circunstancias, los artículos 1º, incisos 4º y 5º, 5º, inciso 2º,⁵⁸ y 6º de la Constitución, imponen a las autoridades la observancia de un criterio sustancial derivado de principios filosóficos reconocidos como propios de la nacionalidad, identificadores de la nación chilena, y en ese sentido constitutivos de una línea de frontera de paso prohibido que las autoridades públicas jamás podrían franquear: el servicio a la persona humana, el bien común y el respeto a los derechos de cada cual, bajo sanción de nulidad y/o reparación de perjuicios.

En este sentido, el autor y profesor **Hugo Caldera Delgado** señala que las referidas "normas constitucionales condicionan la actuación del poder público dentro del *principio de juridicidad*".⁵⁹

se vinculan al ordenamiento jurídico", **DANIEL ARGANDOÑA, Manuel**, "La Organización Administrativa en Chile, Bases Fundamentales", Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición, 1985, pág. 68.

⁵⁷ *Reyes Riveros, Jorge*, op. cit., pág. 87.

⁵⁸ El inciso 2º del artículo 5º de la Constitución dispone que: "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes", "Chile 2005, Constitución Política de la República", op. cit., pág. 4.

⁵⁹ **CALDERA DELGADO, Hugo**, "Sistema de la responsabilidad extracontractual del Estado en la Constitución Política de 1980", Editorial Jurídica de Chile, 1982, pág. 55.

De esta forma, agrega el referido tratadista **Caldera Delgado**, que el incumplimiento o la desviación del fin de bien común específico del Acto Administrativo son causales de nulidad. En efecto, señala el autor que:

“Parece obvio decir que un acto administrativo puede incurrir en numerosos y variados vicios de antijuridicidad, por lo cual solamente mencionaremos dos de ellos, la desviación de fin y el incumplimiento del fin. Como hemos indicado, todas las potestades públicas están finalizadas, con lo que se quiere dar a entender que todas ellas han sido conferidas para alcanzar, a través de su ejercicio, con la dictación de actos administrativos terminales, el fin de bien común específico ínsito en la competencia o en la potestad. Lo expresado queda de manifiesto al constatar que el Estado ha sido creado para la consecución del bien común, así lo indica textualmente el inciso cuarto del artículo 1º de la Constitución, al decir: “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común...” Luego, si el Estado que es el destinatario del poder público juridizado, esto es, de la soberanía que es el conjunto de potestades públicas que la Nación ha conferido al Estado para el logro de fines de bien común, es obvio que los órganos integrantes del Estado no puedan validamente perseguir fines distintos del bien común. En consecuencia, cada competencia con

que la ley habilita a un órgano público conlleva, necesariamente, una finalidad de bien común específico, (contenida en la potestad pública que se exterioriza por su intermedio)... Este razonamiento conduce a sostener que la validez de cada acto administrativo terminal debe perseguir el fin de bien común específico contenido en la competencia o potestad pública que se exterioriza por su intermedio; en caso contrario, esto es, si el acto no persigue alcanzar el fin de bien común específico que invoca y que está contenido en la competencia que ejerce estará *viciado de nulidad*. El vicio señalado –la nulidad- se producirá tanto si el acto persigue un fin de bien público no comprendido en la competencia de la cual proviene, como, también, cuando no persigue bien común alguno”.⁶⁰

Finalmente, podemos señalar que la Carta Fundamental, al centrar la normativa constitucional en la dimensión social de las personas, prescribiendo que el Estado de Chile está al servicio de la persona humana, que su finalidad es promover el bien común y que sus deberes se extienden a “promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”,⁶¹ ha consagrado un Estado posmoderno conformador, estableciendo

⁶⁰ CALDERA DELGADO, Hugo, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo II, Santiago, Ediciones Parlamento Ltda., 2001, pág. 141.

⁶¹ Inciso 5º del art. 1º de la Constitución, Chile 2005, *Constitución Política de la República*, op. cit., pág. 3.

las bases de una *sociedad solidaria*, caracterizada por el común denominador de su razón de ser y de su finalidad.

3. La servicialidad del Estado y la historia fidedigna de su establecimiento en la Constitución Política.

El análisis de las actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (CENC), o también llamada "Comisión Ortúzar", por haberse desempeñado como presidente de la misma desde el inicio, el jurista y ex – Ministro de Estado, don **Enrique Ortúzar Escobar**, muestran justamente cómo se llegó a este principio matriz, esto es, el de la servicialidad del Estado.

En la sesión 51^a de las celebradas por la Comisión Ortúzar, del jueves 4 de julio de 1974, se dejó constancia "que la intención del Constituyente es la de que las facultades –de la autoridad- deben usarse en cuanto ellas se otorgan para perseguir el bien común y para cumplir los propósitos de la institución donde están incorporados y no otros".⁶²

"Este principio es tan trascendental, tan importante –se destacó- que en cierto modo va a proyectar todo el espíritu de la Nueva Constitución en forma que se diga claramente que las autoridades, los órganos del Estado deben

actuar de *buena fe*, aplicar las normas sin violentar el espíritu, la finalidad o el objetivo previsto por el legislador".⁶³

La redacción final de las normas del Capítulo Preliminar de la Constitución de 1980, como se llamaba en aquel entonces al actual Capítulo Primero de la Carta Fundamental, habría de ser retomada por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución el año 1978.

En la sesión 402^a, de 14 de julio de 1978, en efecto, se manifestó la necesidad de que la nueva Carta Fundamental acogiera "una declaración de principios de lo que constituye la nación chilena", pues en "repúblicas como la nuestra, a diferencia de países más evolucionados, es indispensable que en el nuevo texto se expresen los motivos que unen a la sociedad chilena"; "lo relativo a la identificación de la nación chilena", a "un sustrato espiritual que existe dentro de un conjunto humano que habita determinado territorio y que debe expandirse a lo largo de todo el cuerpo social y del Estado, como expresión jurídica de dicho cuerpo"; "establecer en el artículo 1º los valores con los cuales la sociedad chilena se siente identificada", "disposiciones que constituyen su núcleo o esencia"; "comenzar por la gran definición de lo que es la Nación chilena".⁶⁴

⁶² **PANTOJA BAUZÁ, Rolando**, "La Organización Administrativa del Estado", Editorial Jurídica de Chile, 1ª edición, 2004, pág. 257.

⁶³ *Pantoja Bauzá, Rolando*, op. cit., pág. 257.

⁶⁴ *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, sesión 402^a, op. cit., pp. 13-15.

Entre estos principios estuvieron la razón de ser del Estado y su finalidad, contenidos en el actual artículo 1º, incisos 4º y 5º, de la Constitución.⁶⁵

En cuanto a estos principios aplicables al Estado, el profesor **Gustavo Cuevas Farren** señala que, en relación al artículo 1º inciso 4º del Código Político, esta disposición que “por sus contenidos y alcances es enteramente novedosa en nuestro régimen constitucional, guarda además estrecha correspondencia o armonía con la del inciso 3º relativa a la subsidiariedad”.⁶⁶

Y, continúa **Cuevas Farren** señalando que:

“Desde luego, la inclusión de esta norma fue materia seriamente debatida en la Comisión Ortúzar primando finalmente la convicción de que la existencia de este nuevo precepto serviría para indicar al Estado que el Bien Común, en cuanto meta a la que debe acercarse, es también “la norma suprema que debe inspirar y guiar los actos del gobernante”. Cabe recordar igualmente que la redacción del inciso referido (inciso 4º del

⁶⁵ *El Artículo 1º, inciso 4º de la Constitución dispone que: “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.*

Y, el inciso 5º previene que: “Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”, “Chile 2005, Constitución Política de la República”, op. cit., pág. 3.

⁶⁶ *Cuevas Farren, Gustavo, op. cit., pág. 78.*

artículo 1º), en buena medida concebida así a proposición del Comisionado **Jaime Guzmán E.**, señala igualmente que el Constituyente se inspiró en las definiciones incorporadas en la doctrina social de la Iglesia, éstas por lo demás tributarias del pensamiento filosófico cristiano occidental”.⁶⁷

Refiriéndose al contenido de esta norma, la Comisión Ortúzar puntualizó en la referida sesión 402ª “que la explicitación de que el Estado debe promover el bien común nació de la preocupación por definir cuál era la finalidad del Estado, de modo que el texto constitucional no fuera un cuerpo neutro que se limitara a ser la expresión de una trama de órganos que se entrelazan para adoptar decisiones, sino, antes que eso, la expresión de un ente jurídico que tiene una finalidad objetiva a la cual todos sus actos deben tender”.⁶⁸

Frente a voces políticas que se habían levantado en el país y que hablaban de romper la sociedad chilena en bloques irreconciliables o de poner en tela de juicio la finalidad del Estado, se dijo, “la afirmación de que el Estado debe promover el bien común, según la definición que en seguida se hace –en el artículo 1º, inciso 4º - satisface esa inquietud – de superar aquellas posiciones- y es fundamento de la consagración de un precepto que sancione la desviación del poder o el fraude a la ley”.⁶⁹

⁶⁷ Idem, pág. 78.

⁶⁸ *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, sesión 402ª, op. cit., pág. 16.

