


CRITERIOS DE
HERMENÉUTICA
CONSTITUCIONAL
APLICADOS POR
EL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

CONTRIBUCIÓN
DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL A LA
INSTITUCIONALIZACIÓN
DEMOCRÁTICA


genio Valenzuela Somarriva

Cuadernos del Tribunal Constitucional Número 31 (año 2006)

CRITERIOS DE HERMENÉUTICA
CONSTITUCIONAL
APLICADOS POR EL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL


CONTRIBUCIÓN
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
A LA INSTITUCIONALIZACIÓN
DEMOCRÁTICA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Teléfono (56-2) 640 1820 - 640 1800
Fax (56-2) 633 8354
e-mail.tribunalconstitucional@entelchile.net
CUADERNOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Criterios de Hermenéutica Constitucional
Aplicados por el Tribunal Constitucional


Contribución del Tribunal Constitucional
a la Institucionalización Democrática

Eugenio Valenzuela Somarriva
Inscripción 153.862
Derechos Reservados
Abril 2006
I.S.B.N. 956-8186-02-6

Primera Edición
300 ejemplares
Diseño
José Miguel Cariaga
Producción Gráfica
Marcelo Espinoza
Gráfica Computacional
Impresor LOM ediciones

Eugenio Valenzuela Somarriva
Ministro del Tribunal Constitucional



ÍNDICE

CRITERIOS DE HERMENÉUTICA CONSTITUCIONAL APLICADOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PARTE PRIMERA

PRINCIPIOS GENERALES	11
----------------------------	----

PARTE SEGUNDA

PRINCIPIOS DE CARÁCTER GENERAL	15
--------------------------------------	----

II. 1) Interpretación de la Constitución y de la Ley	15
--	----

II. 2) Interpretación Axiológica	18
--	----

II. 3) Principio de la Unidad de la Constitución	24
--	----

II. 4) Interpretación Finalista o Teleológica	28
---	----

II. 5) Presunción de Constitucionalidad	35
---	----

II. 6) Principio de la Razonabilidad	41
--	----

II. 7) La Historia Fidedigna	49
------------------------------------	----

II. 8) La Seguridad Jurídica como Criterio Hermenéutico	53
---	----

II. 9) La prudencia como elemento de interpretación	59
---	----

II. 10) La Inconstitucionalidad Derivada	63
--	----

NOTAS	67
-------------	----

CONTRIBUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEMOCRÁTICA

CAPITULO I

Introducción	73
--------------------	----

CAPITULO II

El Proyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones	78
---	----

CAPITULO III

El Proyecto de Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos y la Sentencia del Tribunal Constitucional	93
--	----

CAPITULO IV

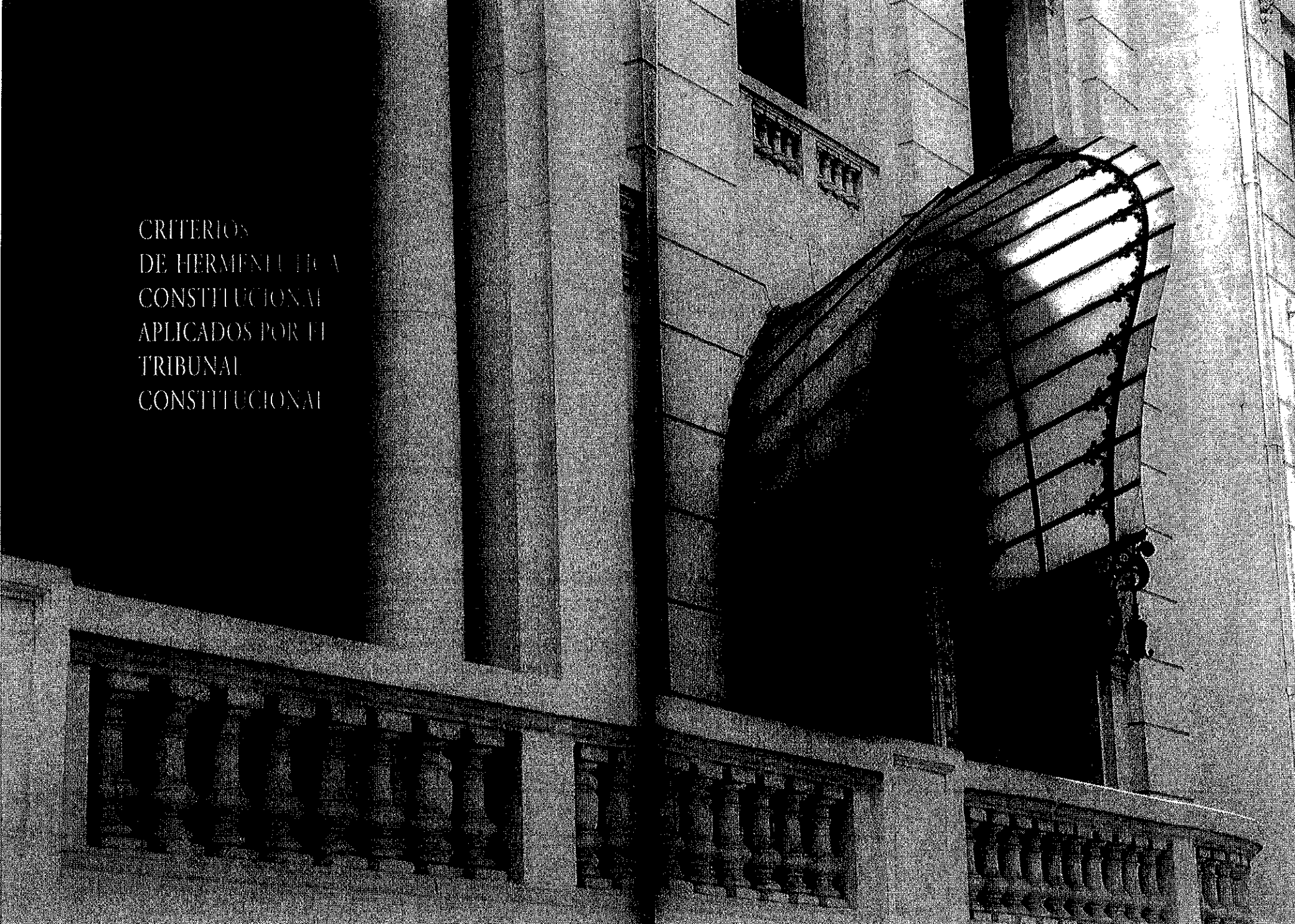
El Proyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios	108
--	-----

CAPITULO V

Evaluación de la Labor del Tribunal Constitucional en la Institucionalización Democrática	121
--	-----

NOTAS	124
-------------	-----

CRITERIOS
DE HERMENÉUTICA
CONSTITUCIONAL
APLICADOS POR EL
TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL



PARTE PRIMERA PRINCIPIOS GENERALES

INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas complejos del constitucionalismo contemporáneo, sobre el cual mucho se ha escrito en nuestros días, es el relativo a los principios o reglas de hermenéutica jurídica aplicables para desentrañar el verdadero sentido y alcance de los distintos preceptos de las Constituciones. Ello se debe, a mi juicio, principalmente, entre otras causas, al mayor valor normativo que han ido adquiriendo los preceptos constitucionales, a la importancia fundamental del tema frente a la proliferación, a partir de la tercera década del siglo XX, de los Tribunales Constitucionales, supremos intérpretes de la Carta Política, y a la evidencia, hoy indiscutible, de que la hermenéutica clásica, conforme a la cual se interpretan las leyes, ha demostrado ser absolutamente insuficiente para lograr el mismo objetivo respecto de las Constituciones. Mientras más se avanza en su estudio sistematizado, surge un creciente aumento de las dificultades, debido a la diversidad de posiciones doctrinales.

Las características propias de las Cartas Fundamentales, tales

como constituir el cuerpo orgánico jurídico supremo destinado a regir la convivencia de los pueblos en sociedad, la circunstancia de que ellas estén inspiradas en principios y valores básicos sobre los cuales descansan sus normas que, al momento de interpretarlas, resultan vitales para precisar su alcance, el hecho de que comprendan conceptos jurídicos amplios e indeterminados, y la necesidad de que perduren en el tiempo, a fin de lograr una verdadera estabilidad política de los Estados destinados a regir, unidas a las innegables consecuencias políticas que provienen de su aplicación práctica a casos concretos, son sólo algunos de los múltiples factores que concurren, simultáneamente, a hacer más difícil y ardua la tarea de interpretar las Constituciones.

Lo anterior, expresado en términos primarios, hace necesario que los órganos del Estado en quienes se radica la misión de velar por el debido cumplimiento de la Carta Fundamental elaboren criterios de hermenéutica claros, con creatividad y fuerza integradora, para ejecutar adecuadamente su misión de ser verdaderos y respetados guardianes de la Ley Suprema.

El Tribunal Constitucional establecido en 1981 ha asumido esta responsabilidad y es así como, a lo largo de sus más de veintitrés años de funcionamiento, ha ido estableciendo un conjunto de principios, conforme a los cuales debe interpretarse la Carta Política.

El objetivo de este trabajo es recopilar y sistematizar dichas reglas, en forma sucinta, a fin de que los intérpretes de la Constitución puedan disponer de un estudio sobre los principales criterios hermenéuticos aplicados por la

Magistratura Constitucional en sus sentencias, complemento indispensable para comprender, con un mayor grado de certeza, el verdadero sentido y alcance de la preceptiva de la Carta Fundamental (1). No pretendo hacer un estudio crítico de dicha jurisprudencia, ni tampoco defenderla, sino tan sólo exponerla en forma objetiva, y a lo sumo esclarecerla en casos muy precisos en que sea necesario. Por lo anterior, no me referiré a lo que la doctrina ha expresado sobre ella, ya que el hacerlo no sólo excedería con creces la finalidad de la tarea impuesta sino, además, desnaturalizaría su objetivo primordial, cual es, ofrecer una especie de repertorio sobre la materia que sea realmente útil, expedito y de asequible comprensión para sus lectores.

Para facilitar el acceso a este trabajo, los criterios hermenéuticos se han clasificado en dos grandes grupos: Principios de carácter general que rigen para todos los preceptos de la Constitución, y Principios de carácter especial, por resultar aplicables a específicas instituciones y materias o en determinadas circunstancias particulares o concretas. En esta Parte me referiré sólo a los primeros, reservando para un segundo volumen, el análisis de los segundos.

En cada caso se expondrá el núcleo esencial del criterio jurisprudencial constitutivo, a mi juicio, de una regla de hermenéutica constitucional, exponiendo luego, en la forma más resumida posible, el caso en que fue aplicada con el objetivo de lograr su mejor entendimiento. Enseguida, se citarán en notas las sentencias más relevantes en las cuales se ha seguido idéntico criterio, indicándose su fecha, el número

del Rol del expediente correspondiente y el considerando respectivo.

Los criterios interpretativos que se exponen en este estudio no son todos los que emanan de la jurisprudencia del Tribunal, sino tan sólo aquellos que he considerado fundamentales, ya sea por la frecuencia con que se recurre a ellos, o por el esfuerzo creativo que denotan las sentencias que los explicitan. En todo caso, en su selección, he tenido especial cuidado de incorporar únicamente aquellos que, a través del tiempo, se han ido consolidando en forma definitiva y, por ende, reflejan, hasta ahora, la doctrina permanente y firme del Tribunal Constitucional.

PARTE SEGUNDA PRINCIPIOS DE CARÁCTER GENERAL

II. 1) INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LA LEY

Los principios hermenéuticos aplicables para interpretar la Constitución son más amplios que los que rigen para las leyes. La Constitución, a diferencia de las leyes ordinarias, “es una super-ley, es una ley fundamental; de aquí la necesidad de establecer con exquisito rigor, su preciso sentido, ya que las exigencias de certeza y seguridad jurídicas son mucho más exigibles en la interpretación del estatuto jurídico de la convivencia política, que establece no sólo quiénes son los órganos legisladores y los procedimientos seguidos para producir las leyes, sino el conjunto de afirmaciones sociales que hacen posible la inserción del individuo en el Estado. En este sentido, la Constitución es la expresión jurídica fundamental del Estado de Derecho.”

