

LO ESENCIAL EN LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION

ALEJANDRO SILVA BASCUÑÁN*
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Católica de Chile

1. El fenómeno constitucionalista se manifiesta en Chile desde el comienzo de su vida independiente. Si tiene, por cierto, un acentuado carácter puramente orgánico en los primeros documentos, muy pronto se va haciendo más completo a medida que se incorpora en ellos el reconocimiento de los derechos ciudadanos.

En este último aspecto los rasgos marcadamente individualistas que presenta el texto primitivo de 1833, toman ya una fisonomía que tiende a lo social cuando en 1874 se agregan en la enunciación de la Carta los derechos de reunión, de asociación y los derechos de petición y la libertad de enseñanza.

La Constitución de 1925 no sólo afirma el reconocimiento y régimen de las libertades tradicionalmente aseguradas, sino que busca sistematizar en un solo precepto lo que venía disperso en párrafos separados en la Carta precedente.

Reflejando, por otra parte, la evolución del pensamiento político, —en la época fuertemente empapado en lo sociológico—, que se expresa con autenticidad en las obras de León Duguit, la Carta de 1925, en el N° 10 del artículo del mismo número, cambia, en efecto, la concepción puramente individualista del derecho de dominio, al someter su ejercicio a las limitaciones o reglas que exigieran el mantenimiento y el progreso del orden social. En el N° 14 del mismo precepto, por otra parte, se establece que la protección al trabajo, la industria y a las obras de previsión social debe proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia.

Pues bien, no obstante el avance que traduce la Carta de 1925 en la reglamentación del derecho de propiedad, será éste el que haya de recoger las inquietudes sociales que caracterizan el suceder colectivo bajo su imperio. Es así cómo en torno del régimen de este derecho se aprueban tres reformas que buscan, sucesivamente, hacer posible la reforma agraria, intensificada más adelante y nacionalizar la industria cuprífera¹.

*Con la colaboración de María Pía Silva Gallinato, ayudante de Derecho Constitucional.

¹Ley 15.295 de 8 de Octubre de 1963, Ley 16.615 de 20 de Enero de 1967, Ley 17.450 de 16 de Julio de 1971.

Será, cabalmente, la negativa del presidente Allende a promulgar, por no encontrarla suficientemente abierta a su ideal socialista, una cuarta reforma constitucional relativa al derecho de propiedad que fijaba diversas áreas de la economía —privada, estatal y mixta—, una de las causas determinantes de la crisis política producida el 11 de Septiembre de 1973.

LA EVOLUCION INSTITUCIONAL

2. En Chile el proceso de constitucionalización enfrenta los mismos tropiezos que en las repúblicas hermanas, abiertas, como la nuestra y como toda democracia moderna, a la lógica del postulado de la soberanía del Parlamento. Surgió ésta en la lucha del pueblo inglés frente al monarca absoluto. Se afirmó luego la primacía de la voluntad de los mandatarios del pueblo, al amparo de la filosofía de Rousseau que proclama la omnipotencia de la soberanía.

Esos fundamentos, en que se empapa el constitucionalismo criollo, se unieron al sagrado respeto a la doctrina de la separación de los poderes, que marcara tan fuertemente al modelo norteamericano admirado con fervor en las nuevas repúblicas de este continente.

Unidos todos los factores que se han recordado a la doctrina contractualista, como origen de la sociedad política y de la dirección que ella requiere, condujeron en Chile, como en las naciones hispanoamericanas, a la exagerada tendencia a respetar la letra de la ley como obra del Parlamento y, por lo tanto, de la soberanía de la sociedad gobernada.

Dentro de la concepción política así constituida, en las contiendas que hubieron de resolver los tribunales nacionales, si lograron en ocasiones imponer la primacía de la Carta sobre los abusos de la autoridad administrativa, no se atrevieron jamás a prescindir, en la solución de las controversias, de la sustancia preceptiva de la ley aprobada por el Congreso. Enfrentarse al Ejecutivo y, con mayor razón, al legislativo, les parecía incompatible con la fidelidad al principio de la separación de los poderes.

3. La Constitución de 1925 incorpora a nuestro ordenamiento constitucional el principio de que la magistratura ordinaria, dentro del postulado de la jerarquía de las normas, debe hacer prevalecer el imperio de la Carta sobre el de la ley emanada del Parlamento.

Lo hace, en efecto, a través del art. 86 de la Ley Fundamental, al entregar a la Corte Suprema la facultad de declarar inaplicable, en los casos particulares de que conociera o le fueran sometidos en recurso interpuesto en juicio que se siguiera ante otro tribunal, cualquier precepto legal contrario a la Consti-

tución. El recurso podía deducirse en cualquier estado del juicio sin que se suspendiera la tramitación.

Se siguió en tales términos la solución acogida en Estados Unidos en el famoso fallo de 1803, pero confiando la facultad a su exclusivo ejercicio por la Corte Suprema y limitando su efecto al caso en que se pronuncie la declaratoria. No puede olvidarse, por otra parte, que en nuestro sistema de jurisprudencia no hay obligación de fallar más adelante en el mismo sentido en un caso semejante.