“Se trata de que el Estado, como expresión jurídica, tenga la obligación de propender al bien común... evitando ponerse al servicio de unos en desmedro de otros”.⁷⁰

En cuanto a la realización de la “promoción del Bien Común”, el profesor **Cuevas Farren** señala que:

“El Estado no puede someter a las personas o a las asociaciones intermedias, en cuanto a los fines propios de éstas, a un supuesto fin superior del Estado que éste deba imponerles, porque esta posibilidad ha sido categóricamente excluida por el Constituyente cuando anuncia que “el Estado está al servicio de la persona humana”, es decir, que la construcción jurídica contemporánea denominada “Estado” está inspirada en dicha persona y enteramente diseñada para acogerla y amparar sus derechos esenciales”.⁷¹

Agregando el citado autor que “esta *obligación de servicio* impuesta por esta primera frase del inciso que analizamos, no excluye en absoluto igual obligación del Estado respecto de las familias y de los cuerpos intermedios,

⁶⁹ *Idem*, pág. 7.

⁷⁰ *Idem*, pág. 7.

⁷¹ *Cuevas Farren, Gustavo*, op. cit., pág. 79.

puesto que la sociedad civil se estructura con unos y otros no siendo una simple suma de individuos aislados".⁷²

De este modo, *la Constitución no fue modelada como un cuerpo jurídico neutro* regulador de organismos y competencias; sino que estuvo pensada como una Carta Fundamental articuladora de valores nacionales, expresión del "sustrato espiritual que existe dentro de un conjunto humano que habita determinado territorio y que debe expandirse a lo largo de todo el cuerpo social y del Estado, como expresión jurídica de dicho cuerpo",⁷³ según se lee en la sesión 402^a, celebrada por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución.

En este sentido, el profesor **Gustavo Cuevas Farren**, señala que el Constituyente estableció la Constitución de 1980 un "compromiso valórico del Estado", es decir, un "fin de la neutralidad valórica del Estado, de que adolecía la Carta de 1925".⁷⁴

En efecto, señala **Cuevas Farren** que el "constituyente decidió que la Carta Fundamental debía proclamar, con certeza jurídica, aquellos principios o valores que en verdad son consubstanciales al alma nacional, tributaria ésta de la cultura occidental con su influencia judeo-cristiana. Básicamente, tal es el

⁷² *Idem*, pág. 79.

⁷³ *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, sesión 402^a, op. cit., pág. 8.

contenido y propósito del Capítulo I sobre Bases de la Institucionalidad, sin perjuicio de que todo el texto constitucional está impregnado de tales valores, los cuales son superiores al orden jurídico que traducen un inequívoco “ideal de derecho”.⁷⁵

Conforme a lo anterior, cabe preguntarse: ***¿Cuál es el valor, importancia y alcance jurídico del Capítulo I de la Constitución denominado “Bases de la Institucionalidad”, que comprende los artículos 1º al 9º?***⁷⁶

Refiere el profesor **Gustavo Cuevas Farren** “que los miembros de la comisión Ortúzar desistieron de su idea inicial en el sentido de haber incluido estos principios en un preámbulo de la Constitución, según el modelo de otras Cartas Políticas, prefiriendo en cambio su consagración explícita en un capítulo que antecedería a todos los demás y enfatizándose de este modo la superior trascendencia de tales principios”.⁷⁷

⁷⁴ Cuevas Farren, Gustavo, op. cit., pág. 40.

⁷⁵ *Idem*, pág. 40.

⁷⁶ Cabe señalar que el **Capítulo III de la Constitución, denominado “De los Derechos y Deberes Constitucionales”**, de acuerdo a una interpretación doctrinaria nueva, basada en el informe N°6.583/160/1, de 12 de junio de 1989, de la Comisión Conjunta que informó la Ley de Reforma Constitucional N° 18.825, de fecha 17 de agosto de 1989, se entiende que son parte de las “Bases de la Institucionalidad” sobre las cuales se funda la Constitución de 1980, no sólo las indicadas en el Capítulo I del Texto Constitucional, sino también las del Capítulo III antes referido, ya que ambos capítulos conforman la dogmática de la Constitución..., que contienen los principios, ideas, valores e inspiraciones fundamentales que orientan el proceso de creación y transformación de derecho constitucional chileno”, **URETA SILVA, Ismael**, “Recurso de Amparo Económico”, Santiago, LexisNexis Chile, 2ª edición actualizada por Ricardo Riesco Eyzaguirre, 2002, pág. 13.

⁷⁷ Cuevas Farren, Gustavo, op. cit., pág. 65.

Y, sintetiza **Cuevas Farren** en los siguientes aspectos generales el valor y alcance jurídico del referido Capítulo I de la Constitución:

“Se trata de preceptos con plena fuerza normativa, destinada a comprometer la actuación de personas y órganos según el marco y acorde con los fines de estas disposiciones. En ningún caso se los puede considerar como preceptos simplemente programáticos, puesto que tal fuerza normativa sólo es la manifestación jurídica necesaria de principios que conforman ideas matrices inspiradoras de todo el régimen constitucional, los que asimismo constituyen las principales fuentes de origen del orden jurídico tanto público como privado, el cual debe existir en armonía con esta filosofía básica o matriz. Por lo demás, los Tribunales Superiores de Justicia y el propio Tribunal Constitucional, en forma consistente, se han encargado de reafirmar el carácter vinculante y obligatorio de dichas normas...

“Nos parece, al tener presente que estos primeros sintetizan claramente la “idea de derecho” a la que adhiere el Constituyente de 1980, siendo todos los demás artículos constitucionales una proyección o una concreción específica de tal filosofía político-jurídica básica..., incuestionablemente este capítulo inicial de la Carta Fundamental prevalece al interior del trazado constitucional, cuyos derechos e instituciones no pueden operar en contra o al

margen de los valores que conforman dicho "ideal de derecho". Es decir, no es erróneo afirmar que la "*Bases de la Institucionalidad*" tienen en verdad mayor jerarquía que el resto de la Constitución. Si así no fuera, ¿para qué el Constituyente las habría incorporado con la ubicación y con el título que las individualiza?...

"En suma, se trata de principios básicos que juegan como un efectivo límite al ejercicio de la soberanía estatal (también confirmado por el artículo 5º) la que no puede desplegarse atropellando los derechos esenciales con los que está dotada la persona humana, toda vez que la protección de ésta es la verdadera y última finalidad de todo el sistema constitucional".⁷⁸

Y, concluye **Cuevas Farren** que "estas Bases Institucionales consagran un tipo de Estado que la doctrina denomina "instrumental", enfatizándose igualmente por ella que en el caso de Chile es propio hablar de la "servicialidad del Estado" cuando deseamos referirnos a una de sus características esenciales".⁷⁹

Por su parte, y de manera más enfática, el profesor **Hugo Cadera Delgado** sostiene que "las normas incluidas en capítulos distintos del que fija

⁷⁸ *Idem*, pp. 65-67.

⁷⁹ *Idem*, pág. 80.

las Bases de la Institucionalidad juegan un rol secundario en relación al que corresponde al referido Capítulo I de la Constitución Política de 1980".⁸⁰

Asimismo, y en virtud de la orientación que entregan las señaladas normas, la Ley Fundamental conforma, en el decir del tratadista y profesor **Alejandro Silva Bascuñán**, "un sistema, de modo que la tarea hermenéutica tiene que considerar en todo momento la lógica sustentada en el contexto y sintetizada en el centro definidor del Capítulo I".⁸¹

Finalmente, el Comisionado **Enrique Evans de la Cuadra** a propósito del citado Capítulo I señala que:

"A su vez el Capítulo I, denominado certeramente como "Bases de la Institucionalidad", suma otras normas de observancia obligatoria por los órganos que deben velar por la supremacía constitucional.

"Se trata de principios fundamentales que orientan la Constitución, guían al interprete e incluso actúan como una limitación al ejercicio del poder constituyente instituido.

⁸⁰ **CADERA DELGADO, Hugo**, "Fuerza normativa de las disposiciones contenidas en el Capítulo I Bases de la Institucionalidad de la Constitución de 1980", Santiago, Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXXXVII, N°1, 1990, pág. 20.

⁸¹ **SILVA BASCUÑÁN, Alejandro**, "Tratado de Derecho Constitucional", Tomo IV, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1997, pág. 19.

“En definitiva, ambos capítulos (I y III de la Carta Fundamental) comprenden lo que llamaremos la “idea de derecho” del constituyente de 1980..., En estricto rigor, nuestra Constitución en su carácter de documento solemne convierte en eje central de sus disposiciones la parte dogmática por sobre la relacional u orgánica”.⁸²

4. La servicialidad del Estado y la administración.

El concepto constitucional de administración del Estado, basado en el principio democrático de la servicialidad del estado, ha dado origen a una nueva administración, organizacionalmente compleja y jurídicamente diversificada.

En efecto, de las consideraciones formuladas precedentemente se desprende que la Constitución establece en su artículo 1º la razón de ser del Estado, acotándolo en el deber de estar al servicio de la persona humana, y su finalidad: la promoción del bien común, y que esta norma evidencia dentro de la Carta Fundamental un carácter esencial, por habérsela considerado como expresiva de los valores nacionales y de la filosofía que internaliza su cuerpo

⁸² **EVANS DE LA CUADRA, Enrique**, “Los Derechos Constitucionales”, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, Tomo I, 1986, pp. 18-19.

normativo, desde que se debatió su inclusión en el articulado hasta la evaluación posterior que hizo de ella el Tribunal Constitucional en la *praxis* del foro jurídico.

Atendidos la naturaleza y significado del concepto de la servicialidad del Estado en el derecho chileno: estar al servicio a la persona humana, surgen fuertes interacciones entre los sectores público y privado, mitigando la radical oposición que el administrativismo planteaba en el pasado entre servicio público y empresa privada.