“No debe olvidarse, por último, aunque resulte obvio decirlo, que la Carta Fundamental, en virtud del principio de jerarquía normativa, está por sobre las disposiciones de interpretación de las leyes establecidas en el Código Civil”.

La doctrina antes transcrita está contenida en el considerando 13° de la sentencia de 23 de junio de 2001, Rol N° 325, en su primer capítulo, relativa a la competencia del Tribunal y a la legitimación activa para recurrir ante él, en relación con el artículo 82 numerales 5° y 12° de la Constitución.

La cuestión concreta suscitada consistió en resolver si un requerimiento que impugna un decreto dictado en virtud de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, por versar sobre materias propias de ley, se encuentra comprendido en la atribución contemplada en el artículo 82 N° 5° de la Constitución dentro de la expresión “decretos inconstitucionales”, o cae bajo el ámbito de la facultad consagrada en el N° 12 del mismo artículo que se refiere a los decretos que versen “sobre materias que pudieren estar reservadas a la ley por mandato del artículo 60”. La consecuencia de esa resolución era de capital importancia, porque si se optaba por la primera solución estaban habilitados para requerir tanto las Cámaras legislativas como la cuarta parte de sus miembros en ejercicio, que es lo que había acontecido con el requerimiento aludido. En cambio, si se adoptaba la segunda, sólo podían reclamar el Senado y la Cámara de Diputados y la presentación debía declararse inadmisibles por falta de legitimación activa.

El Tribunal por cinco votos a favor y dos en contra resolvió que la cuarta parte de los senadores en ejercicio estaban legitimados para deducir el requerimiento interpuesto, por el cual se impugnaba un decreto supremo dictado en virtud de la potestad reglamentaria de ejecución, aún cuando aquél se fundara en que dicho decreto supremo versara sobre materias que pudieran estar reservadas a la ley por mandato constitucional.

El fallo, en una extensa y acabada fundamentación, se apartó de los métodos de hermenéutica clásicos denominados “literal” y de la “especialidad” y del aforismo jurídico que expresa que donde la ley no distingue no le es lícito al intérprete hacerlo, denominado argumento “*a generale sensu*”. En cambio, su decisión la sustentó en cuatro principios que estimó más acordes con una verdadera interpretación constitucional, a saber: a) determinar el sentido y alcance de las normas en juego, conforme a los principios y valores que inspiran la Carta Política (considerandos 5°, 11° y 12°); b) precisar su alcance, de acuerdo con la finalidad perseguida por ellas, obtenida del contexto de la Ley Suprema y de los antecedentes que se tuvieron en vista para establecerlas, según la interpretación teleológica (considerandos 6° y 12°); c) el criterio denominado de la “unidad de la Constitución” (considerando 10°); y d) la “*ratio legis*” del artículo 82, números 5° y 12°, (considerandos 10° y 28°).

El significado de esos métodos hermenéuticos, a los cuales numerosos fallos anteriores habían recurrido, será determinado mas adelante cuando se analice específicamente cada uno de ellos.

Es conveniente recordar, además, que diversas resoluciones previas a la sentencia antes comentada, habían sostenido, en forma perentoria, la posición que se desarrolla en este apartado (2). Así, por ejemplo, cabe recordar que en el considerando 31° de los Roles números 245 y 246 de 2 de diciembre de 1996, se expresó: “Que, en relación con la interpretación que debe darse a las normas constitucionales, la doctrina en general acepta que sea más extensa que la interpretación legal”. Enseguida se evocan diversos fallos que demuestran esta efectiva aseveración.

Para finalizar, a vía de conclusión, puede sostenerse, de manera categórica, que la doctrina del Tribunal Constitucional con cierta reticencia en sus primeros fallos; pero en forma constante y decisiva, a partir de la sentencia de 24 de septiembre de 1985, ha sido la de que los principios hermenéuticos clásicos de interpretar la ley, consagrados en los artículos 19 a 24 del Código Civil, son insuficientes para hacer lo propio con nuestra Constitución y, sin dejar de recurrir a ellos cuando corresponda y en el carácter de subsidiarios, ha preferido criterios más extensos, distintos y profundos que responden de mejor manera a lo que es y debe ser una Constitución.

II. 2) INTERPRETACIÓN AXIOLÓGICA

“La Constitución descansa sobre ciertos principios y valores básicos, entre los cuales cabe señalar la libertad y dignidad del hombre, que los derechos fundamentales de la persona humana son anteriores y superiores al Estado y a la Carta Fundamental, razón por la cual ésta nos los crea sino que los “reconoce” y “asegura”, que el Estado en cumplimiento de su finalidad propia, cual es promover el bien común debe darles segura y eficaz protección, debiendo destacarse la seguridad y certeza jurídica, y que el ejercicio de la soberanía que se realiza por el pueblo y por las autoridades que la Constitución establece reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Estos principios y valores se encarnan en disposiciones concretas, como lo son los artículos 1º, 4º y 5º de

la Ley Suprema. Estos preceptos no son meramente declarativos sino que constituyen disposiciones expresas que obligan a gobernantes y gobernados tanto en sí mismas, como también en cuanto normas rectoras y vitales que coadyuvan a desentrañar el verdadero sentido y espíritu de la Constitución.”

Antes de explicar la sentencia que dio origen a este canon hermenéutico, es necesario efectuar dos precisiones: a) que la enumeración de los principios y valores que contiene su enunciado no los comprende a todos, sino tan sólo a los que resultaban aplicables en la decisión a la que a continuación me referiré. En otras oportunidades, por ejemplo, se han invocado la “dignidad e igualdad del hombre” (3), el “sistema democrático” (4) el “Estado de Derecho”, la “certeza o seguridad jurídica”, o, en fin “la separación de órganos y funciones estatales” (5) y b) que, en ocasiones anteriores y posteriores a la sentencia de donde extracté el sumario de este párrafo, el Tribunal ha sido aún mas explícito para consagrar el principio en estudio, y ha expresado que el artículo 1º de la Carta Política, constituye uno de los preceptos más fundamentales en que se basa la institucionalidad, ya que por su “profundo y rico contenido doctrinario 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”. (6)

El principio de hermenéutica en análisis está contenido en los considerandos 19 a 21 de la sentencia de 21 de diciembre de 1987, Rol N° 46, en la cual se resolvió la petición del Ministro del Interior de la época, en orden a que se declarara, en conformidad a los artículos 8º y 82, N° 8º de la Constitución, la

responsabilidad de don Clodomiro Almeyda por haber atentado contra el ordenamiento institucional de la República, solicitando que se le apliquen las sanciones constitucionales y legales que correspondan.

Entre las muchas cuestiones resueltas en dicho fallo, se encontraba la de determinar el alcance de las expresiones “incurran o hayan incurrido” que empleaba el artículo 8°- hoy derogado- para referirse a las personas que quedarían afectas a las sanciones que la norma establecía, en caso de declararse su responsabilidad; y de las homólogas “atenten o hayan atentado”, usadas por el artículo 82, N° 8 —también derogado— que determinaba la competencia del Tribunal Constitucional para conocer de los ilícitos constitucionales descritos en el primer precepto citado. “Para algunos, las fórmulas verbales en pasado “hayan incurrido y hayan atentado” revelan, que el precepto se extiende, no sólo a las conductas presentes, sino también a las pretéritas, anteriores o posteriores a la vigencia de la Constitución. Para otros —agrega el fallo—, tales expresiones deben entenderse en el sentido de que las conductas sancionadas son las presentes y pasadas, **siempre que estas últimas hayan ocurrido con posterioridad al 11 de marzo de 1981**”, fecha en que entró a regir el precepto punitivo.

Los sentenciadores fundándose, básicamente, en el criterio de interpretación que se analiza y en el artículo 19, N° 3°, inciso séptimo, de la Carta Fundamental que consagra el principio “*nulla poena sine lege*” resolvieron “que el artículo 8° de la Constitución no tiene efecto retroactivo y sólo puede aplicarse a aquellas personas que incurran o hayan incurrido con posterioridad al 11 de marzo de 1981 en el ilícito constitucional que se describe. Por

tanto se excluirán del análisis de esta sentencia —se concluye— todos aquellos actos y conductas cometidos o ejecutados por el requerido con anterioridad a esa fecha” (considerando 24°).

Mucho podría escribirse sobre este interesante caso. Sin embargo, para los efectos de este trabajo, quisiera destacar sólo algunos aspectos verdaderamente notables de esta parte de la sentencia. El primero es que ella fue acordada por la unanimidad de los Ministros del Tribunal, no obstante que, en su desenlace final, se acogió el requerimiento por cuatro votos contra tres. El segundo, la fuerza integradora que se le atribuye a los valores de la Carta Fundamental como absolutamente preeminentes sobre toda otra consideración, incluidas tanto el estricto tenor literal de la norma, como sus antecedentes en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, que resultaban definitivamente contrarios a la resolución adoptada. Para salvar este último escollo, los sentenciadores expresaron en el considerando 23°, que reproduciré textualmente porque abona, de manera decisiva, la interpretación que he denominado “axiológica”: “Que a la conclusión anterior —antes transcrita— no obsta lo expuesto en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución en las sesiones 359 y 415 de 26 de abril y 28 de septiembre de 1978, ya que “la voluntad de la Constitución”, claramente expresada en su texto, prevalece sobre ello. Como bien lo afirma el tratadista Sebastián Soler no basta que el autor de la iniciativa haya dicho o pensado un determinado concepto, “para que su voluntad se haya introducido e incorporado en el cuerpo dinámico del derecho. Con suma frecuencia ocurre que el sistema jurídico absorbe sólo aparentemente una pretendida novedad, pero luego la rechaza

por incompatibilidad sistemática con otros principios jurídicos superiores.”

Para terminar con este párrafo, creo conveniente exponer lo que se señala en una sentencia reciente de 28 de octubre de 2003, por cuanto en ella se acude a la interpretación axiológica como método determinante, para resolver sobre el mérito constitucional de un precepto. En efecto, se remitió al Tribunal, para su control obligatorio, diversas normas del proyecto que “Crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica el Código Penal en materia de lavado y blanqueo de activos”. Entre sus disposiciones se hallaba el artículo 2º inciso primero letra b) que confería a la entidad que se instituía, la atribución amplia e ilimitada para “solicitar los antecedentes necesarios, sean informes, documentos o de otra naturaleza a personas naturales o jurídicas, las cuales estarán obligadas a proporcionarlos en el término que se les fije. El otorgamiento de tales antecedentes será gratuito y libre de toda clase de impuestos y derechos.” (incisos primero y segundo). En los apartados siguientes de la misma letra b) se establecía una insuficiente regulación para proteger aquellos antecedentes que estuvieran amparados por el secreto o reserva.

El Tribunal estimó que con esta atribución se estaba confiriendo al órgano administrativo correspondiente una facultad “para recabar con cualidad imperativa, toda clase de antecedentes, sin que aparezca limitación alguna que constriña tal competencia al ámbito estricto y acotado en que podría hallar justificación. Es más, dicha habilitación se confiere sin trazar en la ley las pautas o parámetros, objetivos y controlables, que garanticen que el órgano administrativo pertinente se ha circunscrito a ellos, asumiendo la

responsabilidad consecuente cuando los ha transgredido.”

Una norma de esta naturaleza, estimaron los sentenciadores, vulnera los artículos 1º, inciso primero y 19, N° 4, inciso primero y N° 5, de la Constitución. El fallo contiene sólidos fundamentos para demostrar la infracción de las normas contenidas en los numerales del artículo 19 antes señalados. Sin embargo, en lo atinente al tema que expongo en este párrafo, es importante recordar “primeramente —como lo expresa el considerando 17º de la sentencia— por ser base del sistema institucional imperante en Chile, el artículo 1º inciso primero de la Constitución, el cual dispone que “las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Pues bien, la dignidad a la cual se alude en aquel principio capital de nuestro Código Supremo es la cualidad del ser humano que lo hace acreedor siempre a un trato de respeto, porque ella es la fuente de los derechos esenciales y de las garantías destinadas a obtener que sean resguardados.”