4. La ley 17.284, de 23 de Enero de 1970, representa en nuestro país otro paso importantísimo en esta tendencia a hacer efectiva la superioridad de la Ley Fundamental, al modificar la Carta de 1925 para establecer el Tribunal Constitucional.

El tribunal dispuso de un corto período para ejercer sus funciones, puesto que se vieron interrumpidas por el pronunciamiento militar del 11 de Septiembre de 1973, que, como era lógico, muy pronto decretó su disolución.

La dilucidación de los problemas que llegaron a conocimiento del tribunal puso de relieve la preparación de sus integrantes y las doctrinas e interpretaciones que consagró en sus fallos fueron en muchas materias de real consistencia y valioso aporte².

Fundamentalmente en las diecisiete decisiones que adoptó se pronunció en torno a discrepancias surgidas entre la mayoría adversa en ambas ramas del Parlamento y el Jefe de Estado.

Dos interpretaciones del Tribunal de mucha trascendencia merecieron, sin embargo, fuerte crítica, porque parte importante de la opinión pública consideró que su actuación no había contribuido, en ambos casos, a fortalecer el sistema institucional.

Nos referimos, en primer término, a la sentencia en virtud de la cual el Tribunal Constitucional consideró que era posible al Presidente de la República designar en otra cartera ministerial a quién sufriera ya la destitución por la sentencia del Senado recaída en el juicio político³.

La otra situación a que quisimos referirnos recae en la respuesta a la consulta que le formuló el Presidente de la República, relativa a la regularidad de la gestación de la Ley de Reforma Constitucional, que ya citamos, por la cual se fijaban

²Puede consultarse en "La Reforma Constitucional de 1970" el estudio del autor sobre la materia; los textos de los fallos publicados por la Editorial Jurídica de Chile, 1972 y 1973; "El Tribunal Constitucional de Chile" (1971-1973) por don Enrique Silva Cimma, Caracas, 1977.

³Rol N° 3 sentencia de 10 de Febrero de 1972.

diversas áreas en la economía. Luego de aprobado el proyecto por las Cámaras y ratificado en el Congreso pleno, el Presidente expresó su discrepancia sobre la manera cómo el Congreso se había pronunciado en torno de las observaciones formuladas por él. Por tal discrepancia, el Presidente no había querido promulgarlo, no obstante el criterio de la Contraloría.

Pues bien, frente a la consulta del jefe de Estado, el Tribunal Constitucional, por mayoría, se declaró incompetente para pronunciarse en la discrepancia, basándose en que la Carta no mencionaba expresamente la facultad de controlar la constitucionalidad de un proyecto de reforma constitucional. Esta abstención contribuyó, como ya dijimos, a agudizar la crisis política⁴.

LOS CAMBIOS DE 1980

5. La Constitución de 1980 da nuevos e importantes pasos a fin de hacer prevalecer la Constitución Política sobre toda otra norma o decisión que se produzca en el Estado.

A tal objeto tienden las siguientes nuevas medidas, añadidas a los cambios que introduce a la organización y competencia del Tribunal Constitucional que luego precisaremos:

a) Establecer que los preceptos de la Constitución obligan tanto a los titulares e integrantes de los órganos del Estado como a toda persona, institución o grupo⁵.

b) Dispone que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella⁶.

c) Reitera el contenido del art. 4 del texto precedente, incorporando la mención a la Constitución, al disponer que ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes⁷.

d) Garantiza a toda las personas "la seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio⁸."

⁴Rol N° 15 sentencia de 30 de Mayo de 1973.

⁵Artículo 6 inciso 2°.

⁶Artículo 6 inciso 1°.

⁷Artículo 7 inciso 2°.

⁸Artículo 19 N° 26.

e) Incluye entre las causales de cesación en las funciones de Diputado o Senador, la de que el parlamentario “propicie el cambio del orden jurídico o institucional por medios distintos de los que establece esta Constitución”⁹.

f) Confirman la facultad de declarar inaplicable, para casos particulares, determinado precepto legal por ser contrario a la Constitución, siempre otorgándola a la Corte Suprema, pero con tres cambios importantes: puede ahora ejercerla de oficio; en cualquiera gestión, aunque no sea juicio, y con la posibilidad de ordenar la suspensión del procedimiento mientras se pronuncia sobre el recurso¹⁰.

g) Se incorpora al texto de la Carta la facultad de la Contraloría General de la República, que antes se encontraba sólo en la ley, de examinar la legalidad de los actos de la administración, pero prohíbe la dictación de decretos de insistencia cuando la representación de ilegalidad hecha por el Contralor se funda en que el acto administrativo en trámite es contrario a la Constitución.