Así, el autor **Pantoja Bauzá** señala que:

*“al modelarse una Administración de servicio a las personas, la finalidad ha pasado a prevalecer por sobre la organicidad, el objetivo estatal por sobre las formas y regímenes jurídicos que se estimaban anejos a ellas, el servicio a la población antes que la organización, la consideración del usuario antes que la del funcionario”.*⁸³

En el mismo sentido, el citado autor señala que:

“La Constitución de 1980 da primacía a la idea central de un Estado al servicio de la persona humana, generando una profunda

⁸³ *Pantoja Bauzá, Rolando, op. cit., pág. 225.*

transformación consistente en estimar que toda organización, sea cual fuere su tipo, es solo un elemento medial, un simple instrumento para alcanzar fines humanos, lo que significó y trajo consigo una minusvalía en la apreciación de las categorías y tipos de organizaciones, haciéndolos perder el valor de forma-fin jurídico que les atribuía el pensamiento anterior a 1980, en beneficio de este humanismo posmoderno hecho suyo por el texto constitucional, que no gira en torno a formas, sino de contenidos".⁸⁴

Antes del Código Político de 1980, el Estado se hacía a través de su organización. *En la Constitución vigente se hace Estado sirviendo a la población*, toda vez que ésta consolidó "un tipo de sociedad centrada en la persona y no en el poder público".⁸⁵

De esta forma, el complejo orgánico que se denomina Administración Pública conforme a la visión y características que admite la Constitución, nos lleva a sostener desde el punto de vista en análisis, que la Administración tiene un común origen: sector público, y compartida finalidad: servicio a las personas y contribución al bien común.

⁸⁴ *Idem*, pág. 226.

⁸⁵ *Cuevas Farren, Gustavo*, op. cit., pág. 41.

Ahora bien, el principio de la servicialidad se traduce enseguida en el énfasis con que la Ley Fundamental destaca la finalidad del Estado. El Código Político se interesa por la naturaleza y finalidad de la Administración Pública:

- *En cuanto a su naturaleza*, los artículos 24, inciso 1º, y 110, inciso 1º, de la Carta Fundamental reconocen a la Administración como una función del Estado, esto es, como una actividad realizada al servicio de terceros, no en interés propio.

- *En cuanto a su finalidad*, los artículos 1º, incisos 4º y 5º; 24; 111, inciso 2º, 113, inciso 2º; y 118, inciso 4º, consagran una Administración al servicio de la persona humana, orientada a mejorar sus condiciones de vida a través del desarrollo sustentable, previendo políticas y planes nacionales, regionales, provinciales y comunales.

5. La servicialidad del Estado y el desarrollo del país.

La razón de ser del estado y su finalidad configuran una administración pública encaminada al desarrollo sustentable, social, cultural y económico, mediante políticas, planes y programas nacionales, regionales, provinciales y locales o comunales.

En efecto, para determinar cómo el Código Político hace administrativamente viable el principio rector del derecho público chileno que establece el artículo 1º en sus incisos 4º y 5º, en cuanto a los deberes que el Estado tiene para con la sociedad, sentó las bases de una administración para el desarrollo social, cultural y económico del país, según criterios armónicos y equitativos.

La Constitución Política en su artículo 110, inciso 1º, que “para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. Las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos”.⁸⁶

Si del plano regional se desciende al *comunal*, podrá apreciarse que la idea rectora de lo administrativo regional se reproduce en el nivel local, concibiendo el desarrollo de la localidad como objeto y objetivo de la municipalidad. El artículo 5º, letra a), de la **Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades** dispone al respecto que será atribución esencial de las municipalidades “ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas

⁸⁶ El eje rector del título II de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regionales, denominado: “De la Administración de la Región”, es regular la elaboración, aprobación y ejecución de “las políticas, planes y programas de desarrollo de la región” en el campo del ordenamiento territorial, de las actividades productivas y de desarrollo social y cultural, según expresan los artículos 16 a 19 de la citada Ley Orgánica Constitucional, que luego se aplican con mayor detención a propósito de las atribuciones que se confieren a los órganos del gobierno regional en los artículos siguientes.

necesarios para su cumplimiento”, debiendo el alcalde proponer dicho plan al concejo en la primera semana del mes de octubre de cada año calendario (artículos 59, inciso penúltimo, y 71, letra a)), correspondiendo a este órgano colegiado aprobar dicho plan antes del 15 de diciembre (artículo 71, letra a)). Agrega el artículo 7º de la misma ley, reproduciendo la prescripción del artículo 3º, letra f), que “las municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad”.⁸⁷

La justicia electoral ha reconocido la importancia del plan de desarrollo comunal dentro de la administración local, calificando como un hecho constitutivo de notable abandono de deberes, causal de remoción del alcalde, la circunstancia de omitir su presentación al concejo municipal y privar a la comuna de este importante instrumento de planificación para el desarrollo.⁸⁸

De esta manera, a nivel regional y a nivel comunal la función administrativa es una actividad pública encaminada a lograr el desarrollo social, cultural y económico de la región y de la comuna, respectivamente,

⁸⁷ Los referidos artículos de la **LEY Nº 18.695, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES**, en “*Constitución Política de la República*”, Apéndice, Octava Edición Oficial, Editorial Jurídica de Chile, 2001, págs. 118, 119, 138 y 146.

⁸⁸ El Tribunal Electoral Regional de la VIII Región del Bío-Bío, por sentencia del 12 de septiembre de 1994, confirmada por el Tribunal calificador de Elecciones el 11 de octubre de 1994, dijo, en efecto, en el considerando decimocuarto de su fallo: “Que, a mayor abundamiento, cabe señalar que según ha sido reconocido por el propio Alcalde recurrido al absolver posiciones, no cumplió con la primordial obligación que le impone el artículo 58, inciso 2º, de la Ley Nº 18.695, de presentar al Concejo Municipal de Coihueco el Plan de Desarrollo Municipal, dejando librada la acción municipal a improvisaciones, en contravención, además, al artículo 11 de la Ley Nº 18.575, sobre Bases Generales de la Administración, que impone a las autoridades respectivas la obligación de velar permanentemente por el cumplimiento de los planes que hubiere formulado. Existe también a este respecto un notable abandono de deberes por parte del Alcalde”, Jurisprudencia citada en *Pantoja Bauzá, Rolando*, op. cit., pág. 226.

dentro de criterios equitativos y de solidaridad, que se concreta en la fijación de políticas y en la elaboración de planes y programas que viabilicen los mandatos constitucional y legal orgánico constitucional.

A su vez, y desde otro ángulo de observación, complementario del que se ha expresado, el artículo 19, N° 8 ⁸⁹, del Código Político impone al Estado el deber de velar por la efectividad del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y tutelar la preservación de la naturaleza, precepto que dentro de una interpretación sistemática del Código Político permite modelar un Estado al servicio de la persona humana con una finalidad de bien común que se estructura conforme a un desarrollo sustentable de la nación, que es tanto como sostener que es deber suyo velar por una mejor claridad de vida de los habitantes del país.

De este modo, la Constitución Política establece la idea matriz en que descansa el administrativismo democrático: el desarrollo sustentable, que aúna impulso y equilibrio, desarrollo y medio ambiente.

Por sentencia de 24 de diciembre de 1991, la Corte de Apelaciones de Santiago concluyó que no se ajustaba a derecho la autorización municipal dada para el funcionamiento de una feria libre en la comuna de la Florida, basada en los artículos 19, N° 8, y 1°, inciso 1°, de la Carta Constitucional.

⁸⁹ *Artículo 19.* La Constitución asegura a todas las personas: N° 8. "El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la Naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados

Además, el Tribunal Constitucional en su fallo Rol N°46, de 21 de diciembre de 1987 señaló que “la Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal, que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose cualquiera interpretación que conduzca a anular o privar de eficacia algún precepto de ella”.⁹⁰ De esta manera, siendo “deber del Estado”, como dice el artículo 19, N° 8, del Código Fundamental, “tutelar la preservación de la naturaleza”, el circuito de ideas que consagra el respeto a la persona humana como idea rectora de la sociedad, como razón de ser del Estado, y de su finalidad, que es el bien común, ha venido a complementarse con el elemento ambiental, que precisa la visión del constituyente dentro de una modalidad específica de desarrollo, la del desarrollo sustentable, cuya tesis atiende al entorno humano y biodiversificado en que se dan las actividades productivas, comerciales o de servicio.

En síntesis, la Constitución Política contiene normas obligatorias de aplicación inmediata para todos los órganos y sujetos jurídicos de la nación, y según ellas el Estado de Chile tiene una razón de ser: estar al servicio de la persona humana; una finalidad: promover el bien común, entendida como la búsqueda de un desarrollo sustentable para la nación; y un instrumento de acción: las políticas de desarrollo, expresadas en planes y programas que las

derechos o libertades para proteger el medio ambiente”, “Chile 2005, Constitución Política de la República”, op. cit., pág. 13.

materialicen a nivel nacional, regional y local, dentro de la Constitución y las leyes. De esta forma, la administración del Estado aparece estructurada como una administración conformadora social, modelada como un complejo orgánico de tres grandes niveles: nacional, regional-provincial y local o comunal.

II. El Principio de servicialidad del Estado, y su aplicación en el régimen municipal.

1. Las municipalidades y la Constitución Política.

Las municipalidades son corporaciones de carácter territorial de larga tradición en el país.

Transformadas en servicios públicos estatales durante el Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden, con la reforma constitucional del año 1991, por Ley N° 19.097 de ese año, comenzaron a recobrar su rol de organismos sociales expresivos del sentir de la comunidad vecinal, como se desprende del artículo 118 del Código Político.