Luego, la sentencia realza la relación sustancial que une la dignidad de la persona, por una parte, con su proyección inmediata en la vida privada de ella y su familia, por otra, como, asimismo, el ligamen que existe entre aquella y el derecho asegurado en el artículo 19, N° 5, de la Constitución, “pues la inviolabilidad de las comunicaciones privadas debe ser considerada una extensión, lógica e inevitable, sobre todo en la vida moderna, del carácter personalísimo o reservado que tienen ellas como base de la libertad individual y su proyección en los más diversos aspectos de la convivencia”(7)

II. 3)

PRINCIPIO DE LA UNIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

“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 a privar de eficacia algún precepto de ella”.

Las Constituciones, cualquiera que sea el significado o concepto que se tenga sobre ellas, ya sea desde un punto de vista formal o material, es lo cierto que constituyen la máxima expresión jurídica del Estado de Derecho, constituida por un conjunto de valores, principios y normas armónicas, concordadas, interrelacionadas entre sí, que dan origen a un cuerpo legislativo coherente, en el cual cada una de sus disposiciones se entienden en función de lo que establecen las demás. A menudo ocurre que la interpretación aislada de un precepto de la Carta Fundamental resulta inconciliable con otro. Este desajuste, que a veces se transforma en una aparente contradicción entre dos normas, se supera, precisamente, considerando las prescripciones en disputa como partes de un “todo orgánico” el cual es, a mi juicio, el rasgo primordial, desde un punto de vista interpretativo, de las Constituciones y que configura, al mismo tiempo, el fundamento básico del método en estudio.

Como complemento de lo anterior, cabe agregar, que resulta inadmisibles que la Ley Suprema contenga normas contradictorias, superfluas, innecesarias o reiterativas, que lejos de regular en forma

clara la coexistencia política y pacífica de las personas, confunda o de cabida a interpretaciones que hagan ambiguo o confuso lo que para el “todo orgánico” es claro e inequívoco. Lo anterior se contradice, además, como lo ha señalado el Tribunal, con la sabiduría que debe atribuirse al Poder Constituyente, sea originario o derivado, en beneficio de la certeza jurídica.

En un primer fallo, de 31 de enero de 1985, la Magistratura Constitucional, sólo como confirmación de la interpretación literal que daba a un precepto en análisis, invocó “la debida correspondencia y armonía que debe existir entre los diversos preceptos de la Carta Fundamental.” (8) Sin embargo, el principio fue establecido en su integridad en la sentencia de 24 de septiembre de 1985, al ejercerse el control preventivo y obligatorio de constitucionalidad del proyecto de la Ley Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones.

En el mencionado caso, el que expondré sucintamente, ya que ha sido analizado in extenso en otro trabajo de este mismo autor, (9) se trataba de resolver si el artículo 84 de la Constitución y, consecuentemente, el Tribunal Calificador de Elecciones deberían regir, con ocasión de la convocatoria a la primera elección de senadores y diputados, o antes de la realización de cualquier plebiscito que debiera efectuarse, en conformidad con la Carta Fundamental. La trascendencia jurídica y política de optar por una u otra solución era enorme, si se recuerda que uno de aquellos plebiscitos, necesariamente, sería aquél en que la ciudadanía debería pronunciarse sobre la proposición que los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros, o el Consejo de Seguridad Nacional, en su caso, le

formularan al país sobre la persona designada para suceder al Presidente de la República en ejercicio.

El Tribunal resolvió, por mayoría de votos, que los artículos final y 1º transitorio del proyecto remitido, eran inconstitucionales y, por ende, en definitiva, que el Tribunal Calificador de Elecciones entraría en funciones antes de cualquier plebiscito que se realizare, de acuerdo a las disposiciones transitorias de la Constitución.

La sentencia se estructuró sobre tres pilares básicos, siendo el primero de ellos, precisamente, el que se analiza en este párrafo, el de la Constitución “como un todo orgánico”, ya que sostiene que una interpretación literal de la disposición décimoprimer a transitoria, en forma aislada, era inadmisibile, pues conducía a concluir que el artículo 84 de la Carta Fundamental comenzaría a regir y, en consecuencia, el Tribunal Calificador de Elecciones entraría en funciones, con ocasión de la convocatoria a la primera elección de senadores y diputados, dejando desprovisto, por una parte, de la debida tutela jurisdiccional a todos los plebiscitos establecidos en las disposiciones transitorias de la Constitución y, por la otra, sin aplicación práctica al artículo 18 de la Carta Política sobre Sistema Electoral Público, como, asimismo, a sus disposiciones transitorias decimooctava, letra A), vigesimoprimer a, letra d) y vigesimoséptima, inciso final: las dos primeras relativas al plebiscito que debía realizarse para que las reformas constitucionales que se aprobaran durante el primer período presidencial tuvieran eficacia y, la última, concerniente al acto plebiscitario correspondiente a la sucesión presidencial. El fundamento de tal posición, en lo medular, lo constituyó el

principio “ 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 a privar de eficacia algún precepto de ella”.

Este criterio hermenéutico, denominado por la doctrina “de la unidad de la Constitución” ha sido **pedra angular en la jurisprudencia posterior del Tribunal**, ya que ha sido invocado en forma reiterada y en los mismo términos en que fue concebido en la sentencia de 1985, para resolver numerosos asuntos de enorme trascendencia jurídica, y en los cuales ha quedado de manifiesto que él ha constituido un elemento vital para lograr que la Constitución de 1980 funcione adecuadamente y se aplique en su plenitud. (10)

Por su parte, otro grupo importante de sentencias, sin reproducir el método enunciado, en forma completa, se inspira a menudo en su núcleo esencial, puesto que en ellas se expresa la necesidad de que exista entre los distintos preceptos de la Carta Política la debida correspondencia y armonía o, en fin, que el sentido de una norma constitucional no deriva de la simple consideración aislada del artículo que la contiene, sino de todas las prescripciones que se refieren a una misma institución. (11)

En suma, el Tribunal ha recogido, en forma invariable, este criterio reconocido, por lo demás, por la generalidad de la doctrina y por la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales extranjeros. Tal unanimidad de pareceres no debe extrañarnos, ya que, complementando lo expresado, debo agregar que las Cartas Fundamentales constituyen un sistema, es decir, un conjunto de

valores, principios y normas destinadas a regir la convivencia de los pueblos en sociedad, utilizando una preceptiva homogénea, para lograr una misma finalidad, de manera tal que no resulta concebible que el sentido de una de sus disposiciones se aparte o contradiga el significado de las demás. Todas ellas, en su integridad, deben confluír, armónicamente, para hacer realidad los grandes objetivos perseguidos por el Poder Constituyente.

II. 4)

INTERPRETACIÓN FINALISTA O TELEOLÓGICA

En la determinación del sentido de una norma de la Carta Fundamental, sobre su tenor literal debe predominar la "finalidad" del precepto que la contiene, ya que este elemento revela con mayor certeza jurídica su verdadero alcance, puesto que las Constituciones no se escriben simplemente porque sí, sino que cada una de sus disposiciones tiene su "*ratio legis*" y su propia finalidad.

"La finalidad suprema y última de la norma constitucional es la protección y la garantía de la libertad y dignidad del hombre. Por consecuencia, la interpretación de la Ley Fundamental debe orientarse siempre a aquella meta suprema. Y en caso de aparente conflicto entre la libertad y el interés del gobierno, aquella debe primar siempre sobre este último, porque no se concibe que la acción estatal manifestada a través de los cauces constitucionales pueda resultar incompatible con la libertad, que es el fin último del Estado."

Para no desorientar al lector, debo señalar, desde ya, que lo expuesto en el sumario de este párrafo constituyen dos versiones del mismo principio que la doctrina denomina "finalismo", y la explicación de reproducir ambas, obedece a que en la jurisprudencia del Tribunal, este principio tiene dos vertientes: una genérica y otra específica como se expresará más adelante.

Este criterio de hermenéutica surge como una reacción a la llamada interpretación literal, la cual demostró resultar insuficiente e inadecuada, para aplicar debidamente las normas de la Constitución que nos rige. Es así como, en algunas ocasiones, se expresa en ellas, que un análisis de un precepto constitucional, de acuerdo a su estricto tenor literal, resulta definitivamente inadmisibile, porque conduce a dejar sin aplicación otras disposiciones de la Carta Fundamental, o bien, que las opciones que ofrece aquella interpretación, son inaceptables, porque ellas se contraponen con los principios y valores que inspiran la Carta Política. De esta manera, el Tribunal, con cierta timidez en sus primeros años de funcionamiento, pero con decisión, creatividad y voluntad permanente, a partir de 1985, recoge el principio en estudio en diversas sentencias, lo cual, por lo demás, se encuentra en perfecta concordancia con los métodos hermenéuticos de interpretación constitucional que propicia la doctrina contemporánea.

En algunas sentencias, el criterio finalista se aplica a la norma que se analiza, en conexión con otros, como el llamado de "unidad de la Constitución" y el intitulado "interpretación axiológica", el cual he denominado "finalismo genérico", pues la finalidad buscada surge de la Constitución como un todo orgánico y de los

principios y valores que la inspiran. En el “finalismo específico”, en cambio, el objeto del precepto se infiere de antecedentes propios y autónomos que permiten explicarlo por sí mismo. En unas últimas, en fin, se recurre a ambas concepciones, como método necesario para determinar el verdadero sentido y alcance de una determinada disposición de la Ley Suprema.

Un ejemplo de las primeras, se encuentra en el fallo dictado el 21 de diciembre de 1987, Rol N° 46, al cual ya me referí al tratar de la interpretación axiológica. En él, el Tribunal, recurriendo a una interpretación sistemática e invocando la libertad y dignidad del hombre en vinculación con la seguridad jurídica, como **finés básicos de la Constitución**, concluyó que su artículo 8° no tenía efecto retroactivo y sólo podía aplicarse a las personas que incurran o hayan incurrido en el ilícito constitucional descrito en la norma, con posterioridad al 11 de marzo de 1981. “La tesis contraria, expresó la sentencia, conduce a aceptar un estado de inseguridad jurídica que impide a los individuos un desarrollo integral de su personalidad frente al temor que naturalmente conlleva el no saber con certeza las consecuencias jurídicas de sus actos por la eventual aplicación de penas, o sanciones constitucionales que se asemejan a ellas.”

Una aplicación de lo que he denominado finalismo específico, se halla en la sentencia de 6 de octubre de 1998, Rol N° 279, dictada con motivo de un requerimiento de inconstitucionalidad del proyecto de ley que establecía un sistema de elecciones primarias para designar el candidato a la presidencia de la República. En esa oportunidad, como lo veremos luego con mayor desarrollo, el elemento primordial para determinar el concepto

de “votación popular” fue la finalidad especial y particular del artículo 15, inciso segundo, de la Carta Política que lo contiene, de acuerdo con los acontecimientos históricos acaecidos en la época en que se originó la proposición de dicha norma por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución.

Por último, en otros fallos, se han recogido ambas vertientes del “finalismo”, para determinar el sentido de las normas aplicables al caso sometido a la decisión del Tribunal. Así acontece, por ejemplo, con la sentencia de 26 de junio de 2001, Rol N° 325, en la cual para determinar el alcance de los numerales 5° y 12° del artículo 82 de la Constitución y, por ende, la legitimación activa para deducir el reclamo correspondiente ante la Magistratura Constitucional, se invocan en el considerando 6° los principios y valores que deben presidir una adecuada interpretación constitucional, expresándose que “en caso de aparente conflicto entre la libertad y el interés del gobierno, aquella debe primar siempre sobre este último, porque no se concibe que la acción estatal manifestada a través de los cauces constitucionales pueda resultar incompatible con la libertad, que es el fin último del Estado”. Al propio tiempo, en los considerandos 14° a 28° se explica la finalidad propia de los preceptos antes citados, y, por esta vía, se fija, además, su verdadero sentido y alcance, el cual concuerda con el derivado del “finalismo genérico”. Para obtener la causa determinante de las normas constitucionales respectivas, se recurrió a los antecedentes históricos y fidedignos de ellas y a los hechos reales y objetivos que fueron sucediéndose en el tiempo durante su gestación.