Si el Presidente, en esa eventualidad, mantiene su decisión, debe consultar al Tribunal Constitucional¹¹.

h) Dispone que las Fuerzas Armadas “garantizan el orden institucional de la República” y que Carabineros se integra con ellas en la “misión de garantizar el orden institucional de la República”¹².

i) La Constitución, de acuerdo con el texto modificado, faculta al Consejo de Seguridad para “hacer presente, al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional”¹³.

j) La Constitución, en fin, robustece el principio de supremacía al determinar el sistema de su propia reforma, la Carta precedente. Esto se manifiesta en los más altos quórum exigidos y en la diferenciación que en relación a ellos hace según las materias a que el proyecto contra la voluntad del Presidente de la República¹⁴.

6. En el plebiscito de 30 de Julio de 1989 triunfaron las siguientes alteraciones dispositivas respecto del texto primitivo, que también propenden al objetivo que se analiza:

⁹ Artículo 57 inciso 5º.

¹⁰ Artículo 80.

¹¹ Artículo 87 y 88 incisos 2º y 3º.

¹² Artículo 90 incisos 2º y 3º.

¹³ Artículo 96 letra b).

¹⁴ Artículos 116, 117 y 119.

a) Se agrega, en el inciso segundo del art. 5, que el ejercicio de la soberanía no sólo reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, sino que 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”.

b) Derogando el art. 8 del texto primitivo de la Constitución, que había merecido fuertes críticas porque afectaba al pluralismo de las ideas políticas indispensable en una democracia, añade tres incisos en el N° 15 del art. 19, que se refiere al derecho de asociación. Dispone ahora que “la Constitución garantiza el pluralismo político. Son inconstitucionales los partidos, movimientos y otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar su inconstitucionalidad”. El precepto además contempla algunas sanciones a las “personas que hubieren tenido participación en los hechos que motiven la declaración de inconstitucionalidad” que contenga la sentencia.

ORGANIZACION Y COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. El Tribunal Constitucional que introdujo la Carta de 1925, según su reforma por la ley 17.284, se componía de cinco miembros, tres de los cuales abogados designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado y dos Ministros de la Corte Suprema designados por ella.

El organismo que consagra la Carta de 1980 está constituido, entre tanto, por designación de tres Ministros de la Corte Suprema, elegidos por ella por mayoría absoluta en votaciones sucesivas y secretas, y por cuatro abogados, de los cuales uno de nombramiento del Presidente de la República, dos elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional y uno, en fin, por el Senado por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio.

8. Las atribuciones del Tribunal le permitan conocer, según su creación primitiva de 1970, de las cuestiones de constitucionalidad que surgieran en la tramitación de los proyectos de ley, de los tratados y de los decretos con fuerza de ley; de las cuestiones que se suscitan en relación a la convocatoria del plebiscito; de los problemas de inhabilidad, de designación, permanencia o incompatibilidad de los Ministros de Estado; de los reclamos que se produjeran en caso de que el

Presidente no promulgase una ley cuando debía hacerlo o promulgare un texto diverso al que constitucionalmente correspondía y, por último, de las contiendas de competencia que determinarían las leyes¹⁵.

La Constitución de 1980 reproduce, por su parte, todas esas facultades, salvo la última que mencionaremos.

A las funciones que le habían confiado la reforma de 1970, se agregan en la actual Carta el control obligatorio de constitucionalidad de las leyes interpretativas y de las orgánicas y las facultades de resolver cuestiones de constitucionalidad sobre los proyectos de reforma constitucional; de conocer reclamos en caso de dictarse un decreto inconstitucional; de pronunciarse sobre la constitucionalidad de un decreto o resolución del Jefe de Estado representado como inconstitucional por el Contralor; de declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones, movimientos o partidos políticos, como asimismo la responsabilidad de las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motivaron tal declaración; de informar al Senado en los casos de renuncia del Presidente o de imposibilidad en el ejercicio de su cargo; de pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo parlamentario, y de resolver, en fin, sobre la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria cuando se refieran a materias reservadas a la ley¹⁶.

DIVERSA INDOLE DE LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL

9. en el análisis de las funciones del Tribunal Constitucional debe tenerse en cuenta, en primer término, que están ellas señaladas taxativamente por el texto. Este en ningún momento autoriza al legislador para conferirle otras facultades que las que la Carta indica.

Tiene sólido fundamento, por lo tanto, la sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de Febrero de 1987 que confirma la interpretación que acabamos de sostener¹⁷.

Consecuentemente con la forma limitativa de la enunciación de las facultades que hace la Carta, el Tribunal Constitucional no puede ejercer de oficio ninguna atribución diferente de las indicadas. No es, pues, un órgano de consulta al cual pueda acudir para presentarle problemas que no estén previstos en el texto, y por la misma trascendencia de su misión, debe mostrarse en todo instante preocupado de no atribuirse otra autoridad o derechos que los que expresamente le

¹⁵Artículo 78 b).

¹⁶Artículo 82 Nros. 1, 2, 5, 6, 7, 9, 11 y 12.