Las corporaciones edilicias aparecen concebidas en la Carta Fundamental como organismos autónomos, en tanto y en cuanto su creación y atribuciones

⁹⁰ *Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas, Constitución Política de la República de Chile 1980, op. cit., pág. 1.*

derivan directamente de la Constitución y de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 (*de aquí en adelante LOCM*), que las rige, y que sus autoridades superiores, el alcalde y el concejo, son elegidas en forma directa por los vecinos de la comuna, de modo que el Jefe de Estado no tiene sobre las municipalidades los poderes jurídicos que le asisten sobre los servicios públicos nacionales.

En efecto, el inciso 4° del artículo 118 de la Constitución Política establece que: “Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”.⁹¹

El artículo 1° de la LOCM, en su inciso 2°, reitera esta disposición constitucional.⁹²

La Carta Fundamental en sus artículos 118 y siguientes apunta a facilitar la participación de la comunidad en las actividades municipales, la coordinación entre municipios y servicios públicos, la transferencia de competencias a las municipalidades y a autorizar a estas corporaciones para “crear o suprimir

⁹¹ *Artículo 118, inciso 4°*, de la Constitución Política, en “Chile 2005, Constitución Política de la República”, op. cit., pág. 83.

⁹² *Artículo 1°, inciso 2°*, de la LOCM, dispone que: “Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”, en “Constitución Política de la República”, op. cit., pág. 118.

empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita".⁹³

Según puede advertirse, el Código Político conceptúa y caracteriza a los municipios destacando su naturaleza jurídica corporacional de carácter territorial y poniendo de relieve, en ese carácter, sus atributos de gozar de personalidad jurídica y patrimonio propio.⁹⁴ En este sentido, cabe agregar que la Contraloría General de la República en el dictamen N° 18.646, de 1992 señaló que: "Las modificaciones constitucionales introducidas a la Carta Política por la Ley N° 19.097, de 1991, y las legales incorporadas a la ley orgánica constitucional de municipalidades por la Ley N° 19.130, de 1992, no han hecho sino ratificar los principios ya contenidos en la Constitución y en la ley, clarificando explícitamente la autonomía administrativa de las municipalidades".⁹⁵

Desde la dictación de la LOCM, promulgada conforme a los dictados de la Constitución Política de 1980, los municipios son "organismos constitucionalmente autónomos del Estado-nación, en forma acentralizada, independiente del "sistema de Administración del Estado", del sistema estatal

⁹³ *Artículo 121, inciso 1º*, de la Constitución Política, en "Chile 2005, Constitución Política de la República", op. cit., pág. 85.

⁹⁴ El autor Germán Boloña Nelly señala, en cuanto a la naturaleza jurídica de las municipalidades, que "los entes municipales, ofrecen una naturaleza jurídica compleja, por cuanto si son, por sobre todo, personas jurídicas de derecho público, constituyen a la vez, órganos de administración local, órganos de descentralización territorial y circunscripciones territoriales", **BOLOÑA KELLY, Germán**, Derecho Municipal Chileno, LexisNexis Chile, 2001, pág. 13.

⁹⁵ *Pantoja Bauzá, Rolando*, op. cit., pág. 420.

que por naturaleza y definición reconduce sus políticas y actuaciones a las decisiones del centro administrativo nacional representado por el Presidente de la República".⁹⁶

De esta forma, "las municipalidades, por concepto, por la forma electiva de integración de sus autoridades, por tradición ciudadana y por mandato constitucional y legal, no pueden configurarse como servicios descentralizados del Estado, sujetos, por ende, a los poderes jurídicos del Presidente de la República, sino como servicios acentralizados o autonomías constitucionales, sometidos sólo a la Constitución y a las leyes".⁹⁷

De aquí que, el Tribunal Constitucional en su fallo de 22 de septiembre de 1988, recaído en los autos rol N° 80, al concluir que la definición de municipalidad contenida en la Carta Fundamental contemplada en forma "clara la autonomía constitucional de estos órganos, pues se trata de entes personificados que ha creado el Estado en el propio texto constitucional y cuyas atribuciones no las reciben del poder central, sino de la ley orgánica constitucional". Son "órganos constitucionalmente autónomos", agregó. Con todo, expresó enseguida que en tal carácter constituían "órganos descentralizados territorialmente, generados por la propia Constitución".⁹⁸

⁹⁶ *Idem*, pág. 421.

⁹⁷ *Idem*, pp. 421-422.

⁹⁸ *Idem*, pág. 422.

Por el carácter constitucionalmente autónomo que asumen las municipalidades, no les alcanzan las facultades coordinadoras, de supervigilancia y fiscalización que el artículo 112 del Código Político entrega al intendente regional en su carácter de representante natural e inmediato del Presidente de la República, sobre los servicios públicos que actúan en la región, porque en los términos de esa misma norma dichas atribuciones se refieren sólo a “los servicios públicos creados por ley”,⁹⁹ sin alcanzar, entonces, a los que tienen su fuente de origen en la Constitución.

Las municipalidades, por consiguiente, son organismos constitucionalmente autónomos, tienen el carácter de corporaciones territoriales, con lo cual se insertan en el mundo administrativo como organismos acentralizados sometidos sólo a la Constitución y a la ley.

2. La servicialidad del Estado y el régimen municipal.

Como ya lo hemos señalado, la Carta Fundamental se halla animada del espíritu de viabilizar el principio matriz de la servicialidad del Estado a través de medios o formas organizacionales aptos para alcanzar los fines asignados dentro del objetivo genérico de servir a la persona humana y de promover el bien común.

⁹⁹ Artículo 112 inciso 1º, de la Constitución dispone que: “El intendente presidirá el consejo regional y le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el

En efecto, la primacía asignada por la Carta Fundamental a la finalidad del Estado por ella consagrada: promover el bien común en los términos en que lo define su artículo 1º, implicó una liberación de formas administrativas, buscando aptitud antes que categorización formal.

Así, por aplicación de la razón de ser del Estado: servir a la persona humana, y a su finalidad: promover el bien común, la Constitución Política no sólo hizo suyas las categorías de la centralización y de la descentralización y los consiguientes tipos de servicios públicos centralizados y descentralizados, como lo denota en sus artículos 3º, 55 y 62, inciso 4º, numeral segundo, sino que acudió también a otras formas administrativas para alcanzar los fines públicos, figuras que no responden a las características de aquéllos ni de éstos.

En el caso que nos interesa, esto es, en el ámbito municipal, la Carta Fundamental consagra en sus artículos 122 ¹⁰⁰ y 118, inciso 6º ¹⁰¹, el **Fondo Común Municipal, las Asociaciones de Municipalidades, Corporaciones y Fundaciones Edilicias, los Servicios Públicos Derivados de Origen**

cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región”, en “Chile 2005, Constitución Política de la República”, op. cit., pág. 80.

¹⁰⁰ *Artículo 122* de la Constitución dispone que: “Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se le confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de **Fondo Común Municipal**. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley”, en “Chile 2005, Constitución Política de la República”, op. cit., pág. 85.

¹⁰¹ *Artículo 118, inciso 6º, primera parte*, de la Constitución dispone que: “Las municipalidades podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios”, en “Chile 2005, Constitución Política de la República”, op. cit., pág. 83.

Municipal, y la Asociación Chilena de Municipalidades, como órganos del Estado-nación que no responden a la tipología que caracteriza a los servicios públicos ni a las personas públicas, pero que constituyen una expresión de acción municipal conjunta para realizar funciones consistoriales.

A. La servicialidad del Estado y el Fondo Común Municipal.

El artículo 115, inciso 1º, de la Constitución Política, establece que para los efectos del gobierno y la administración interior del Estado ha de observarse como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo, llamando al legislador a velar por la aplicación de este principio, y considerar criterios de solidaridad entre las regiones al momento de distribuir los recursos públicos.

Un precepto análogo incorporó en el artículo 122, tercera parte, al establecer el Fondo Común Municipal.

"Artículo 122.- Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará un

mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley”.¹⁰²

Siguiendo la referida norma constitucional, los incisos 1º y 2º del artículo 14 de la LOCM establecen que:

“Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas.

Para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento, existirá un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, denominado Fondo Común Municipal...”¹⁰³

Conforme a lo anterior, el referido Fondo es un medio práctico de allegar dineros a los municipios que lo requieran, conforme a la ley.

Los recursos que integran el citado Fondo están determinados por el artículo 14 de la LOCM, de la siguiente manera:

¹⁰² *Artículo 122*, en “Chile 2005, Constitución Política de la República”, op. cit., pág. 85.

¹⁰³ *Artículo 14, incisos 1º y 2º*, LOCM, en “Constitución Política de la República”, op. cit., pág. 124.

“1. Un sesenta por ciento del impuesto territorial que resulte de aplicar la tasa a que se refiere el artículo 7.º de la Ley sobre Impuesto Territorial; no obstante, tratándose de las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, su aporte por este concepto será de un sesenta y cinco por ciento;

2. Un setenta y dos coma cinco por ciento del derecho por el permiso de circulación de vehículos que establece la Ley de Renta Municipales, sin perjuicio de lo establecido en su artículo 12;

3. Un 55% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura, por el pago de las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de la Ley de Rentas Municipales, y 140 de la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres;

4. Un cincuenta por ciento del derecho establecido en el N.º 7 del artículo 41 del Decreto Ley N.º 3.063, de 1979, Ley de Rentas Municipales, en la transferencia de vehículos con permisos de circulación, y

5. El aporte fiscal que conceda para este efecto la Ley de Presupuestos de la Nación.

La distribución de este Fondo se sujetará a los criterios y normas establecidos en la Ley de Rentas Municipales”.¹⁰⁴

Ahora bien, según el artículo 3° del *Reglamento del Fondo*, aprobado por Decreto N° 1.824, de 1995, del Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, “la recaudación de los recursos que integran el Fondo Común Municipal será efectuada por la Tesorería General de la República informando periódicamente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo sobre los montos recaudados”.¹⁰⁵

“Los pagos por aportes que deban efectuar las municipalidades al Fondo Común Municipal, deberán ser enterados en la Tesorería General de la República, a más tardar el quinto día hábil del mes siguiente a la recaudación respectiva”,¹⁰⁶ bajo apercibimiento de enterarlos reajustados conforme a la variación del índice de precios al consumidor más un interés de un y medio por ciento mensual que se calcula sobre los valores reajustados.