El caso que he escogido para explicar una de las vertientes

del principio contenido en el sumario de este párrafo, siguiendo la metodología empleada en este trabajo, lo origina un requerimiento presentado por cuarenta y seis diputados, en septiembre de 1998, para que se declarara la inconstitucionalidad del proyecto de ley que establece un "Sistema de Elecciones Primarias para determinar el Candidato a la Presidencia de la República". El Tribunal, en sentencia de 6 de Octubre de 1998, acordada por cuatro votos contra uno, Rol N° 279, acogió el reclamo y declaró que el proyecto era inconstitucional.

El problema concreto suscitado, consistió en resolver cual es el alcance de la expresión "votación popular" que emplea el artículo 15, inciso segundo, de la Carta Fundamental, al disponer que "sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución", ya que ni ésta ni la ley la han definido. La sentencia expresa que la alternativa es dar a dicha expresión un significado amplio o uno restringido. Si se opta por el primero, el proyecto es inconstitucional, porque la Constitución no consagra en su preceptiva este tipo de elecciones. Si, en cambio, se elige el segundo que define la expresión votación popular como aquella en que el cuerpo electoral organizado decide los plebiscitos de reforma constitucional o se eligen los titulares de los órganos públicos fundamentales que deben ser designados a través de ella, el proyecto era constitucional, porque dentro de tal concepto quedaban incluidas las llamadas "elecciones primarias".

El Tribunal resolvió que a dicha expresión había que darle su significado amplio y la conceptualizó como "aquel acto en que se convoca al pueblo como sinónimo de cuerpo electoral

organizado, para pronunciarse sobre un asunto de interés general para la colectividad, sea a nivel nacional o local, pudiendo dicho logro asumir las mas variadas formas, tales como elección de gobernantes, plebiscitos de reforma constitucional, plebiscitos municipales, consultas nacionales o locales, sean éstas vinculantes o no, revocación de los actos de los órganos del Estado o destitución de sus titulares y, en fin, selección de candidatos para postular a los cargos de elección popular". Dentro de esta definición amplia, naturalmente, las elecciones previstas en el proyecto quedaban comprendidas dentro del concepto de "votaciones populares", y, como la Constitución no las había consagrado en su preceptiva, se concluyó que el proyecto era inconstitucional, por vulnerar el artículo 15, inciso segundo, de la Carta Política, porque dicho precepto, como quedó expuesto, únicamente permitía convocar a este clase de votaciones para las elecciones y plebiscitos previstos en la Constitución.

El Tribunal fundamentó su sentencia en cuatro tipo de consideraciones, todas, a mi juicio, valiosas y contundentes. Sin embargo, en cuanto interesa a nuestro estudio, y por haber sido reiteradamente invocada en el fallo, debo referirme a aquella que se expresa en el numeral 3) del considerando 12º, esto es, "la finalidad que el Poder Constituyente tuvo en vista al incorporarla al inciso segundo en examen (del artículo 15), de acuerdo a nuestra realidad histórica". En otras palabras, y en la nomenclatura que he empleado en este trabajo, el fallo aplicó el criterio denominado "finalismo específico".

En efecto, en su considerando 16º. expresó: "por ello es

atinente recordar los hechos que ocurrieron en Chile a fines de 1977 y en los primeros días de 1978, y relacionarlos con las épocas en que la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política acordó el texto del actual artículo 15, que posteriormente fue aprobado sin variaciones, tanto por el Consejo de Estado como por la Junta de Gobierno.”

En aquellos tiempos, continúa la sentencia, el entonces Presidente de la República decidió llamar a una determinada consulta popular; pero el Contralor General de la República devolvió sin tramitar el decreto respectivo, por estimar que el Presidente carecía de facultades constitucionales para hacerlo. Posteriormente se modificó dicho decreto y luego se realizó la Consulta Nacional el 4 de enero de 1978. Pues bien, el actual artículo 15 de la Constitución había sido aprobado en la aludida Comisión de Estudio en su sesión N° 74, de 30 de septiembre de 1974; en cambio el inciso segundo en estudio fue incorporado a la misma en sesión N° 413, de 20 de septiembre de 1978. Es decir, siete meses después de los hechos relatados.

“Ante esta realidad histórica, concluyen los sentenciadores, no cabe duda que la finalidad del precepto y su razón de ser está en la voluntad de la Constitución de prevenir que en el futuro surgieran los problemas jurídicos acaecidos, disponiendo para tales efectos que no podrá convocarse a votación popular, como expresión amplia, sino en los casos expresamente previstos en la Carta Fundamental.” (12)

II.5) PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD

“Se presumen válidas y legítimas las normas aprobadas por los Poderes del Estado y sólo resulta prudente y aconsejable declarar su inconstitucionalidad cuando los sentenciadores lleguen a la íntima convicción que la pugna entre la disposición de un proyecto de ley y la Constitución es clara, resultando imposible armonizarla con ella.”

Este método hermenéutico que la doctrina denomina, también, “presunción de legitimidad” o “interpretación de conformidad a la Constitución”, el Tribunal lo ha aplicado reiteradamente. De sus fallos se infiere que, a su juicio, los preceptos que le corresponde controlar deben considerarse, en principio, constitucionales, válidos o legítimos y que sólo deben declararse inconstitucionales, una vez que un análisis depurado de ellos, lleve a los sentenciadores a la íntima convicción, **más allá de toda duda razonable**, que no es posible armonizarlos con la preceptiva de la Carta Fundamental. Le corresponderá al intérprete, en consecuencia, en el proceso de estudio de la norma secundaria hacer todos los esfuerzos para compatibilizarla con la disposición de la Carta Fundamental con la cual pudiera estar en aparente contradicción, empleando, para ello, todos los criterios de interpretación que le ofrece la hermenéutica constitucional.

La base de esta regla, la señala la misma sentencia de donde extracté el sumario de este párrafo, y a la cual más adelante me referiré. En ella se expresa: “Este principio tiene muchos fundamentos, pero,

por ahora, cabe señalar sólo dos: la separación de Poderes y el recíproco respeto que los distintos órganos del Estado se deben entre sí y, tratándose de leyes, lo difícil que resulta reemplazar la norma expulsada del ordenamiento jurídico por la declaración de inconstitucionalidad, por las complejidades propias del proceso de formación de la ley“.

Este método interpretativo, ampliamente reconocido por la doctrina, tiene en la jurisprudencia del Tribunal dos modalidades, cada una de las cuales paso a desarrollar en forma separada.

En algunas sentencias, se invoca como principio general que orienta su fundamentación, es decir, el Tribunal comienza razonando que en la resolución del asunto sometido a su consideración, tendrá presente esta presunción de constitucionalidad. Una muestra de esta vertiente es, precisamente, el caso que me corresponde esbozar. En el fallo de 4 de agosto de 2000, Rol N° 309, dictado para resolver el requerimiento formulado por treinta y un diputados en ejercicio, a fin de que se declarara la inconstitucionalidad del Convenio N° 169 sobre Pueblo Indígenas y Tribales en Países Independientes, el Tribunal comienza por señalar que estima conveniente precisar, desde ya, tanto para una debida comprensión de su sentencia, como para evitar repeticiones, que se inspirará en dos principios, uno de los cuales, es, precisamente, el que se expone en este párrafo.

Los requirentes, en este caso, solicitaron que se declarara la inconstitucionalidad del mencionado Convenio N° 169, tanto por vicios de forma como de fondo. En esta oportunidad trataré solamente los primeros, por ser directamente atinentes al principio en estudio.

La inconstitucionalidad formal se fundó en que el respectivo Tratado contenía normas propias de leyes orgánicas constitucionales y, que no obstante ello, el Acuerdo aprobatorio del señalado Convenio fue calificado como norma de ley simple y que en tal carácter fue votado por la Cámara de Diputados, en circunstancias que, atendida la naturaleza de aquellas, era necesario el quórum de los cuatro séptimos de los diputados en ejercicio.

Los sentenciadores, después de extensos razonamientos, concluyeron que la contradicción entre las dos normas concurrentes, para resolver el asunto en estudio, era más aparente que real, ya que interpretándolas “en forma armónica y teniendo en vista la finalidad perseguida por ambos preceptos, es perfectamente conciliable el propósito pretendido por el artículo 50, N° 1), de la Constitución con la obligación que deriva de su artículo 63”. De esta manera se resolvió “que las disposiciones del tratado —en caso que éste contemple normas de distinta naturaleza— se aprobarán o rechazarán aplicando el quórum que corresponde a los distintos grupos de ellas; pero el proyecto de acuerdo de aprobación del tratado sólo se entenderá sancionado por la respectiva Cámara Legislativa cuando todas las disposiciones del tratado hubiesen sido aprobadas en ella. En caso que una o mas disposiciones de la respectiva Convención fuere desestimada, el proyecto de acuerdo debe entenderse rechazado como un todo”. He resaltado la palabra “conciliable”, empleada por el fallo, porque demuestra la aplicación manifiesta del principio en estudio, ya que los sentenciadores, para salvar la inconstitucionalidad formal que podía afectar al tratado, desplegaron sus mayores esfuerzos, recurriendo a otros métodos de interpretación, con el objetivo de

lograr su objetivo: concordar el procedimiento impugnado, empleado en la aprobación del Convenio, con la preceptiva constitucional. En esta forma, el requerimiento fue rechazado y el Convenio declarado constitucional.

Me corresponde, ahora, exponer la segunda manifestación de este criterio en la jurisprudencia del Tribunal. Me refiero a aquellas sentencias en las cuales, fundándose en aquél, se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de determinados artículos de proyectos de ley bajo una "formula" denominada "en el entendido que". Se trata de casos en los cuales, la disposición del respectivo proyecto, no permite por si misma ser declarada constitucional; pero si lo autoriza, si su verdadero sentido se infiere, ya sea, en algunas circunstancias, del contexto del proyecto; en otras, de la finalidad misma de la norma y, en fin, en una últimas, de la historia fidedigna del establecimiento de ella. En ninguna de estas opciones se altera, en manera alguna, la voluntad del legislador, sino, por el contrario, se trata de determinar esa verdadera voluntad para expresarla en consonancia con las normas de la Constitución.

Este principio fluye, por primera vez, en forma implícita, del considerando 2º, letra a) del fallo de 7 de junio de 1985, Rol Nº 29. No obstante, en aquella oportunidad su aplicación constituyó sentencia, en consideración a que el acuerdo que lo incluía en ella se adoptó, en empate de votos, y por contar dicha decisión con el voto conforme del Presidente del Tribunal. Sin embargo, posteriormente, el principio fue aceptado por la unanimidad de los Ministros, como lo demuestra el fallo dictado el 8 de septiembre de 1987, Rol Nº 38, al ejercerse el control

obligatorio del proyecto de la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. En los considerandos 11º y 12º de este último, se expresa que se considera constitucional una determinada norma del proyecto "en el entendido que señala", el cual deriva del contexto general de dicho proyecto y en armonía con su finalidad. En otras palabras, el Tribunal declaró la constitucionalidad del precepto, respetando la voluntad legislativa; pero haciendo el alcance necesario, precisamente, en virtud del principio en estudio, para lograr armonizar lo establecido en él con lo estatuido por la Carta Fundamental, ya que el precepto por si sólo no lograba alcanzar tal propósito.

Sin embargo, en las dos sentencias referidas en el párrafo anterior, la correspondiente prevención sobre "en el entendido que" sólo se consignó en su parte considerativa, mas no, en su parte resolutive. Esa omisión formal que podía dar lugar a conjeturas jurídicas, quedó, definitivamente, superada a partir de la sentencia de 24 de febrero de 1987, ya que a contar desde esa fecha, el Tribunal estimó necesario, y con razón, fundar la constitucionalidad del precepto en su parte considerativa; pero decidir, en forma concreta, en la parte resolutive del fallo, que una determinada norma del proyecto se declaraba constitucional, en el entendido que se había señalado en el considerando en que se contenía su verdadero sentido y alcance.