¹⁷Rol N° 43, considerando 34.

haya conferido la Carta, para no ser él quien empiece por infringir una base sustancial de la misma Constitución¹⁸.

10. Una primera clasificación de las funciones encomendadas al Tribunal podría fundarse en la vía o forma a través de la cual se ha de llegar la materia a su conocimiento y fallo.

Desde el punto de vista recién mencionado, pueden distinguirse, en efecto, aquellas atribuciones en que está llamado a intervenir directamente por precepto explícito de la Carta; las que puede conocer siempre que un órgano constitucionalmente habilitado lleve el asunto a su decisión y, en fin, las que pueden serle presentadas en acción pública por cualquiera persona.

En el primero de los grupos señalados se encuentra exclusivamente el dictamen obligatorio de los proyectos de leyes interpretativas de la Constitución y de leyes orgánicas constitucionales¹⁹. En el tercer grupo se comprende las relativas a la declaración de inconstitucionalidad de fuerzas políticas, a la responsabilidad de las personas comprometidas en las causas que motiven la declaración y, además, a las inhabilidades de los Ministros de Estado²⁰. Todas las demás funciones del Tribunal Constitucional quedan en el segundo de los grupos que definimos²¹.

11. La órbita de la jurisdicción del Tribunal Constitucional puede, desde otra mira, distinguir atribuciones que se relacionan con el control de la función legislativa; otras que se vinculan a actuaciones del Poder Ejecutivo; algunas que importan formas de intervención de carácter orgánico, y en fin, aquellas que presentan índole predominantemente jurídico política.

Son de la primera especie el control de constitucionalidad de las leyes interpretativas y orgánicas constitucionales; y el examen de la constitucionalidad de los proyectos de reforma constitucional, de los tratados y de los decretos con fuerza de ley²².

¹⁸Artículo 7 inciso 2º.

¹⁹Artículo 82 N° 1.

²⁰Artículo 82 N° 7 y 10.

²¹Por el artículo 82 Nros. 2 y 3 conoce a requerimiento del Presidente de la República, por cualquiera de las Cámaras o una cuarta parte de sus miembros en ejercicio; por los Nros. 4 y 12 a requerimiento de cualquiera de las Cámaras; por el N° 5 a requerimiento de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio; por el N° 9 a requerimiento de la Cámara de Diputados o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, igual disposición se aplica en el N° 7 si el afectado fuere el Presidente de la República; y por el N° 11 o requerimiento del Presidente de la República o de no menos de diez parlamentarios en ejercicio.

²²Artículo 82 Nros. 1, 2 y 3.

Vinculada a la función ejecutiva y administrativa pueden considerarse las facultades que inciden en el decreto de convocatoria a plebiscito; la negativa de promulgación de una ley o la promulgación de un texto diverso de el que corresponda; la dictación de un decreto inconstitucional; el pronunciamiento sobre la representación del Contralor fundada en la inconstitucionalidad; y el examen de las decisiones de la potestad reglamentaria en cuanto puedan recaer en el campo de la ley²³.

Casos en que el Tribunal es llamado a adoptar decisiones que se proyectan en la conformación de otros órganos, son el pronunciamiento sobre las cuestiones vinculadas al estatuto de los Ministros de Estado y al de los parlamentarios²⁴.

Tienen, por último, rasgos predominantemente jurídico políticos de gran trascendencia el informe que debe dar al Senado en caso de renuncia del Jefe de Estado al cargo presidencial o de imposibilidad de ejercerlo y la facultad del Tribunal de declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones, movimientos o partidos políticos²⁵.

12. Pueden, asimismo, agruparse las atribuciones conferidas al Tribunal Constitucional según el momento en que es llamado a ejercer su jurisdicción, en preventivas o represivas, o sea, si el requerimiento al Tribunal ha de hacerse antes o después de la perfección de la norma legal o del acto administrativo.

El control obligatorio de las leyes interpretativas y de las orgánicas, es previo a su promulgación²⁶, como lo debe de ser el requerimiento en las cuestiones que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley, de los de reforma constitucional o de los tratados²⁷. Resulta también de carácter previo a su perfeccionamiento la resolución de las cuestiones que se presentan en relación a los decretos con fuerza de ley que el Contralor hubiere rechazado por inconstitucionales²⁸. Ha de considerarse igualmente de índole preventiva la resolución de los reclamos que se formulen por no promulgación de una ley cuando deba hacerse²⁹ o la constitucionalidad de los decretos o resoluciones representados como inconsti-

²³ Artículo 82 Nros. 4, 5, 6 y 12.

²⁴ Artículo 82 Nros. 10 y 11.

²⁵ Artículo 82 N° 9 en relación con los Artículos 49 N° 7 y 82 N° 7.

²⁶ Artículo 82 N° 1.

²⁷ Artículo 82 N° 2.

²⁸ Artículo 82 N° 3.