Respecto del aporte especial que deben hacer al Fondo las Municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, el artículo 10 obliga estos municipios a identificarlos separadamente en sus presupuestos de gastos.

¹⁰⁴ Artículo 14, incisos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, y 8°, LOCM, en “Constitución Política de la República de Chile”, op. cit., pp. 124-125.

¹⁰⁵ Citado por Pantoja Bauzá, Rolando, op. cit., pág. 449.

¹⁰⁶ *Idem*, pág. 449.

La distribución del Fondo Común Municipal se hace distinguiendo un noventa por ciento, por una parte, y el restante 10% por la otra en los términos regulados por el artículo 38 de la Ley de Rentas Municipales.

El noventa por ciento del Fondo se distribuye sobre la base de la siguiente fórmula: "1. Un diez por ciento por partes iguales entre las comunas. 2. Un diez por ciento, en relación a la pobreza relativa de las comunas medida por el o los indicadores que establezca el reglamento. 3. Un quince por ciento en proporción directa a la población de cada comuna, considerando para su cálculo la población flotante en aquellas comunas señaladas en el decreto supremo que cada tres años determinará los factores de distribución del Fondo. 4. Un treinta por ciento en proporción directa al número de predios exentos del impuesto territorial, y 5. Un treinta y cinco por ciento en proporción directa al promedio de los tres últimos años precedentes al último año del trienio anterior, del menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante".¹⁰⁷

Un decreto supremo de duración trianual determina los factores que han de fijar los coeficientes de distribución del Fondo entre las municipalidades, y las ponderaciones para determinar el número de habitantes que corresponda

¹⁰⁷ Citado por Pantoja Bauzá, Rolando, op. cit., pp. 449-450.

asignar a las comunas balnearios o a otras que reciban un flujo significativo de población flotante en ciertos períodos del año.

El diez por ciento restante del Fondo se distribuye de la siguiente forma:

- “1. En un cincuenta por ciento, para promover la eficiencia en la gestión municipal, y
2. El otro cincuenta por ciento para apoyar proyectos de prevención de emergencias o gastos derivados de ellas”.¹⁰⁸

En ningún caso el aporte que reciban las corporaciones edilicias por este concepto puede ser superior a la suma de su gasto en personal y en bienes y servicios de consumo.

El Reglamento del referido Fondo prescribe en su artículo 8° que corresponde a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y a la Tesorería General de la República precisar las fechas y monto por distribuir el Fondo, en el mes de diciembre de cada año, consignándolos en un calendario que debe comunicarse a todas las municipalidades en el mismo mes, y que los recursos serán entregados a las corporaciones consistoriales por la respectiva Tesorería Regional o Provincial en dos remesas mensuales:

¹⁰⁸ *Idem*, pág. 450.

La primera dentro de los primeros quince días de cada mes y debe corresponder a un anticipo de a lo menos el ochenta por ciento de los recursos recaudados en el mes anterior del año precedente, y la segunda dentro de los últimos quince días de cada mes por una cantidad equivalente a la recaudación efectiva del mes anterior, descontando el monto distribuido como anticipo. En caso de atraso en la entrega de los recursos, las cantidades que correspondan deben serlo reajustadas de conformidad a la variación que haya experimentado el índice de precios al consumidor entre la fecha límite de entrega y la de pago efectivo, sin perjuicio de las demás responsabilidades que sean procedentes.

Creemos que el Fondo Común Municipal ha venido a ser un gran aporte al proceso de consolidación de la autonomía municipal registrado en Chile en los últimos años, como uno de los aspectos esenciales de la descentralización del Estado, y un verdadero acicate para promover el mejoramiento en la administración de los medios y eficiencia en la gestión municipal.

B. La servicialidad del Estado y las asociaciones de municipalidades, corporaciones y fundaciones edilicias.

El artículo 118, inciso 6°, de la Constitución Política, introdujo una interesante posibilidad de acción asociativa consistorial, al permitir que los municipios pudieran formar asociaciones municipales, corporaciones y fundaciones edilicias.

En efecto, el citado artículo de la Carta Fundamental señala que: “Las municipalidades podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios. Asimismo, podrán constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura. La participación en ellas se regirá por la ley orgánica constitucional respectiva”.¹⁰⁹

A su vez, los artículos 127 a 139 de la LOCM, viabilizando el mandato constitucional, se ocupan de las corporaciones y fundaciones edilicias y de las asociaciones municipales, respectivamente.

1.- Las corporaciones o fundaciones municipales.

Estas organizaciones se encuentran reguladas en los artículos 127 a 134 de la LOCM.

¹⁰⁹ *Artículo 118, inciso 6°, en “Chile 2005, Constitución Política de la República”, op. cit., pág. 85.*

Ahora bien, en relación a estos entes edilicios podemos señalar en síntesis las siguientes reglas básicas:

(i) Una o más municipalidades podrán constituir o participar en corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y de la cultura. Es decir, estas organizaciones edilicias pueden ser de creación o de participación, según si son establecidas originalmente por el municipio o si éste se incorpora a alguna que se encuentre en funcionamiento; (ii) Estas personas jurídicas se constituirán y regirán por las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, sin perjuicio de las disposiciones especiales contenidas en la LOCM; (iii) Su objeto solo puede ser la promoción y difusión del arte y la cultura, excluyendo la administración y la operación de establecimientos educacionales o de atención de menores; (iv) Los cargos de directores no dan lugar a ningún emolumento por su desempeño; (v) Las municipalidades podrán otorgar aportes y subvenciones a estas organizaciones de que formen parte; (vi) Las municipalidades no pueden caucionar compromisos contraídos por estas entidades; (vii) Estas personas jurídicas están sujetas a la rendición semestral de cuentas a la respectiva corporación edilicia, sin perjuicio de la fiscalización que pueda ejercer el Concejo respecto del uso de los aportes o subvenciones municipales; (viii) Estas corporaciones y fundaciones municipales no pueden contraer empréstitos; (ix) El personal que labore en estas organizaciones de participación municipal se rige por las normas laborales y previsionales del sector privado, y (x) La fiscalización de estas entidades es

efectuado por: a.- La unidad de control de la municipalidad, y, b.- La Contraloría General de la República.

2.- Asociaciones de municipalidades.

La primera parte del inciso 6º del artículo 118 de la Constitución Política dispone que “las municipalidades podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios”,¹¹⁰ que les señala la Carta Fundamental y la respectiva LOCM.

La asociación municipal se encuentra concebida por la LOCM, como una actividad convenida entre dos o más municipios, pertenezcan o no a una misma provincia o región, para facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Así, el artículo 135 de la LOCM señala que procede la asociación entre municipios, “pertenezcan o no a una misma provincia o región”,¹¹¹ precisando sus fines en “facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles”.¹¹² El “ejemplo más relevante de este tipo de entes mancomunados, lo reviste la **Asociación Chilena de Municipalidades**, creada el año 1993”¹¹³ y que agrupa en la

¹¹⁰ *Artículo 118, inciso 6º*, en “Chile 2005, Constitución Política de la República”, op. cit., pág. 83.

¹¹¹ *Artículo 135, inciso 1º*, LOCM, en “Constitución Política de la República de Chile”, op. cit., pág. 171.

¹¹² *Idem*, pág. 172.

actualidad a casi 350 comunas del país, a la que nos referiremos sucintamente más adelante.

Al reseñar las principales cláusulas del convenio de asociación, el artículo 136, en su inciso 1º, letra d) de la LOCM, señala que aquella solución de problemas y dicho mejor aprovechamiento de recursos puede concretarse en “servicios... u obras”.¹¹⁴ Dicha disposición legal obliga a los municipios pactantes a consultar entre las cláusulas que deben contener los convenios de asociación municipal, la relativa al “municipio que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten”,¹¹⁵ a través de la asociación así creada.

Ahora bien, los convenios de asociación municipal deben ceñirse a lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 135, que señala por vía ejemplar seis grandes objetos de trabajo conjunto que pueden desarrollar los municipios; contener, a lo menos, las cuatro menciones que indica el inciso 2º del artículo 136, y ser aprobados por el respectivo concejo, conforme lo previene el inciso 3º de dicho artículo, puesto que demandarán aportes financieros, aportes que naturalmente deberán consignarse en los presupuestos de las corporaciones consistoriales que los hayan suscrito, de acuerdo a lo exigido por el artículo 137 de la LOCM.

¹¹³ *Bojona Kelly, German*, op. cit., pag. 197.

¹¹⁴ *Artículo 136, inciso 1º, letra d)*, LOCM, dispone: “Los convenios que celebren las municipalidades para crear asociaciones municipales deberán consultar, entre otros aspectos, los siguientes: d) El municipio que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten”, en “Constitución Política de la República de Chile”, op. cit., pág. 172.