Para finalizar este párrafo, me referiré a un caso más reciente en el cual el Tribunal aplicó el principio en estudio, ya que él demuestra la importancia decisiva que puede llegar a tener, pues de no haberse recurrido a este criterio, se habría paralizado todo el proceso de reforma del nuevo sistema procesal penal, mientras

no se modificara el artículo 75 de la Carta Política.

En efecto, mediante un proyecto de ley se enmendó el artículo 284 del Código Orgánico de Tribunales, relativo al modo de proveer los demás cargos del escalafón primario del Poder Judicial, disponiendo la manera como se formarán las ternas para tal efecto.

La sentencia de 3 de febrero de 2000, Rol N° 304, acordada por cinco votos contra uno, después de descartar una interpretación literal del artículo 75 de la Carta Fundamental, señaló que para resolver sobre la constitucionalidad del precepto, sometido a control obligatorio, era menester indagar sobre el contenido teleológico de la Ley Suprema, para obtener el auténtico sentido de su preceptiva, a fin de que sus disposiciones cobren flexibilidad debiendo estarse siempre más a su contenido sustantivo que a lo meramente formal. Agregó, además, que en este caso, corresponde seguir el principio de buscar la interpretación de las normas que permita resolver, dentro de lo posible, su conformidad con la Constitución.

Luego, en su considerando 19, expresó: “Que teniendo presente las reglas de hermenéutica constitucional antes expuestas, y habida consideración que fue el propio Poder Constituyente el que imprimió su sello de aprobación a la nueva normativa iniciándola mediante la incorporación a la Carta Política de los artículos 80 A a 80 I, mediante ley de reforma constitucional, esta Magistratura considera que el juez del tribunal oral en lo penal y el juez de garantía que se crean en el nuevo sistema procesal quedan comprendidos dentro de la nomenclatura genérica de juez letrado en lo criminal empleada por el artículo 75 de la Carta Fundamental, no siendo razonable exigir una reforma

constitucional de este precepto para así entenderlo, pues de lo contrario, se caería inevitablemente en una excesiva rigidez constitucional que no se aviene con la estabilidad que debe tener la Carta Fundamental”.

Al propio tiempo, el Tribunal considera que la modificación introducida al artículo 284 del Código Orgánico de Tribunales es constitucional en el entendido que la expresión “juez de letras”, para estos efectos, comprende también a los jueces letrados en lo criminal mientras ejerzan sus funciones, como así está previsto en la aplicación gradual y progresiva del nuevo sistema. Finalmente, en el numeral 5 de su parte resolutive, el fallo decidió que el artículo 284 del Código Orgánico que se modifica en el proyecto remitido es constitucional en el entendido de lo señalado en sus considerandos 17 a 19. (13)

II. 6)

PRINCIPIO DE LA RAZONABILIDAD

“La razonabilidad se sustenta en el bien común, finalidad del Estado que, como lo dispone la Carta Fundamental, éste ha de promover con pleno respeto de los derechos fundamentales.”

“La razonabilidad denominada “técnica” se traduce en una apropiada adecuación entre los fines postulados por la ley y los medios que planifica el reglamento para lograrlos.”

El Tribunal ha aplicado, con cierta frecuencia, el llamado criterio de la razonabilidad, como método para resolver sobre la constitucionalidad de una determinada norma contenida, a

veces, en un proyecto de ley y, en otras ocasiones, en un decreto supremo. Un análisis de las sentencias que lo invocan demuestra que, en algunas oportunidades, se recurre a él, en términos generales, para fundar la convicción de los magistrados sobre la legitimidad o invalidez de un determinado precepto jurídico dentro de nuestro ordenamiento constitucional y, en otras, con igual propósito, se acude a la llamada "razonabilidad técnica" la cual, a mi juicio, constituye una especie del principio general.

Me referiré por separado a estas dos reglas que he señalado precedentemente.

A. La Razonabilidad como Método Genérico

En una primera sentencia de 24 de septiembre de 1985, se alude a este método simplemente con un elemento complementario del principio denominado de "la unidad de la Constitución", pues se expresa en su considerando 18º que una interpretación en la cual no se aplique este último criterio, conlleva a que queden "sin poder aplicarse razonablemente" determinados preceptos de la Carta Fundamental. (14)

Más tarde, el Tribunal, en fallo de 24 de febrero de 1987, vuelve sobre el concepto de lo razonable, sentando, a mi juicio, una doctrina de trascendencia jurídica. En efecto, en este caso se trataba de determinar el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Partidos Políticos, en cuanto dice relación con las facultades del legislador para establecer requisitos a dichas entidades, a fin de obtener su reconocimiento legal y

gozar de personalidad jurídica. Los sentenciadores efectuaron extensas consideraciones sobre el derecho de asociación política reconocido por nuestra Carta Fundamental, como, asimismo, sobre el concepto de esencia de un derecho a que se refiere su artículo 19 N° 26, a fin de delimitar, por una parte, el derecho de los partidos políticos para acordar su organización y funcionamiento y, por la otra, la potestad legislativa para regularlas. La conclusión, en cuanto resulta atinente a la materia en estudio, expresa que la Constitución ha entregado a la ley regular y complementar el derecho de asociación política, razón por la cual a ella debe reconocérsele "autonomía suficiente para reglar, en forma prudente y dentro de latitudes razonables, la materia de que se trata, ya que de lo contrario podría invadirse un campo que es propio de la ley."

Como puede apreciarse, el Tribunal estimó que las asociaciones políticas no tenían una libertad absoluta para constituirse, y agregó que si bien esta materia correspondía, también, al legislador, éste, para lograr el debido equilibrio exigido por la Carta Política, debía actuar dentro de límites "razonables". En otras palabras, se reconoce la facultad del legislador; pero se previene que esta facultad tampoco es absoluta, pues para lograr la finalidad perseguida por el Constituyente, aplicando el principio de la razonabilidad, ella debe ejercerse dentro de cánones equitativos y prudentes, de manera tal de no afectar, en su esencia, el derecho de asociación en análisis.

Posteriormente, el Tribunal siguió invocando el principio de la razonabilidad como método idóneo para determinar el alcance de la preceptiva constitucional; pero sin desarrollar su contenido

ni así, tampoco, su fundamentación. (15) Fue la sentencia de 30 de octubre de 1995, Rol N° 226, de la cual he extraído la primera parte del sumario de este párrafo, la que me proporciona algunos elementos esenciales que permiten conceptualizar este principio. Dicho fallo resolvió un requerimiento presentado por más de la cuarta parte de los diputados en ejercicio, que perseguía la declaración de inconstitucionalidad de diversos artículos del proyecto de ley sobre “Libertad de Expresión, Información y Ejercicio del Periodismo”. Entre los preceptos cuestionados se encontraba el inciso segundo del artículo 20 de dicho proyecto que expresaba: “La misma obligación —la de difundirla gratuitamente— regirá respecto de la aclaración que presente una persona natural o jurídica que haya sido deliberadamente silenciada con respecto a un hecho u opinión de importancia o trascendencia social.”

La sentencia aludida demostró que la citada norma del proyecto infringía el artículo 19, numerales 12, 24 y 26, de la Constitución, por las razones que expresa en sus considerandos 34° a 36° y 38°. Además, en cuanto interesa al tema en estudio, en su acápite 37° agregó; “Que, vulnera, también, el precepto requerido, el derecho fundamental de la igualdad ante las cargas públicas que reconoce y asegura el artículo 19, N° 20, de la Constitución, por cuanto grava a los medios de comunicación social con una carga que, de una parte, no se impone a los demás, sino sólo a ellos, y de otra parte, aparece como arbitraria desde que carece de razonabilidad pues no se sustenta en el bien común, finalidad del Estado que, como lo dispone la Carta Fundamental,

éste ha de promover “con pleno respeto” de los derechos de las personas (artículo 1º, inciso cuarto).”

Este fallo no agota, por cierto, el tema, pero sí permite, conjuntamente con el contexto de los otros que invocan este método hermenéutico, precisar tres ideas básicas que lo describen y fundamentan (16). Ellas son las siguientes:

- a) La razonabilidad constituye un principio que, intrínsecamente, se estructura sobre una base objetiva constituida por pautas fundadas en conceptos y valores básicos, expresados en forma explícita o subyacentes en el ordenamiento constitucional, teniendo primordial relevancia entre ellos el de Justicia y el Bien Común.
- b) Este método, según las circunstancias en que se ha empleado, se identifica con la justicia, tanto en su aspecto formal como material, con lo sensato, lo prudente, lo oportuno, lo proporcional y, en fin, lo equitativo, y
- c) Su aplicación nunca debe traducirse en una simple apreciación subjetiva del intérprete, pues, por esencia, es contrario al mero arbitrio o discernimiento de quién lo invoca. Lo anterior se traduce en la necesidad de una debida argumentación como base explicativa de la razonabilidad.

B La Razonabilidad Técnica

Con motivo de un requerimiento presentado por más de la cuarta parte de los senadores en ejercicio, en el cual se solicita la declaración de inconstitucionalidad de un decreto supremo, por vulnerar diversas disposiciones constitucionales, el Tribunal en sentencia de 15 de abril de 1997, Rol N° 253, sentó una importante jurisprudencia. En efecto, en esa ocasión se decidió que dicha Magistratura carece de competencia para declarar que un decreto supremo es contrario a la Carta Fundamental, cuando dicho acto administrativo se ha ajustado a la ley que lo habilita para dictarlo, porque el hacerlo importaría emitir un juicio implícito o explícito sobre la ley vigente, para lo cual no se encuentra facultado, pues dicha atribución está radicada en la Corte Suprema. El fallo contiene una sólida fundamentación de esta posición que desarrolla en sus considerandos 1° a 8°.

Sin embargo, los sentenciadores se encargan de prevenir que esta tesis no es absoluta, pues en el evento que el reglamento se aparte de la ley en consonancia con la cual se dicta, se produce la desvinculación de uno y otra, ya que dejan de constituir un todo jurídicamente armónico que da lugar a una realidad jurídica evidente, para transformarse en partes de una relación ley-decreto supremo que se contrastan y se repudian, desapareciendo, de esta manera, el núcleo esencial de la posición sostenida, procediendo, en esta hipótesis, la declaración de inconstitucionalidad del decreto supremo. Acto seguido, el fallo precisa cuando considera que el reglamento se aparta de la ley y, es, precisamente, en este punto en que recurre a la variante del principio de la razonabilidad que se expone.

En efecto, el párrafo segundo del considerando 9° expresa: “En este orden de ideas, debemos entender que el reglamento contraría la ley no sólo cuando está en pugna con su texto expreso sino, también, cuando su contenido desborde el marco de posibilidades regulatorias que brinda la Constitución; tratándose del derecho de propiedad, por ejemplo, cuando el fuere vulnerado en su esencia. En efecto, la ley hace una remisión al reglamento de ejecución para que complemente, bajo ciertas directrices, su contenido básico; pero al propio tiempo lleva ínsita la obligación de que la regulación reglamentaria no vulnere el derecho que la Constitución asegura a todas las personas, en este caso, en su artículo 19, N°s 24 y 26, ya que no resulta “razonable” aceptar que el legislador ha encomendado al reglamento dictar normas que pugnen con la Carta Fundamental. **Lo anterior corresponde a lo que en doctrina se denomina “razonabilidad técnica”, y en el caso que nos ocupa se traduce en una apropiada adecuación entre los fines postulados por la ley y los medios que planifica el reglamento para lograrlos.** En otras palabras, debe existir una correspondencia entre las obligaciones que la norma impone y los propósitos que la ley quiere alcanzar.”(17).