²⁹ Artículo 82 N° 5.

tucionales por el Contralor³⁰; lo es fin, el informe que debe dar al Senado en caso de renuncia o impedimento del Presidente de la República³¹.

Presenta el rasgo de represivo, por pronunciarse formalizada ya la norma, el ejercicio por el Tribunal Constitucional de las facultades que se le otorgan respecto de un decreto con fuerza de ley³².

Lo mismo ocurre cuando, dentro de diez días de publicado un decreto de convocatoria a plebiscito, se promueve una cuestión ante el Tribunal³³.

También cabe considerar como función represiva la decisión del problema que tenga por causa la promulgación de un texto de ley diverso al que constitucionalmente corresponda o la dictación de un decreto inconstitucional³⁴.

Por último, de índole represivo es la facultad de resolver sobre la constitucionalidad de los actos de la potestad reglamentaria que se extiendan a materias propias de ley³⁵.

Puede, entretanto, surgir en cualquier tiempo el conocimiento por el tribunal del requerimiento de declaración de institucionalidad de las fuerzas políticas y el fallo de cuestiones relativas al estatuto de los Ministros de Estado y de los parlamentarios³⁶.

13. En relación a las circunstancias de hecho que deben ser tomadas en cuenta por el Tribunal, basta en general que se imponga de los antecedentes en relación a los cuales debe pronunciarse. La ley orgánica constitucional contiene normas destinadas a obtener que, junto con el requerimiento, se proporcionen todos los antecedentes que configuran la situación de resolver³⁷.

Diferente es la situación tocante a la declaración de inconstitucionalidad de los grupos políticos o de los parlamentarios; en ellos debe no sólo conocer los antecedentes ya producidos sino determinar él mismo cuestiones de hecho, fundantes de la respectiva resolución, y en relación a las cuales, como lo contempla la ley orgánica del Tribunal, debe abrirse un período de prueba y recibirse la que sea pertinente³⁸.

³⁰ Artículo 82 N° 6.

³¹ Artículo 82 N° 9.

³² Artículo 82 N° 3 e inciso 7°.

³³ Artículo 82 N° 4 e inciso 8°.

³⁴ Artículo 82 N° 5 e inciso 11°.

³⁵ Artículo 82 N° 12.

³⁶ Artículo 82 Nros. 7, 10 y 11.

³⁷ Ley 17.997, Artículos 34 inciso 3° y 39 inciso 2°.

³⁸ Artículos 53 N° 5 e inciso final 56, 57, 64 N° 4 e inciso final, 67 y 68 de la ley 17.997.

14. Diferente es también la naturaleza de la función del Tribunal a la luz de los efectos que producen sus resoluciones.

Como lo estipula el inciso 2 del art. 83, las disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales no podrán convertirse en ley en el proyecto de ley, de tratado, de reforma constitucional o de decreto con fuerza de ley de que se trate³⁹.

“Resuelto por el Tribunal que un precepto legal determinado es constitucional, la Corte Suprema no podrá declararlo inaplicable por el mismo vicio que fue materia de la sentencia”.

“En los casos de los números 5º y 12º (que se refieren a decretos inconstitucionales) —continúa expresado el inciso segundo del art. 83— el decreto supremo impugnado quedará sin efecto de pleno derecho, con el solo mérito de la sentencia del Tribunal que acoja el reclamo”.

Si se trata de definir la constitucionalidad de un decreto o resolución representado por el Contralor, el Jefe de Estado deberá atenerse al criterio del Tribunal y ello le llevará a desistirse del acto administrativo o a insistir en el texto primitivo si el Tribunal le dio su conformidad o, en fin, a adecuarlo al criterio de éste⁴⁰.

En caso de convocatoria a plebiscito el Tribunal tendrá que establecer el texto definitivo de la consulta cuando proceda y fijar nueva fecha para celebrarlo si faltaren menos de treinta días para su realización, contados desde la fecha en que resuelva⁴¹.

Tratándose del reclamo por no promulgar una ley o haber promulgado un texto diverso, el Tribunal lo hará respecto del texto que no lo haya sido o rectificará la promulgación incorrecta⁴².

Declarada por el Tribunal la inconstitucionalidad de los grupos políticos, se disuelven éstos y se generan las inhabilidades para quienes han cometido los hechos que provocaron la declaración⁴³.

En relación a los problemas que se vinculan al estatuto de la función parlamentaria o de los Ministros de Estado, se producen los efectos propios de la naturaleza del problema propuesto, según lo reconoce la ley orgánica constitucional⁴⁴.

³⁹Artículo 82 N° 1, 2 y 3.

⁴⁰Artículos 82 N° 6 y 88 inciso 3º.

⁴¹Artículo 82 inciso 9 y 10.

⁴²Artículo 82 N° 5 e inciso 11º.

⁴³Artículo 82 N° 7 y 19 N° 5.

⁴⁴Artículo 82 Nros. 10 y 11 y Artículo 59 de la ley 17.997.