En todo caso, el artículo 138 de la citada ley orgánica establece una seria limitación al actuar de estas asociaciones, al disponer que ninguna asociación municipal “creada o que se cree en virtud de ésta u otras leyes, podrá contratar empréstitos”.¹¹⁶

Esta disposición legal encierra, indudablemente, “un serio freno a la acción de los entes locales mancomunados, solamente explicable por una desconfianza del legislador, en el buen manejo de los recursos municipales por los entes mancomunados, lo que de todos modos tiende a limitar la expansión del movimiento asociativo local”.¹¹⁷

A nuestro juicio, esta limitación financiera debiera ser corregida por el legislador, a la luz de los principios o valores establecidos en las Bases de la Institucionalidad de la Constitución Política, y que son integrantes del ordenamiento jurídico en general, y del Derecho Público en particular, y que además, son convergentes con las estructuras privadas, como son, entre otros: el de la primacía del hombre sobre el Estado, el de reconocimiento y protección de los grupos intermedios, el de la subsidiariedad, el de la servicialidad del Estado, el de la buena fe, el de la razonabilidad, el de la promoción del bien común y de la integración armónica de todos los sectores

¹¹⁵ *Idem*, pág. 172.

¹¹⁶ *Artículo 138*, LOCM, en “Constitución Política de la República de Chile”, op. cit., pág. 173.

¹¹⁷ *Boloña Kelly, Germán*, op. cit., pág. 199.

de la nación, y el de asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Ahora bien, es interesante destacar que estas asociaciones municipales carecen de personalidad jurídica, de modo que actúan a través de la corporación edilicia que con tal objeto designe el convenio como entidad administradora, y que pueden constituirse, en general, para prestar servicios a las corporaciones consistoriales que las forman o para financiar o construir, en su caso, obras públicas, o sea bienes inmuebles municipales-comunales.¹¹⁸

De esta manera ha surgido a la vida del derecho administrativo un ente que carece de personalidad jurídica y, sin embargo, presta servicios y puede construir obras; una entidad que no teniendo atribución alguna, tiene capacidad, no obstante para ejecutar actos o celebrar contratos; una asociación, en fin, que comparte competencias edilicias con las municipalidades que la han formado, careciendo de forma administrativa.

Hay que entender, naturalmente, dados los términos y fines que consagra el legislador para estas organizaciones, que en las condiciones prescritas por la LOCM y dentro de su campo de acción las asociaciones municipales tienen plena capacidad operativa y jurídica, porque su falta de

¹¹⁸ En cuanto a la **naturaleza jurídica de estas asociaciones de municipalidades**, cabe señalar que el autor Germán Boloña Kelly afirma que “pertenecen irredargüiblemente a la categoría de personas jurídicas de derecho público”, toda vez que “están compuestas de colectividades públicas, ejercen prerrogativas unilaterales exorbitantes del derecho común y su actividad propende a la satisfacción de fines de orden general, rigiéndose por disposiciones de derecho público, el texto orgánico municipal y las convenciones de constitución que son contratos de índole público-administrativo”, *Boloña Kelly, Germán*, op. cit., pág. 197.

personalidad jurídica es suplida por la municipalidad administradora actuando por ella, aunque en forma independiente de ella, lo que obliga al municipio administrador a manejar en forma separada el sistema financiero asociativo, en sus procesos de contabilidad, presupuesto y administración de fondos.

Para ello, el referido artículo 136 de la LOCM condiciona la asociación a la firma de un convenio que ha de contener la especificación de las obligaciones que asumen los respectivos asociados; los aportes financieros y demás recursos que se aportarán por cada corporación edilicia; el personal que se dispondrá al efecto y la determinación del "municipio que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten".¹¹⁹

Como puede advertirse, tras esta forma asociativa municipal, que carece de personalidad jurídica, por lo que actúa por medio de una municipalidad administradora del convenio, se ha generado una importante posibilidad organizacional, altamente novedosa por lo demás, porque las asociaciones municipales se constituyen y actúan por convenio, pudiendo disponer de recursos humanos, materiales y financieros, en aras de "facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles", pudiendo para ello prestar servicios o ejecutar obras, como dice explícitamente la letra d) del artículo 136 de la LOCM.

¹¹⁹ Artículo 136, inciso 1º, letra d), LOCM, dispone que: "Los convenios que celebren las municipalidades para crear asociaciones municipales deberán consultar, entre otros aspectos, los siguientes: d) El municipio

C. La servicialidad del Estado y los servicios públicos derivados de origen municipal.

Por su parte, el artículo 63, N° 10, de la Carta Fundamental reconoce la existencia de los Servicios Públicos Derivados de Origen Municipal, al señalar que: "Sólo son materias de ley: 10) Las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión".¹²⁰

La concesión de estos servicios públicos derivados de origen municipal, que por mandato de este precepto constitucional, al ser materia propia de una ley ordinaria, sólo puede referirse a los de carácter social o cultural, según los casos, pero no a los de tipo empresarial, pues estos últimos no pueden nacer de una ley común, desde el instante que requieren de una Ley de Quórum Calificado, atendido lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 19, N° 21, de la Constitución Política,¹²¹ en concordancia con el artículo 11 de la LOCM.¹²²

que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten", en "Constitución Política de la República de Chile", op. cit., pág. 172.

¹²⁰ *Artículo 63, N° 10*, en "Chile 2005, Constitución Política de la República", op. cit., pp. 50-51.

¹²¹ *El inciso 2° del artículo 19, N° 21* dispone que: "El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado", en "Chile 2005, Constitución Política de la República", op. cit., pp. 19-20.

¹²² *El artículo 11, de la LOCM*, dispone que: "Las municipalidades podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado las autoriza", en "Constitución Política de la República de Chile", op. cit., pág. 123.

Por su parte, estos servicios públicos derivados de origen municipal encuentran su reconocimiento en la LOCM.

En efecto, el artículo 5º letra e) de la citada ley dispone: “Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales: e) Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen”,¹²³ los cuales constituirán, junto a otros rubros, el patrimonio de las municipalidades, conforme lo previene el artículo 13 letra d) de la LOCM.¹²⁴

Asimismo, y para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades a fin de atender las necesidades de la comunidad local, “podrán *celebrar contratos* que impliquen la ejecución de acciones determinadas”,¹²⁵ según lo dispone el inciso 2º del artículo 8º de la referida ley. De igual modo, y conforme a la misma norma legal, las corporaciones edilicias “podrán otorgar concesiones para la prestación de determinados servicios municipales o para la administración de establecimientos o bienes específicos que posean o tengan a cualquier título”.¹²⁶

¹²³ *Artículo 5º letra e), LOCM*, en “Constitución Política de la República”, op. cit., pág. 119.

¹²⁴ *El artículo 13, letra d), de la LOCM*, dispone que: “El patrimonio de las municipalidades estará constituido por: d) Los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen”, en “Constitución Política de la República de Chile”, op. cit., pág. 123.

¹²⁵ *Artículo 8º, inciso 2º*, “Constitución Política de la República de Chile”, op. cit., pág. 121.

¹²⁶ *Artículo 8º, inciso 3º*, “Constitución Política de la República de Chile”, op. cit., pág. 121.

La celebración de los contratos y el otorgamiento de las concesiones, se hará "*previa licitación pública*",¹²⁷ cuando el monto de los contratos o de las concesiones sea superior a una cierta cantidad de unidades tributarias mensuales. Pero si dicho monto es inferior "se podrá llamar a propuesta privada".¹²⁸ Igual procedimiento se aplicará cuando, no obstante que el monto los contratos o de las concesiones sea superior a una cierta cantidad de unidades tributarias mensuales, "concurran imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas por el concejo, en sesión especialmente convocada al efecto y con el voto favorable de la mayoría de los concejales en ejercicio".¹²⁹

En caso de que no se presentaren interesados o si el monto de los contratos no excediere de una cierta cantidad inferior a los montos anteriores, "se podrá proceder mediante contratación directa".¹³⁰ En todo caso, "el alcalde informará al concejo sobre la adjudicación de las concesiones, de las licitaciones públicas, de las propuestas privadas, de las contrataciones directas de servicios para el municipio y de las contrataciones de personal, en la primera sesión ordinaria que celebre el concejo con posterioridad a dichas adjudicaciones o contrataciones, informando por escrito sobre las diferentes ofertas recibidas y su evaluación".¹³¹

¹²⁷ *Artículo 8º, inciso 4º, "Constitución Política de la República de Chile", op. cit., pág. 121.*

¹²⁸ *Artículo 8º, inciso 5º, "Constitución Política de la República de Chile", op. cit., pág. 122.*

¹²⁹ *Artículo 8º, inciso 5º, "Constitución Política de la República de Chile", op. cit., pág. 122.*

¹³⁰ *Artículo 8º, inciso 6º, "Constitución Política de la República de Chile", op. cit., pág. 122.*

Cabe agregar, que el Tribunal Constitucional admitió en el fallo Rol N° 145, de 16 de marzo de 1992, que el artículo 8°, de la LOCM, faculta “a las municipalidades para otorgar concesiones encaminadas a la prestación de determinados servicios municipales o a la administración de establecimientos o bienes específicos que posean a cualquier título”.¹³² De esta forma, las municipalidades pueden concesionar servicios públicos, en tanto cuenten con autorización legal genérica para hacerlo.