Una aplicación del principio en análisis, la efectúa, en términos muy claros, una reciente sentencia de 22 de julio de 2003, Rol N° 373, dictada con motivo de un requerimiento de inconstitucionalidad formulado por más de la cuarta parte de los senadores en ejercicio. En efecto, en dicha sentencia, abocado el Tribunal a resolver sobre la constitucionalidad del Decreto Supremo N° 66 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de

27 de febrero de 2003, en lo relativo a una atribución que se le confería al Seremi de Vivienda y Urbanismo, demuestra que el acto administrativo impugnado no vulnera el principio de reserva legal, pues se ha limitado a detallar, para su aplicación a situaciones concretas, cuanto se halla contemplado en la legislación respectiva. Enseguida, el fallo expresa que confirma lo anterior el principio de razonabilidad al que ha recurrido, reiteradamente, la jurisprudencia del Tribunal, "pues resulta adecuado a la finalidad perseguida por las leyes y proporcionado como medio idóneo para lograrla, sostener que el Secretario Regional Ministerial respectivo es el órgano estatal que debe intervenir en los asuntos que le encomienda, con sujeción a la ley, el decreto supremo N° 66. Efectivamente, tratándose de Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos, los cuales obviamente abarcan a diversos municipios, resulta lógico y razonable, como se ha dicho, concluir que es a la Secretaría Regional Ministerial competente a quien incumbe otorgar la autorización referida en aquel texto reglamentario."

En suma, a modo de conclusión, es posible sostener que el principio de la razonabilidad técnica o legítima puede conceptualizarse como aquel método que requiere de una justa adecuación entre los fines perseguidos por la norma superior y los medios empleados por la de inferior jerarquía para lograrlos (18).

II.7) LA HISTORIA FIDEDIGNA

"De la historia fidedigna del establecimiento del artículo 32 de la Constitución Política de 1980 contenida en las actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución se desprende con claridad que la supresión de la facultad del Presidente de la República que le reconocía el No. 11 del artículo 72 de la Carta de 1925, se debió a que los comisionados estimaron que el otorgamiento de una atribución de esa naturaleza debería quedar entregada a la ley, pues no era materia propia de un texto constitucional."

"Que sirve también de antecedente que confirma la atribución del Tribunal Constitucional" para resolver tanto sobre la inconstitucionalidad formal como material de que pueda adolecer un decreto supremo, "las diferentes actas que contienen los debates sobre la materia en la Comisión redactora del anteproyecto de la Constitución de 1980."

La historia fidedigna del establecimiento de una norma como criterio de interpretación está consagrada en nuestro ordenamiento positivo en el artículo 19 del Código Civil en el párrafo denominado: "Interpretación de la Ley." La doctrina y la jurisprudencia de nuestros Tribunales Ordinarios concuerdan en señalar como elementos constitutivos de ella, los siguientes: el mensaje del Presidente de la República o la moción de los parlamentarios que originan el proyecto respectivo; la discusión de éste en el Congreso Nacional, ya sea en las correspondientes Comisiones de ambas Cámaras o en la Sala de dichos cuerpos

legislativos contenidas en las actas respectivas; la opinión de los senadores y diputados durante la discusión, siempre que existan antecedentes fehacientes que ellas fueron compartidas por la mayoría del Congreso y “las fuentes y la opinión de los tratadistas tomadas en consideración por el legislador” (19).

Todos los antecedentes antes indicados resultan plenamente aplicables en el ámbito constitucional chileno, sólo respecto de aquellas reformas a la Constitución de 1980 aprobadas a partir del 11 de marzo de 1990, época en que entró en funciones el Congreso Nacional y pueden constituir aportes meritorios para determinar el sentido y alcance de una modificación a la Carta Fundamental.

Sin embargo, dentro de esa conceptualización, no corresponde, en estricto derecho, invocar el contenido de las actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución como “historia fidedigna del establecimiento de un precepto de la Constitución “originaria” que nos rige”, pues, como es bien sabido, dicha Comisión se limitó a elaborar sólo un anteproyecto de dicho cuerpo normativo, el cual fue, posteriormente, revisado por el entonces Consejo de Estado. El Poder Constituyente originario de la Carta de 1980 lo conformó la Junta de Gobierno que aprobó el texto constitucional que fue, en definitiva, plebiscitado y que entró a regir a partir del 11 de marzo de 1981. No obstante, lamentablemente, existen sólo algunos antecedentes fragmentarios de lo discutido dentro del seno de dicho Poder Constituyente, los cuales, sin duda, son insuficientes como constitutivos de la historia fidedigna del establecimiento de la señalada Carta Política.

Empero se ha convertido en una indebida costumbre invocar

las actas de la señalada Comisión de Estudio, como historia fidedigna del establecimiento de determinadas normas de la Carta Fundamental. El Tribunal Constitucional no ha sido ajeno a ello, porque como puede apreciarse del primer enunciado del sumario de este párrafo se incurre en la imprecisión conceptual anotada. En otras oportunidades, en cambio, como lo demuestra la segunda mención, se alude a las actas de la mencionada Comisión, con absoluta propiedad.

Lo anterior no significa, por cierto, a mi juicio, que todo lo expuesto y debatido por los Comisionados constituya un elemento de interpretación que deba desecharse. Muy por el contrario, las actas tanto de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución como del Consejo de Estado pueden llegar a constituir, y de hecho así ocurrido, elementos valiosos, y determinantes para precisar el alcance de un precepto de la Carta Política, como lo demuestran, desde ya, los dos enunciados del sumario de este párrafo. En consecuencia, en rigor jurídico, cuando se recurra a los mencionados documentos no corresponde sostener que ellos configuren la “historia fidedigna del establecimiento” de una norma; pero sí resulta perfectamente aconsejable recurrir a ellos, dentro de los parámetros que señalé al indicar los elementos propios de este método de interpretación, en su significación genuina.

En efecto, el primer enunciado del sumario en estudio fue extractado de la sentencia de 18 de junio de 1991, Rol N° 124, por la cual se rechazó un requerimiento presentado por más de la cuarta parte de los senadores en ejercicio, tendiente a que se declarara la inconstitucionalidad del Decreto Supremo N° 143 del Ministerio de Justicia de 31 de enero de 1991, por el cual se

disolvió la persona jurídica denominada “Sociedad Benefactora y Educacional Dignidad”. Uno de los puntos controvertidos en dicho reclamo fue si el Presidente de la República tenía facultades para declarar la disolución de una persona jurídica, ya que según los requirentes, el Jefe del Estado no tenía tal atribución en la Carta de 1980, la cual, en cambio, se la otorgaba el artículo 72 N° 11 de la Constitución de 1925. Los considerandos 11° y 12° del fallo demostraron que, de acuerdo al contenido de las actas números 345 y 376 de la Comisión de Estudio respectiva, la nueva normativa no importó una modificación sustantiva, sino sólo obedeció a que una facultad de esta naturaleza debía quedar entregada a la ley, ”pues no era propia de un texto constitucional” y que ella se la conferían las normas pertinentes del Código Civil, razón por la cual debía desestimarse este capítulo de inconstitucionalidad.

La segunda mención del sumario proviene del fallo de 27 de septiembre de 1990, Rol N° 116, en el cual se resolvió, como cuestión previa, un asunto de la mayor trascendencia jurídica, en cuanto a las atribuciones del Tribunal para conocer sobre la constitucionalidad de los decretos supremos. En dicha sentencia el Tribunal se vio abocado a resolver sobre su propia competencia para conocer de un requerimiento de inconstitucionalidad respecto de un decreto supremo, pues a juicio del Presidente de la República, dicha Magistratura carecía de competencia para ello cuando, como ocurría en la especie, el vicio invocado fuera de fondo. En otras palabras, se sostuvo que el Tribunal tenía facultades para declarar la inconstitucionalidad de dichos actos administrativos, únicamente, en aquellos casos en que éstos

adolecieran de vicios de forma. Como es fácil comprender tal posición cercenaba considerablemente las atribuciones de la Magistratura Constitucional.

El fallo en sus considerandos 1° a 7° adujo diversas razones, para desestimar el planteamiento del Jefe del Estado. Agregó luego, en su acápite 8°, en esta oportunidad con absoluto rigor, “que sirve también de antecedente que confirma la atribución del Tribunal para conocer y fallar sobre la constitucionalidad de los decretos supremos del Presidente de la República que sean estimados inconstitucionales por las mayorías y órganos que la Constitución establece, diferentes actas que contienen los debates que sobre la materia existieron en la Comisión redactora ...” del anteproyecto de la Constitución de 1980, como son las correspondientes a las sesiones N°s. 319, 326, 359 y 417. La opinión de los comisionados citados, compartida por todos los miembros de la Comisión, no dejaba lugar a dudas que el Tribunal tenía competencia para conocer de la inconstitucionalidad de los decretos supremos, ya sea por vicios de forma, como también, de fondo. En mérito de lo expuesto, el Tribunal resolvió que tenía facultades para conocer del requerimiento presentado. (20)

II. 8)

LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO CRITERIO HERMENÉUTICO

“Entre los elementos propios de un Estado de Derecho, se encuentra la seguridad jurídica, la certeza del derecho y la protección de la confianza de quienes desarrollan su actividad

con sujeción a sus principios y normas positivas. Esto implica que toda persona ha de poder confiar en que su comportamiento, si se sujeta al derecho vigente, será reconocido por el ordenamiento jurídico, produciéndose todos los efectos legalmente vinculados a los actos realizados.”

No existe unanimidad de pareceres en la doctrina sobre la naturaleza de la “seguridad jurídica”. La gama de opiniones es muy variada y va desde aquellos que la consideran un derecho fundamental hasta quienes piensan que es un valor, un principio, un elemento propio del Estado de Derecho y, en fin, una finalidad misma del orden jurídico. Sin embargo, a mi juicio, desde la perspectiva de este estudio, cualquiera que sea la calificación que se le otorgue, es lo cierto que la seguridad jurídica constituye un elemento autónomo y vital al cual el Juez debe recurrir para interpretar adecuadamente la Constitución, puesto que es connatural a toda Carta Política que se precie de democrática, ya sea que se establezca directamente como un derecho que ella garantiza, ya sea porque surge de una interpretación sistemática de sus disposiciones o, en fin, porque subyace bajo la respectiva normativa como un valor o principio vivificante. La razón, en mi concepto, es muy simple y sencilla: de poco o nada serviría el catálogo de derechos que las Constituciones aseguran o garantizan a las personas, si éstas no tienen la certeza jurídica de que tales derechos podrán ejercerse en su plenitud y en forma justa, de acuerdo a la realidad histórica existente en el momento en que se hace uso de ellos.

Para terminar con esta breve introducción, debo manifestar que estamos frente a un concepto que no es absoluto, sino relativo, pues no resulta admisible cobijarse, siempre, en su seno —*strictu sensu*—, porque ello transformaría a las Constituciones en documentos pétreos que caerían en el desuso, de acuerdo con el devenir cambiante de las exigencias políticas, sociales o económicas de los pueblos.

En la jurisprudencia del Tribunal, la seguridad jurídica se ha empleado como una noción sinónima de certeza jurídica. (21)

En una primera sentencia de 24 de febrero de 1987, Rol N° 43, al ejercerse el control obligatorio sobre el proyecto de Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, se invocó el concepto en análisis como “finalidad primordial del Derecho”, para fundamentar la decisión en orden a delimitar el ámbito de dicha ley orgánica, en cuanto a las materias que podía regular para que las entidades políticas lograran una efectiva democracia interna. Es así como en su considerando 52° se expresa: “Que, es cierto, como se ha sostenido por algunos, que para cumplir el mandato constitucional la ley orgánica pudo haberse estructurado sobre la base de entregar enteramente a los afiliados la obligación de asegurar en los estatutos una efectiva democracia interna y otorgar competencia amplia a los órganos electorales respectivos para resolver, en definitiva, si se había o no cumplido con tal obligación. Sin embargo, no puede desconocerse que la ley es soberana para elegir el camino que considere mas adecuado y que el escogido da mayor certeza jurídica, finalidad primordial del derecho, ya que evita la incertidumbre que siempre existiría si

correspondiera resolver, sin sujeción a pautas objetivas, lo que debe entenderse por “efectiva democracia interna”.