OBJETIVOS DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y DE SU CONTROL

15. Para lograr un mejor conocimiento de la misión a que está llamado el Tribunal Constitucional, es útil prestar atención a los diversos objetivos a que se orientan los preceptos que se incorporan a la Ley Fundamental.

En ésta se incluyen, sin duda, tanto reglas que se enmarcan en el constitucionalismo, para asegurar la supremacía efectiva del cuerpo normativo superior, como otras que definen las bases del Estado de Derecho que el constituyente traza.

Si el constitucionalismo se dirige a consagrar en un texto escrito, simultáneamente, el estatuto del poder público y el de la libertad de los gobernados, sus mandatos inciden, ya en la fijación del marco institucional u orgánico del aparato de autoridad directiva que impera, ya en la descripción de los rasgos del ideal que por su intermedio pretende concretar en la vivencia de la comunidad humana que se regirá por él.

Si se tiene presente su esencia normativa, los preceptos de la Constitución pueden, en efecto, precisarse según las siguientes finalidades:

- a) Registrar las características de la sociedad de la que el Estado es su expresión jurídica.
- b) Describir lo esencial del fin del Estado.
- c) Definir la estructura del poder público y del régimen de gobierno que se implanta.
- d) Reconocer los derechos de las personas y de los grupos que conforman la sociedad política, asegurarles las libertades que requieren, fijando sus limitaciones y garantizando la posibilidad de su efecto ejercicio, en tiempo normal y los estados excepcionales.
- e) Organizar el cuerpo político y la participación de sus integrantes en la determinación y conducción del interés general, directamente o por quienes elijan.
- f) Estructurar los distintos órganos de autoridad, su generación y composición y las atribuciones que se les otorgan.
- g) Fijar el procedimiento de reforma de la misma Carta.

16. El análisis que hemos practicado nos permite comprender que, en el ejercicio de las numerosas facultades conferidas por la Carta al Tribunal, los problemas que éste habrá de resolver consistirán, a veces, en la comparación de la sustancia normativa del texto de la Ley Fundamental con el del precepto de rango legal en trámite de gestación; otras recaen, entre tanto, en la necesidad de respetar

las diversas esferas de la jerarquía normativa, —especialmente compleja en la actual Carta; algunas incidirán en la observancia de las formalidades y requisitos procesales y adjetivos; varias, en fin, deberán inspirarse en un buen criterio para el mejor cumplimiento de los preceptos o en relación a las decisiones de otros órganos.

Será difícil encontrar que, en el ejercicio de una cualquiera de las facultades confiadas al Tribunal, no se requiera en algún grado el aporte de la visión que nazca simultáneamente de los diversos puntos de mira que acabamos de insinuar.

Por otra parte, en atención a la diversidad de objetivos que persiguen los preceptos de la Carta, la tarea confiada al tribunal Constitucional tiene, dentro de la unidad sustancial del edificio que ella construye, índole diversa en cuanto algunas cuestiones por resolver se definirán principalmente por las indicaciones de la ciencia y de la técnica jurídica, en tanto que otras decisiones habrán que fundarse más bien en la filosofía que el texto traduce en orden a su concepto de la persona, de la sociedad y del fin del Estado.

LAS SENTENCIAS DE 1981-1990

17. Para apreciar la labor efectuada por el Tribunal Constitucional puede contribuir el conocimiento de los siguientes datos:

a) *En relación con cada una de las facultades otorgadas al Tribunal, según la enumeración del artículo 82, la materia de dichas sentencias se determinan así:*

1º Control de las leyes interpretativas (82 Nº 1)	1
2º Control de las leyes orgánicas constitucionales (82 Nº 1)	98
3º Cuestiones de constitucionalidad de los proyectos de ley (82 Nº2)	7
4º Declaración de inconstitucionalidad de partidos políticos (82 Nº7)	2
5º Declaración de responsabilidad por atentados contra la institucionalidad (82 Nº8)	2
6º Inhabilidad de Ministros de Estado (82 Nº10)	1
7º Deja sin efecto sanción del artículo 8	1

b) *Contenido dispositivo de las sentencias:*

1º Es constitucional el proyecto	86
2º Hay normas inconstitucionales	15

3º No es propio de ley orgánica sino de ley común	58
4º Se aceptan como constitucionales "en el entendido"	5
5º Carece de atribuciones para interpretar Constitución anterior	1
6º No es interpretación de la Constitución sino de una ley	1
7º No se pronuncia sobre la constitucionalidad	1
8º No se pronuncia porque el precepto se remite a otras leyes	3
9º No ha lugar al requerimiento	4
10º Deja sin efecto sanciones	1
11º Da lugar a requerimiento en virtud del artículo 8	8

c) *Concordancia de los sentenciadores:*

1º Por unanimidad	85
2º Con votos disidentes	20
3º Con prevenciones	7

d) *Según el año de su dictación:*

1981	10
1982	5
1983	4
1984	1
1985	14
1986	6
1987	8
1988	12
1989	27
1990	25

112

18. La consideración de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en las 112 sentencias que al escribir estas líneas ha dictado, pone de relieve que gran parte de ellas recaen en el examen de los proyectos de leyes orgánicas. Estas han debido promulgarse en cumplimiento perentorio de las disposiciones pertinentes de la Carta para posibilitar el funcionamiento de las nuevas instituciones.