¿Cómo ha de prestarse en la práctica este tipo de servicio público municipal? La respuesta a esta interrogante puede hallarse en la *Jurisprudencia Administrativa*. En efecto, la Contraloría General de la República, por dictamen N° 7.871, de 1983, concluyó que son servicios municipales “los que presta una municipalidad, sea en el ejercicio de sus facultades privativas, supletorias o conjuntas”, agregando el dictamen N° 6.501, de 1984, que “la expresión servicios municipales está referida a los servicios que las municipalidades prestan en cumplimiento de sus funciones y de acuerdo con las facultades que les ha conferido el legislador para atender las necesidades cuya satisfacción les ha sido encomendada. No se extiende a aquellos servicios que se refieren a su funcionamiento interno”.¹³³

¹³¹ *Artículo 8°, inciso 7°, “Constitución Política de la República de Chile”, op. cit., pág. 122.*

¹³² *Citado por Pantoja Bauzá, Rolando, op. cit., pág. 267.*

¹³³ *Citado por Pantoja Bauzá, Rolando, op. cit., pp. 240-241.*

En general, se ha reconocido por la *Jurisprudencia Administrativa*,¹³⁴ que los servicios municipales han de prestarse por las Municipalidades a través de sus propios recursos humanos, materiales y financieros, salvo que por razones que corresponde apreciar a la autoridad administrativa sea necesario entregarlos en concesión a terceros, bajo la responsabilidad del municipio.

Así, se ha dicho, que la compra, instalación, mantención de los elementos necesarios y la realización de revisiones de vehículos motorizados, es un típico servicio municipal de aquellos que el municipio está obligado a prestar con sus propios recursos, a menos que no cuente con estructura material o humana, en cuyo caso puede entregarlo en concesión a un tercero (dictamen N° 2.913, de 1984); el servicio de alumbrado público de las calles, avenidas, plazas y espacios públicos en general, es responsabilidad del municipio (dictamen N° 17.589, de 1986); el aseo y ornato de la comuna constituye un servicio municipal (3.855, de 1992), como es un servicio municipal, debe ser prestado con sus propios recursos materiales, financieros y humanos, a menos que no esté en condiciones de prestarlo de esta manera, en cuyo caso corresponde que lo entregue en concesión a un particular (dictamen N° 86.155, de 1990); lo mismo cabe decir de la mantención de las áreas verdes de la comuna (dictamen N° 1.905, de 1992).¹³⁵

¹³⁴ Citado por Pantoja Bauzá, Rolando, op. cit., pág. 241.

¹³⁵ Citado por Pantoja Bauzá, Rolando, op. cit., pp. 241-242.

En efecto, precisó el dictamen N° 12.864, de 1995, “en la concesión de servicio, la municipalidad entrega a un particular, persona natural o jurídica, la atención de un servicio municipal destinado a satisfacer necesidades de la comunidad local, por su cuenta y riesgo, por un tiempo determinado y en las condiciones y bajo la vigilancia que la municipalidad establezca, pudiendo traducirse en el pago, por parte del municipio, de una determinada suma de dinero al concesionario, en el pago de derechos municipales por parte de este último o en el derecho del particular de explotarlo y obtener beneficio de ello, según corresponda, sin perjuicio de los derechos y responsabilidades de la municipalidad y sin que ello implique el traspaso de sus funciones y potestades”.¹³⁶

Agregando el referido dictamen que “en lo sustancial, el régimen jurídico de las concesiones municipales es el mismo, ya sea que se trate de concesiones de servicios, de establecimientos o de bienes, eso es, para su otorgamiento es preciso que se haga previa licitación pública, salvo que se den los supuestos legales para hacerlo por propuesta privada o mediante contratación directa, y además se requerirá el acuerdo del Concejo para otorgarlas, renovarlas y ponerles término. En este sentido, distinguir entre uno y otro tipo de concesiones sólo tiene un interés conceptual pero no respecto del régimen jurídico aplicable”.¹³⁷

¹³⁶ Citado por Pantoja Bauzá, Rolando, op. cit., pág. 241.

¹³⁷ Citado por Pantoja Bauzá, Rolando, op. cit., pág. 242.

Del artículo 63, numeral 10, de la Carta Fundamental, de los artículos 5, 8 y 13 de la LOCM, y de la Jurisprudencia transcrita anteriormente se deduce, entonces, que hay servicios públicos derivados de origen municipal que pueden consistir en *concesiones, licitaciones públicas, propuestas privadas, contrataciones directas de servicios para el municipio*, en que determinados sujetos jurídicos, por medio de un acto administrativo traslativo, pasan a asumir la gestión de una función municipal, es decir, de una actividad que la Constitución Política y la ley consagran como propia de su ámbito de autoridad y responsabilidad.

Así las cosas, las municipalidades pueden dar en concesión a los particulares la realización de funciones que les son propias, originando así los servicios públicos concedidos, que, como su nombre lo indica, son servicios públicos, pero atendidos por particulares por decisión de la autoridad administrativa basada en una ley autorizatoria que permita concesionarlas.

Estos antecedentes demuestran que la Constitución Política, la LOCM y la Jurisprudencia Administrativa consideran normal la actuación-colaboración de los particulares en la prestación de servicios al público bajo la forma de servicios públicos concedidos, en que ellos gestionan directamente una actividad de interés público.

De esta manera, la Carta Fundamental y el ordenamiento jurídico municipal prioriza en el Estado el fin por sobre la forma; la finalidad pública por

sobre la especificidad de las figuras organizacionales a través de las cuales puede viabilizarse esa naturaleza servicial, entendiendo que los servicios que pueden prestarse al público y en bien público pueden ser, indistintamente, públicos o privados, aunque unos y otros, en lo particular de la normativa a que están afectos, deban responder, atendida su naturaleza, a aquellas modalidades que deriven de su idiosincrasia.

D. La servicialidad del Estado y la Asociación Chilena de Municipalidades.

Dijimos precedentemente que el ejemplo más relevante de las asociaciones de municipalidades es la **Asociación Chilena de Municipalidades** (*ACHM*). Esta constituye un ejemplo concreto y práctico de los referidos entes mancomunados. La ACHM se creó en 1993 y agrupa en la actualidad a casi 350 comunas del país. Ha celebrado sucesivos congresos nacionales a partir de ese año, siendo el primero de ellos en Santiago, el cual se procedió a su constitución. La opinión pública ha podido constatar que muchas municipalidades deben hacer frente a la politización y la falta de preparación técnica de alcaldes y concejales, lo que ha sido fuente de conflictos, entuertos y de irregularidades administrativas. Agravado por el hecho de las interferencias o carencia de decisión entre la Administración Central y los entes locales, especialmente en materias de financiamiento, salud, educación, vivienda, urbanismo y transporte, y a los procedimientos

administrativos, lo que obviamente atenta con la adecuada y oportuna satisfacción de las necesidades comunales.

Así las cosas, la retahíla de trabas y cortapisas que afectan a la gestión de la administración local, y que impiden el acceso a un real progreso a grandes capas de la población, acrecientan el rol de la ACHM, que al unir a todos los municipios, “es susceptible de erigirse en un ente poderoso de acción e influencia ante los Poderes Públicos, en pro del bienestar del país”.¹³⁸ De esta manera, la labor de la referida entidad “se ha orientado mayormente a propender al mejoramiento de los métodos y de la gestión municipal, sobre todo en lo que dice relación con la delimitación más autónoma y descentralizada de las atribuciones de la administración comunal, la capacitación técnica de autoridades y personal, el aumento de los recursos –en particular, en lo que dice relación con la educación y la salud-, y el perfeccionamiento de la estructura orgánica y funcional y de los mecanismos de fiscalización”.¹³⁹

Conforme a lo anterior, la ACHM ha justificado con creces su existencia toda vez que “tiene por misión esencial, asumir todos los aspectos de la actual problemática de la administración local, uno de los elementos básicos de la administración estatal y uno de los instrumentos fundamentales para

¹³⁸ Boloña Kelly, Germán, op. cit., pág. 202.

¹³⁹ *Idem*, pág. 202.

materializar el proceso descentralizador de Chile, condición ineludible para su desarrollo y progreso sólidamente fundados”.¹⁴⁰

III. Consideraciones finales.

La Constitución Política de la República de 1980 y, por consecuencia, el ordenamiento jurídico, contienen los valores básicos y fundamentales en los que se ha asentado nuestra sociedad política, los que han informado regulaciones que obligan por igual al Estado, a los organismos del sector público, a la nación ciudadana y a los particulares; habilita un amplio campo de autodeterminación administrativa y contractual, incluso para transferir atribuciones públicas de un servicio a otro; impone deberes sociales a los privados y confía a los particulares la prestación de servicios públicos concedidos, en una fuerte interacción social que apunta a concretar la razón de ser del Estado: estar al servicio de la persona humana, y a lograr que se alcance su finalidad: promover el bien común, en los términos que lo define el inciso 4º de su artículo 1º: como “las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.

Siendo así, la Administración del Estado y, en particular la de las Municipalidades, surge del Código Político y de su legislación especial como una

¹⁴⁰ *Idem*, pág. 201.

actividad del Estado que está al servicio de la persona humana para promover el bien común, orientada concretamente al desarrollo sustentable, social, cultural y económico del país, de las regiones, provincias y comunas, por medio de políticas, planes, programas y acciones, apoyada en una organización de servicio al público, constituida por organismos públicos y privados, que le permiten alcanzar esos fines de bien común. De esta manera, creemos que la Constitución Política de la República de Chile de 1980 da sustrato y vida a las Municipalidades chilenas, confirmando lo aseverado por **Alexis de Tocqueville**: *“Es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres y las instituciones locales son para la libertad lo que las escuelas primarias son para la ciencia”*.