En otras oportunidades, la Magistratura Constitucional, sin mayor desarrollo, utiliza la certeza jurídica como un elemento interpretativo complementario para demostrar que su decisión era la más adecuada. Se trataba en una ocasión de determinar desde cuando comenzaría a regir el plazo de 30 a 60 días previsto en la Carta Fundamental, para llamar al plebiscito sobre la sucesión presidencial. El Tribunal resolvió que tal término se contaría desde la publicación en el Diario Oficial de la Proposición respectiva. Acto seguido, agrega, en el considerando 34 del fallo de 5 de abril de 1998, Rol N° 53, lo siguiente: “Que, por otra parte, esta interpretación es la que mejor se aviene con el espíritu de la Constitución, pues ella da certeza jurídica, ya que conduce a determinar con precisión y pleno conocimiento del país la fecha en que se realizará el acto plebiscitario dentro del marco establecido por la Carta Fundamental.” Los sentenciadores, a mi juicio, al vincular el espíritu de la Constitución con la certeza jurídica estimaron a ésta como un concepto consustancial, propio e ínsito en el texto de la Carta Política. (22)

En sentencia de 10 de febrero de 1995, Rol N° 207, el Tribunal da un paso adelante en el desarrollo de la seguridad jurídica como elemento de interpretación de la Constitución. Dicho fallo se dictó con motivo de un requerimiento presentado por más de la cuarta parte de los diputados en ejercicio, a fin de que se declarara la inconstitucionalidad de la derogación del inciso 4° del artículo 10 de la Ley N° 18.401 sobre “Capitalización de dividendos en los Bancos con obligación subordinada”. El precepto

aludido objetado, vigente cuando los accionistas habían adquirido sus acciones, disponía que la Junta de la respectiva entidad podría acordar que no se les reparta dividendos, caso en el cual las sumas que le hubieren correspondido por tal concepto se capitalizarán por el solo ministerio de la ley y “se emitirán acciones preferidas que tendrán derecho al total del dividendo en la proporción resultante entre el aumento de capital pagado y el total del capital pagado y reservas de la empresa al término del ejercicio, descontadas las pérdidas acumuladas”. En otras palabras, mediante un proyecto de ley que se tramitaba en el Congreso en enero de 1995, se pretendía privar a los accionistas de entidades bancarias con deuda subordinada de una facultad que le había conferido una ley de 26 de enero de 1985, vigente al momento de adquirir sus derechos.

El Tribunal, por cuatro votos contra dos, resolvió que la disposición cuestionada era inconstitucional, por vulnerar la Constitución, y, en particular, el precepto de su artículo 19 numeral 24. El fallo en sus considerandos 29° a 66° contiene extensos razonamientos para fundar su decisión, culminando con el acápite 67°, que es el atinente al tema que se analiza en este párrafo, el cual expresa: “Que, asimismo, la Constitución Política consagra la existencia de un Estado de Derecho. Basta tener presente en tal sentido, por citar sólo algunas disposiciones, lo que disponen los artículos 5°, 6° y 7° que forman parte de las Bases de la Institucionalidad. Se ha considerado que, entre los elementos propios de un Estado de Derecho, se encuentran la seguridad jurídica, la certeza del derecho y la protección de la confianza de quienes desarrollan su actividad con sujeción a sus principios y normas positivas. Esto implica que toda persona ha

de poder confiar en que su comportamiento, si se sujeta al derecho vigente, será reconocido por el ordenamiento jurídico, produciéndose todos los efectos legalmente vinculados a los actos realizados. Esa confianza se ve naturalmente disminuida si el legislador, con posterioridad, le atribuye a dichos actos consecuencias jurídicas que son más desfavorables que aquéllas con las cuales quien los realizó en el pasado podía contar al adoptar sus decisiones. Se desprende de lo anterior, que tal como se ha reconocido en el Derecho Comparado, en principio y sin perjuicio de las excepciones que el propio ordenamiento constitucional contempla, la retroactividad de una ley atenta en contra de los valores antes mencionados, que son esenciales en un Estado de Derecho como el que establece nuestra Constitución.”

Como puede apreciarse, de la sentencia fluye, implícitamente, que la seguridad jurídica no constituye un derecho fundamental que la Constitución asegura de manera general y expresa; pero que sí constituye un elemento vital del Estado de Derecho que nuestra Carta Política consagra, de manera tal que las normas de rango inferior que la vulneren deben ser consideradas como infractoras de la Carta Política. Las personas que integran el cuerpo social deben gozar de la certidumbre, dentro de lo razonablemente previsible, de las consecuencias que derivan de sus conductas y no estar sujetas a temores, dudas o aprensiones sobre los actos que realizan o ejecutan en todos los ámbitos, ya que, de lo contrario, la Constitución destinada a regular la convivencia pacífica de los pueblos en sociedad, no conseguiría su finalidad primordial, sino, a la inversa, generaría un clima de incertidumbre política, social o económica que redundaría en su propia destrucción. (23)

II. 9)

LA PRUDENCIA COMO ELEMENTO DE INTERPRETACIÓN

Las normas de interpretación hay que aplicarlas “con prudencia, porque, en manera alguna debe llevarnos a extender el ámbito de aplicación de las leyes orgánicas constitucionales mas allá de lo necesario y permitido por la Constitución, ya que el hacerlo privaría a nuestro sistema legal de una equilibrada y conveniente flexibilidad, dado el alto quórum que exige esta clase de leyes para su aprobación, modificación o derogación.”

La prudencia, de acuerdo a su sentido natural y obvio, consiste en discernir lo que es bueno o malo, para seguirlo o huir de ello. Es sinónimo de templanza, cautela, moderación y mesura.

A mi juicio, esta virtud constituye un elemento de gran importancia que deben considerar los Tribunales Constitucionales, al momento de aplicar las normas de la Ley Suprema, ya que de una parte, la indeterminación o generalidad de ellas hace necesario situarlas, con moderación, en su verdadero cauce, a fin de evitar que interpretaciones destempladas la hieran en su esencia como, de otra, que si bien la Magistratura Constitucional debe ajustar sus decisiones a Derecho, es lo cierto que de sus resoluciones derivan consecuencias políticas, a veces, de la mayor relevancia que el intérprete está obligado con, cautela, a considerar. Ya Aristóteles advertía que la “única virtud exclusivamente propia del que manda es la prudencia, pues las demás virtudes parece que son igualmente compartidas por los que mandan y por los que obedecen.”

El Tribunal Constitucional ha invocado, en forma expresa, la “prudencia” como elemento de interpretación en contadas oportunidades. Sin embargo, un análisis de conjunto de sus resoluciones, permite concluir que ella ha sido un elemento determinante en su accionar. Así lo evidencian, entre otras, como lo veremos en la segunda parte de este trabajo, las siguientes decisiones: a) sobre su competencia para conocer de la calificación de preceptos legales como orgánicos constitucionales y entrar de oficio a pronunciarse sobre ellos, no obstante no haber sido sometidos a su control obligatorio por la Cámara de origen; b) la de abstenerse de declarar la inconstitucionalidad de una norma, en aquellos casos en que ella podría engendrar una de mayor envergadura, posición que digamos de paso no ha sido siempre cabalmente entendida por la doctrina dando origen a críticas innecesarias; c) las que hacen uso frecuente del principio de presunción de constitucionalidad, mediante la fórmula de aprobar preceptos “en el entendido que” señala la sentencia, a fin de evitar la declaración de inconstitucionalidades innecesarias; y, en fin, d) las relativas a sus exhortaciones al Poder Legislativo sobre los vacíos que se observan en determinados proyectos de ley, con el objeto que se legisle sobre ellos para una debida aplicación del respectivo cuerpo legal.

En un primer fallo de 27 de octubre de 1983, Rol N° 19, dictado a raíz de un requerimiento presentado en contra del entonces Ministro del Interior, a fin de que se declarara su inhabilidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 N° 10 de la Constitución, el Tribunal precisó, de manera expresa, **que los titulares e integrantes de los órganos del Estado debían**

desempeñar sus funciones con prudencia, según se deriva del texto constitucional. Su razonamiento se encaminó a desvirtuar la tesis de los requirentes, en orden a que el Ministro cuestionado había infringido el artículo 1° de la Carta Política, en cuanto dicho precepto crearía una inhabilidad para ejercer dicho cargo. El fallo después de interesantes reflexiones sobre la naturaleza y alcance de la mencionada disposición, las cuales fueron expuestas en el párrafo relativo a la interpretación axiológica de este trabajo, expresó: “En consecuencia, no cabe duda que, conforme a este precepto, —artículo 1° de la Carta Fundamental— los titulares e integrantes de los órganos del Estado deben realizar sus funciones básicas a fin de alcanzar la finalidad suprema, el “bien común”; que en el cumplimiento de su misión deben actuar con la debida “prudencia, equidad y medida que las circunstancias aconsejen, también resulta indubitable; pero que bajo su amparo se pretenda crear inhabilidades que el Constituyente no ha establecido, directa ni indirectamente, resulta inaceptable, porque con ello no sólo se infringe el sentido de la norma en estudio, sino, además, se altera el sistema de responsabilidades de dichos titulares e integrantes de los órganos del Estado estructurado por la Constitución”.

Posteriormente, el Tribunal recurrió nuevamente a la prudencia en la sentencia, de la cual he extraído el sumario de este párrafo, de 29 febrero de 1988, Rol N° 50, dictada al ejercer el control obligatorio de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Su contenido está señalado en los artículos 107 y 108 de la Carta Fundamental, en algunos aspectos en forma concreta, y, en otros, de manera genérica, lo que hacía indispensable, respecto de estos últimos, determinar el ámbito de

dicha ley. En los considerandos 1º a 7º de aquel fallo se cumplió dicha misión, coronándose el razonamiento con un criterio expresado en su acápite 8º. En él se señala: "Que a las normas de interpretación empleadas en los considerandos anteriores para resolver el problema en estudio, frecuente en otras leyes dada la complejidad del tema, hay que recurrir con **prudencia**, porque, en manera alguna, deben llevarnos a extender el ámbito de aplicación de las leyes orgánicas constitucionales mas allá de lo necesario y permitido por la Constitución, ya que el hacerlo privaría a nuestro sistema legal de una equilibrada y conveniente flexibilidad, dado el alto quórum que exige esta clase de leyes para su aprobación, modificación o derogación. Por otra parte, en cada caso en particular debe buscarse la interpretación que mejor concilie una estricta aplicación del texto constitucional con una normativa legal sistemática, coherente y ordenada que facilite su comprensión y aplicación".

El razonamiento contenido en el considerando antes transcrito, ha sido reproducido, literalmente, en diversas sentencias posteriores, lo que me permite expresar, en suma, que el Tribunal considera la "prudencia" como un elemento de significativa importancia para determinar el sentido de las normas de la Carta Política, en especial de aquellas que determinan las materias que deben ser reguladas por las leyes orgánicas constitucionales. (24)

II.10) LA INCONSTITUCIONALIDAD DERIVADA

"Declarado por el tribunal que un determinado artículo de un proyecto es inconstitucional, igualmente lo son aquellas normas del mismo que se encuentren tan ligadas con aquél, que por si solas carezcan de sentido, se tornen inoperantes o, dada la íntima conexión entre sí, se pueda presumir razonablemente que los órganos colegisladores no las hubieren aprobado."

Este criterio de hermenéutica constitucional fue expuesto y desarrollado por el Tribunal, como luego veremos, en una sentencia de julio de 1998. La doctrina que expone y estudia las reglas de interpretación, generalmente, no lo incorpora entre ellas, salvo en muy contadas excepciones, tal vez, debido a que es una consecuencia elemental de la simple aplicación de la lógica jurídica. En efecto, si la Magistratura declara inconstitucional un precepto de un proyecto de ley o una norma contenida en un decreto supremo, es natural y congruente que también queden afectadas, con iguales consecuencias, tanto aquellas otras disposiciones, que sin la expulsada del ordenamiento jurídico, carezcan de sentido como, asimismo, las que es dable presumir, razonablemente, que el legislador o el Presidente de la República, tratándose de actos administrativos, no las hubieren dictado de haber advertido que la norma secundaria relacionada adolecía de un vicio de inconstitucionalidad. En este segundo aspecto, se trata de restablecer la voluntad legislativa o administrativa del autor del precepto respectivo, a fin de respetar sus potestades.