En este ámbito, el aporte ha sido valioso, en orden a la fijación de la esfera de competencia en que deben encuadrarse, a fin de que no falten las normas que se requieren ni se otorguen tal jerarquía a reglas que corresponde mantener en el campo de la legislación común o en el de potestad reglamentaria.

Si gran parte de la jurisprudencia sentada en los fallos del Tribunal Constitucional se concentró en el dictamen obligatorio de las leyes orgánicas constitucionales, se han dictado, a la inversa, escasas sentencias sobre cuestiones llevadas ante él por los órganos habilitados para presentárselas. Estas circunstancias se explican fácilmente por la concentración del poder político, por lo demás acentuadamente personalizado, y por la carencia de libertades efectivas de la oposición ciudadana, del todo ajena a la participación en el ejercicio del poder público, factores ambos que concurren a que, salvo en dos ocasiones, no lleguen a conocimiento del Tribunal discrepancias surgidas en el seno del aparato oficial o que deban presentarse y decidirse, si existieron, en el seno de éste.

19. En nuestra opinión, sin duda, el aspecto más trascendental de la misión del Tribunal Constitucional se centra en la necesidad de que respete y proyecte lo esencial de la filosofía en que se inspira la Carta y que ha de entenderse ella procura traducir a lo largo del texto.

Al procesar la sustancia doctrinaria cabe anotar que el constituyente trató de concentrar, en el Capítulo I, sobre las "Bases de la Institucionalidad", la formulación de lo esencial de la filosofía jurídica acogida por él. Ella se desarrolla, también, indiscutiblemente, en preceptos que son su consecuencia y que no figuran en dicho capítulo.

¿Cuáles podrían, en síntesis, estimarse como los puntos básicos del pensamiento filosófico jurídico de la Constitución de 1980?

Creemos que tales principios son los siguientes:

1. La concepción de la estructura de la sociedad política, no como simple coexistencia de individuos, sino de personas, de familias y de cuerpos intermedios. Se dice así que "la familia es el núcleo fundamental de la sociedad" y

que "el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad"⁴⁵.

2. La determinación de que el fin del Estado es promover el bien común y que para ello debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible⁴⁶.

3. La afirmación de que el Estado está al servicio de la persona humana, en el entendido que los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que las personas tienen el derecho a participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional⁴⁷.

4. La afirmación de que el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana⁴⁸. Tan fundamental postulado fue explícitamente confirmado y desarrollado por el cuerpo electoral cuando aprobó, en el plebiscito de 30 de Julio de 1989, que "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 encuentran vigentes"⁴⁹.

5. La afirmación de valores constitucionales fundamentales, como son el respeto a la moral, a las buenas costumbres, el mantenimiento del orden público interior y la seguridad nacional, el resguardo de la vida, de la integridad física y psíquica y del honor de las personas, la promoción de la educación y de la cultura, de la salud, del ambiente descontaminado, del trabajo y de la seguridad social.

Son los que acaban de resumirse objetivos básicos hacia los cuales el constituyente quiere que marche la sociedad política y hacia su logro deben encaminarse las decisiones que se adopten dentro del marco que ella fija.

Los demás aspectos vinculados a la ciencia política y a la técnica jurídica, que se relacionan con el constitucionalismo, con el Estado de Derecho, con la forma de gobierno, con la jerarquía normativa, con la estructuración de los órganos de poder y su competencia, etc., quedan colocados, según la Carta, en una posición de subordinación, en cuanto todos ellos deben convertirse en instrumento al servicio de su finalidad superior que, con alto vigor, por expresión de la propia Carta, está por encima de ella.

⁴⁵ Artículo 1º inciso 2 y 3.

⁴⁶ Artículo 1 inciso 4º.

⁴⁷ Artículo 1º inciso 1º y 5º.

⁴⁸ Artículo 5º inciso 1º.

⁴⁹ Artículo 5º inciso 2º.

20. Hasta aquí el Tribunal Constitucional, en las sentencias que ha pronunciado, ha dado a entender su comprensión de la alta misión a que debe servir en orden a la filosofía del texto.

Creemos que de tal inspiración derivan las siguientes doctrinas que se confirman en las sentencias pronunciadas por él:

a) *Necesidad de dar primacía a una interpretación basada en el contexto de la Carta.*

“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 produzca a anular o a privar de eficacia algún precepto de ella”⁵⁰.

b) *Primacía de la filosofía jurídica:*

“Que el artículo 1 de la Carta Fundamental es de un profundo y rico contenido doctrinario, que refleja la filosofía que inspira nuestra constitución y orienta al intérprete su misión de declarar y explicar el verdadero sentido y alcance del resto de la preceptiva constitucional... El objetivo de este precepto es destacar algunas de las funciones más relevantes que debe ejecutar el Estado en procura de obtener su finalidad básica... Este y no otro es, en esencia, el contenido y alcances del inciso final del artículo 1”⁵¹.

c) *Alcance de la igualdad ante la ley:*

La igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecencialmente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diversas. Por lo tanto, es inconstitucional un precepto que da un trato igual a situaciones desiguales⁵².