IV. Bibliografía.

-
1. **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA**, sesión 402^a, de 14 de julio de 1978, Talleres Gráficos Gendarmería de Chile, Santiago, 1978.
 2. **ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique**, “Los Principios Generales del Derecho, Su función de garantía en el derecho público y privado chileno”, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1^a edición.

3. **BOLOÑA KELLY, Germán**, "Derecho Municipal Chileno", LexisNexis Chile, 2001.
4. **BRUCCULERI, A.** (S.J.), "El concepto cristiano del Estado, La vocación del Estado", "Cátedra", t. II, p. 113 (19-2-1939) y, "El concepto cristiano del Estado, Las limitaciones del Estado", "Cátedra", t. II, p. 276 (30-4-1939).
5. **CADERA DELGADO, Hugo**, "Fuerza normativa de las disposiciones contenidas en el Capítulo I Bases de la Institucionalidad de la Constitución de 1980", Santiago, Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXXXVII, N°1, 1990.
6. **CALDERA DELGADO, Hugo**, "Sistema de la responsabilidad extracontractual del Estado en la Constitución Política de 1980", Editorial Jurídica de Chile, 1982.
7. **CALDERA DELGADO, Hugo**, "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo II, Santiago, Ediciones Parlamento Ltda., 2001.
8. **CASAUBON, Juan Alfredo**, "Nociones Generales de Lógica y Filosofía", Buenos Aires, Ediciones de la Universidad Católica Argentina (EDUCA), 1999.
9. **CEA EGAÑA, José Luis**, "Bases para la Interpretación Auténtica de la Constitución", Revista Chilena de Derecho, Vol. N° 6, 1979, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
10. **CEA EGAÑA, José Luis**, "Hermenéutica Constitucional, Soberanía Legal y Discrecionalidad Administrativa", Revista Chilena de Derecho, enero - abril, Universidad Católica de Chile, 1984.
11. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA**, Editorial Jurídica de Chile, 8ª Edición Oficial, 2001.
12. **CUEVAS FARREN, Gustavo**, "Lecciones de Derecho Constitucional Chileno", Tomo I, Génesis y Características de la Constitución de 1980, Bases de la Institucionalidad y Derechos Fundamentales y su Protección, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Mayor, 1ª edición, 2003.
13. **CHILE 2005, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA**, Edición Especial, Diario Oficial de la República de Chile, La Nación, Domingo, 2005.
14. **DANIEL ARGANDOÑA, Manuel**, "La Organización Administrativa en Chile, Bases Fundamentales", Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición, 1985.
15. **DE KONINK, Charles**, "De la Primacía del Bien Común contra los Personalistas, El Principio del Orden Nuevo", Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1952.

16. **DÍAZ ARAUJO, Enrique**, "La Política del Bien Común", Cuadernos de Política (En Serio), Mendoza, Argentina, Ediciones El Testigo, 2004.

17. **DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA** (21ª ed.) 2 volúmenes. Espasa. Calpe. Madrid. 1992; vid. vol. 2 oficialidad/p. 1467 col. 2; marcialidad/p. 1322 col. 2, y vialidad/p. 2088, col. 2.

18. **D' ORS, Alvaro**, "Una introducción al estudio del derecho", Rialp, Madrid, 1963 (2ª ed., Valparaíso, 1976).

19. **EGÜES, Carlos**, "Las ideas políticas en el constitucionalismo argentino del siglo XIX, Un aporte metodológico", Apartado de la Revista de Historia del Derecho N° 24, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1996.

20. **EVANS DE LA CUADRA, Enrique**, "Los Derechos Constitucionales", Santiago, Editorial Jurídica de Chile, Tomo I, 1986.

21. **GUZMÁN ERRÁZURIZ, Jaime**, "Derecho Político, Apuntes de las clases del profesor Jaime Guzmán Errázuriz", Editores Gonzalo Rojas Sánchez, Marcela Achurra González y Patricio Dussallant Balbontín, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1ª edición, 1996.

22. **IBÁÑEZ SANTA MARÍA, Gonzalo**, "El Bien Común: Concepto y Analogía", Santiago, II Jornadas de Derecho Natural, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile, Ediciones Nueva Universidad, 1ª edición, 1975.

23. **LEY N° 18.695, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES**, en "Constitución Política de la República", Apéndice, 8ª Edición Oficial, Editorial Jurídica de Chile, 2001.

24. **LIRA PÉREZ, Osvaldo**, "Ontología de la Ley, Ley Eterna, Ley Natural, Ley Humana", Santiago, Editorial Conquista, 1ª edición, 1986.

25. **MASSINI, Sagués y Soto Kloss**, "Principio de Subsidiariedad", Revista de Derecho Público, N° 39/40, 1986.

26. **MEINVIELLE, Julio R.**, "Crítica de la Concepción de Maritain sobre la Persona Humana", Buenos Aires, Ediciones Epheta, 2ª edición, 1993.

27. **MILLÁN PUELLES, Antonio**, "Persona Humana y Justicia Social", Madrid, Ediciones RIALP, S.A., 3ª edición, 1976.

28. **MOHOR A., Salvador**, "Concreción Institucional de los Principios de Derecho Público que Inspiran la Nueva Constitución", Revista de Derecho Público, N° 29-30, Enero-Diciembre 1981, Publicación del Departamento de Derecho Público, La Constitución de 1980, Comentarios, Undécimas Jornadas de Derecho Público, Noviembre de 1980, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1981.

29. **ORTÚZAR ESCOBAR, Enrique**, "La Constitución de 1980. Razón de ser del régimen fundacional que ella instaura, Política, Chile 1973–1983, Enfoques para un decenio", Edición especial, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, Santiago, Noviembre 1983.
30. **PANTOJA BAUZÁ, Rolando**, "La Organización Administrativa del Estado", Editorial Jurídica de Chile, 1ª edición, 2004.
31. **PFEFFER URQUIAGA, Emilio**, "Manual de Derecho Constitucional", Tomo I, Santiago, Editorial Jurídica Ediar-ConoSur Ltda., 1987.
32. **RAMELLA, Pablo A.**, "La Estructura del Estado", San Juan, Argentina, Ediciones Depalma, 2ª edición, 1993.
33. **REPERTORIO DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA CHILENAS, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE 1980**, Recopilación y redacción: Mario Verdugo Marinkovic y Emilio Pfeffer Urquiaga, Editorial Jurídica de Chile, 1ª edición, 1993, Capítulo I, Bases de la Institucionalidad.
34. **REYES RIVEROS, Jorge**, "El Principio de Juridicidad y la Modernidad", Revista Chilena de Derecho, Actas XXIX Jornadas Chilenas de Derecho Público, Santiago, 5, 6 y 7 de noviembre de 1998, Aspectos Generales del Derecho Público, Derecho Político y Constitucional, Derecho Administrativo y Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Número Especial, 1998.
35. **SAMPAY, Arturo Enrique**, "La Reforma Constitucional", MXMXLIX, Capítulo II, Orientación de la reforma constitucional. "Informe del despacho de la mayoría de la Comisión Revisora de la Constitución en el debate en general, pronunciado en la sesión de la Convención Nacional Constituyente el 8 de marzo de 1949. Diario de Sesiones. La Plata, Ediciones de Biblioteca LABOREMUS, 1949.
36. **SCHMITT, Carl**, "Para la filosofía política de la contrarrevolución", en Interpretación europea de Donoso Cortés, Madrid, Rialp, 1963.
37. **SILVA BASCUÑÁN, Alejandro**, "Tratado de Derecho Constitucional", Tomo IV, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1997.
38. **SOTO KLOSS, Eduardo**, "La servicialidad del Estado, base esencial de la institucionalidad", Revista de Derecho Público, Nos. 57/58, Enero – Diciembre de 1995, XXVI Jornadas de Derecho Público, "La servicialidad del Estado", (Tomo I), Publicación del Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
39. **SOTO KLOSS, Eduardo**, "Derecho Administrativo, Bases Fundamentales", Tomo II, El principio de juridicidad, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1ª edición, 1996.
40. **SOTO KLOSS, Eduardo**, "Derecho Administrativo, Bases Fundamentales", Tomo I, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1ª edición, 1996.

41. **SOTO KLOSS, Eduardo**, "La Primacía de la Persona Humana, Principio Fundamental del Derecho Público Chileno", Revista de Derecho, Universidad Católica de la Santísima Concepción, Vol. V, N° 5: 21-26, 1996.
42. **URETA SILVA, Ismael**, "Recurso de Amparo Económico", Santiago, LexisNexis Chile, 2ª edición actualizada por Ricardo Riesco Eyzaguirre, 2002.
43. **VACHET, ANDRÉ**, "La ideología liberal", Madrid, Ed. Fundamentos, t. I., 1972.
44. **VALDÉS PRIETO, Domingo**, "La Discriminación Arbitraria en el Derecho Económico", Santiago, LexisNexis Chile, 1992.
45. **VERDUGO MARINKOVIC, Mario, Pfeffer Urquiaga, Emilio y Nogueira Alcalá, Humberto**, "Derecho Constitucional", Tomo I, Sección Segunda, Bases de la Institucionalidad, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición, 1997.
46. **WIDOW ANTONCICH, Juan Antonio**, "El Hombre Animal Político, Orden Social Principios e Ideologías", Santiago, Editorial Universitaria, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 2ª edición, 1988.
47. **WIDOW LIRA, José Luis**, "La naturaleza política de la moral", Santiago, RIL editores, 2004.
48. **ZAPATA L., Patricio**, "La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Santiago, Imprenta VIS Ltda., 1994.