⁵⁰Considerando 19, Sentencia recaída en la ley orgánica constitucional relativa al Tribunal calificador de Elecciones, de 24 de Septiembre de 1985, rol 33.

⁵¹Considerando 9, sentencia recaída en un requerimiento formulado en contra del Ministro del Interior, invocando el Artículo 82 N° 10, de 27 de Octubre de 1983, rol 19.

⁵²Considerandos 72 y 73 de la sentencia de 5 de Abril de 1988, rol 53.

d) *Requisitos del proceso justo:*

Es inconstitucional un precepto que no incluye reglas que aseguren al afectado un justo y racional procedimiento si no contiene ni el emplazamiento a la persona respectiva ni la oportunidad para defenderse ni tampoco la posibilidad de deducir recurso alguno ante otra autoridad para reclamar de una eventual decisión indebida⁵³.

Se considera inconstitucional un precepto que no establece normas que aseguren, a quien resulte afectado, un justo y racional procedimiento si no contempla su emplazamiento ni tampoco la oportunidad de defenderse⁵⁴.

Todo juzgamiento debe emanar de un órgano objetivamente independiente y subjetivamente imparcial, elementos esenciales de un debido proceso. Es más, la independencia e imparcialidad del juez no sólo son componentes de todo proceso justo y racional sino, también, elementos consustanciales al concepto mismo de tal⁵⁵.

e) *Requisitos de la ley penal:*

Es inconstitucional un precepto que no describa expresamente la conducta que se sanciona⁵⁶.

f) *Oportunidad de la creación del tribunal que juzga:*

La anterioridad exigida por constituyente en relación al tribunal debe ser con respecto a los hechos que está llamado a juzgar⁵⁷.

LA LABOR FUTURA

20. El 11 de Marzo de 1990, con la plena aplicación de la Carta de 1980, en el ejercicio de las atribuciones del Jefe de Estado y del Congreso Nacional con títulos provenientes de la elección popular, comienza una nueva etapa en la tarea del Tribunal Constitucional que se cumplirá en condiciones muy diversas de las que rigieron hasta dicha fecha.

Es previsible, desde luego, que, dentro de la más indiscutible lealtad al ordenamiento institucional, surjan discrepancias entre los titulares de los órganos habilitados para llevarlas a la decisión del Tribunal, las cuales, como dijimos, no era

⁵³Considerandos 24, sentencia de 8 de Septiembre de 1986, rol 38.

⁵⁴Considerando 63, sentencia de 24 de Febrero de 1987, rol 43.

⁵⁵Considerando 10, sentencia de 21 de Diciembre de 1987, rol 46.

⁵⁶Considerando 59, sentencia de 24 de Febrero de 1987, rol 43.

⁵⁷Considerando 30, sentencia de 18 de Enero de 1990, rol 91.

fácil se formalizaran cuando sobre ellos se proyectaba una fuerte y omnimoda voluntad de mano.

El pluralismo político, expresado en la vitalidad de los partidos y en el seno de las Cámaras, procurarán hacer repercutir, en medio de las vicisitudes de la lucha cívica, diversas legítimas concepciones del bien común, por las cuales luchará la ciudadanía e influirán en la opinión nacional.

Tales circunstancias generarán indudablemente cuestiones más numerosas y, probablemente, de mayor complejidad que aquellas que el Tribunal hubo de conocer y resolver hasta el 11 de Marzo del año en curso.

La previsible situación que vaticinamos hará indispensable que las dotes de los integrantes de tan relevante órgano de jurisdicción se pongan a prueba en problemas que no sólo requerirán el dominio de la técnica de la aplicación del derecho y de percepción e intuición política, sino saber que armonice con la filosofía jurídica que da fundamento a la normativa de la Carta y cuya superioridad ella misma admite y fortalece.

Dadas las características de la etapa comenzada el 11 de Marzo de 1990, no podrá extrañar, y ya se anuncian, muchas tentativas de reforma que se encaminarán, sin duda, de preferencia, a hacer más auténtica y participativa la democracia chilena.

Pues bien, tendrá una gran trascendencia, en el examen de tales iniciativas, el criterio del Tribunal en la interpretación de la filosofía jurídica en la Carta.

La responsabilidad del Tribunal se proyectará en virtud de una facultad que hasta el momento no se ha ejercido, cual es la posibilidad del pronunciarse, justamente, sobre las cuestiones que surjan respecto de la iniciativas de modificación de la propia Ley Fundamental.