En suma, si cae el núcleo esencial o la regla que plasma la esencia del respectivo proyecto o decreto, también caen aquellas que sean su necesaria secuela. Así, por ejemplo, si el Tribunal resuelve, como de hecho ha ocurrido, que las elecciones primarias regladas en un extenso proyecto de ley son, en sí mismas, inconstitucionales, lógicamente, del mismo modo, lo son todos los otros artículos de dicho proyecto destinados a regular la forma en que ellas se realizarían. (25)

El enunciado de este párrafo corresponde a lo expresado en la sentencia de 28 de julio de 1998, dictada a propósito del control obligatorio de constitucionalidad de un proyecto de ley que modernizaba el sistema de remuneraciones del Ministerio de Obras Públicas y otros servicios anexos. En el artículo 2º de él, en síntesis, se establecía una planta de personal especial de cargos críticos de naturaleza variable; dicha planta estaría compuesta por aquellos cargos de las plantas permanentes del Ministerio respectivo, y sus servicios auxiliares que se mencionan, que correspondan a funciones calificadas como críticas y que se transfieran a ella; los cargos traspasados de una planta a otra se entenderían excluidos de sus plantas de origen, en tanto las funciones a ellos asignados conserven su condición de crítica; se disponía que si la función dejaba de tener esa naturaleza "dicho cargo sería repuesto en su planta de origen por el solo ministerio de la ley"; y, finalmente, se prescribía que tanto los traspasos de una planta a otra, como la identificación de las funciones que se considerarían críticas y las labores y atribuciones que les competan, se efectuaría mediante decretos supremos expedidos bajo la fórmula "por orden del Presidente de la República". El Tribunal,

por cuatro votos contra tres, declaró que tal norma era inconstitucional, porque, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, se pretendía regular una materia de reserva legal, por disposición expresa del artículo 60 N° 14, en relación al artículo 62, inciso cuarto N° 2º de la Carta Fundamental.

Empero, el precepto estimado inconstitucional se encontraba indisolublemente unido con otras disposiciones del proyecto como eran sus artículos 1º, 3º a 8º permanentes y 2º transitorio, con los cuales conformaba el nuevo sistema denominado "planta de personal especial de cargos críticos". De la constatación de esta realidad jurídica, surge el nuevo criterio del Tribunal que se consigna en el considerando 18º que reproduciré textualmente, ya que contiene, tanto su enunciado como su fundamento, una de las escasas citas doctrinarias sobre el tema. Dice así:

"Que declarado por el Tribunal que un determinado artículo de un proyecto es inconstitucional, igualmente lo son aquellas normas del mismo que se encuentren tan ligadas con aquél, que por sí solas carezcan de sentido, se tornen inoperantes o, dada la íntima conexión entre sí, se pueda presumir razonablemente que los órganos colegisladores nos las hubieren aprobado. A este respecto resulta ilustrativo lo que expresa Cooley, citado por Alejandro E. Ghigliani, en su obra "Del Control Jurisdiccional de Constitucionalidad":

"Si cuando, eliminada la parte inconstitucional, la que subsiste se completa por sí y puede ser ejecutada conforme a la intención aparente de la legislatura, con prescindencia completa de la parte que se suprimió, debe ser mantenida. Pero si la ley tuviere por fin lograr un propósito único, y algunas de sus reglas

carecieren de validez, el todo debe caer, a menos que la otra parte fuere suficiente por sí sola para realizar el objeto propuesto; ahora si ellas estuviesen tan ligadas entre sí que dependieren unas de otras como condiciones, motivos determinantes o compensaciones, a punto de dar base a la creencia de que la legislatura las sancionó con la intención de que formaran un todo, y que, si el todo no pudiera cumplirse, entonces la legislatura no habría sancionado la parte remanente en forma aislada, cuando algunas de sus partes son inconstitucionales todas las reglas que de tal forma estén dependiendo, condicionadas o ligadas entre sí deben caer con aquéllas.”

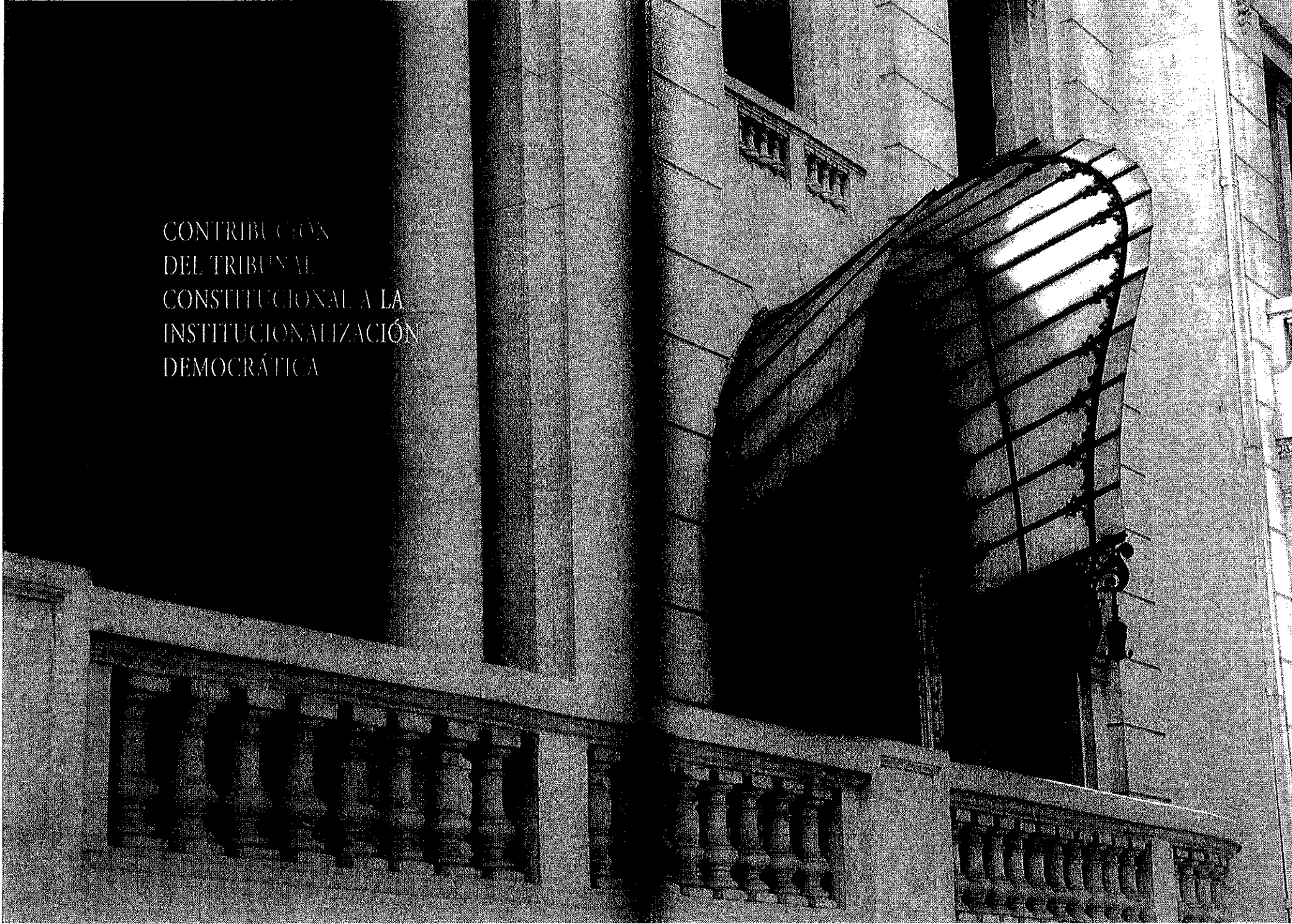
Diversas sentencias posteriores mantienen, en iguales términos, el criterio desarrollado precedentemente (26), debiendo destacarse entre ellas, por su trascendencia, la de 21 de agosto de 2001, que declaró contrarios a la Carta Política diversos artículos del proyecto de ley que “establece normas relativas al otorgamiento de Pensiones a través de la modalidad de Rentas Vitalicias” (27) y la de 8 de abril de 2002, que resolvió que el Tratado que contiene el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, para su aprobación por el Congreso Nacional y su posterior ratificación por el Presidente de la República, requiere de reforma constitucional previa. (28)

NOTAS:

1. La importancia de la interpretación de las Constituciones para una debida comprensión de sus normas es tal, que llevó al Presidente de la Corte Suprema Norteamericana a expresar “candorosamente: Estamos sujetos a la Constitución, pero la Constitución es lo que los jueces dicen que es” (Cita tomada de Linares Quintrana Segundo V, “Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional”, Editorial PLUS ULTRA, año 1978, pág. 690.)
2. Puede consultarse, además, el considerando 9º de la disidencia en los autos Rol Nº 276 de 28 de julio de 1998.
3. Sentencia de 28 de octubre de 2003, Rol Nº 389, considerando 17º.
4. Sentencia de 26 de junio de 2001, Rol Nº 325, considerando 5º.
5. Sentencia de 9 de abril de 2003, Rol Nº 370, considerando 13º.
6. Sentencias de 27 de octubre de 1983, Rol Nº 19, considerando 9º y de 5 de abril de 1988, Rol Nº. 53, considerando 12º.
7. Las siguientes sentencias, entre otras, han aplicado los principios y valores contenidos en la Constitución, ya sea como método de interpretación constitucional, ya sea, como preceptos normativos en los que se ha sustentado, la constitucionalidad en algunos casos, o a la inversa, la inconstitucionalidad en otros, de normas contenidas en proyectos de ley o en decretos del Presidente de la República:
 - a) las señaladas en las notas 3, 4 y 5 precedentes;
 - b) de 14 de mayo de 1991, Rol Nº 126, considerando 3º;
 - c) de 7 de marzo de 1994, Rol Nº 184, considerando 7º, letras d) y g);
 - d) de 4 de enero de 1995, Rol Nº 198, considerando 10º, letra a);
 - e) de 30 de octubre de 1995, Rol Nº 226, considerando 28º;
 - f) de 2 de diciembre de 1996, Roles Nºs. 245 y 246, considerando 42º;
 - g) de 20 de octubre de 1998, Rol Nº 280, considerandos 12º y 15º;
 - h) de 28 de enero de 1999, Rol Nº 282, considerandos 28º a 32º;
 - i) de 26 de junio de 2001, Rol Nº. 325, considerando 46º;
 - j) de 14 de junio de 2004, Rol No 410, considerandos 2º a 5º; y
 - k) de 3 de septiembre de 2004, Rol No. 417, considerandos 26º a 30º.
8. Sentencia de 31 de enero de 1985, Rol Nº 21, considerando 17º.
9. Valenzuela Somarriva, Eugenio, “Contribución del Tribunal Constitucional a la Institucionalización Democrática”, 2003, págs. 7 a 27.
10. Entre otros, pueden consultarse las siguientes fallos:
 - a) de 21 de diciembre de 1987, Rol Nº 46, considerando 40º;
 - b) de 2 de diciembre de 1996, Roles Nºs 245 y 246, considerando 31º;
 - c) de 15 de abril de 1997, Rol Nº 253, considerando 6º ;

- d) de 26 de abril de 1997, Rol N° 254, considerando 11°;
e) de 26 de septiembre de 1997, Rol N° 259, considerando; 6°;
f) de 6 de octubre de 1998, Rol N° 279, considerando 3°; y
g) de 26 de junio de 2001, Rol N° 325, considerando 10°.
11. Al respecto pueden consultarse:
a) disidencia en sentencia de 8 de abril de 1985, Rol N° 28, considerando 7°;
b) sentencia de 2 de octubre de 1986, Rol N° 39, considerando 18°;
c) sentencia de 26 de enero de 1987, Rol N° 42, considerando 2°;
d) sentencia de 24 de febrero de 1987, Rol N° 43, considerando 5°;
e) sentencia de 5 de abril de 1988, Rol N° 53, considerando 26°;
f) sentencia de 12 de mayo de 1989, Rol N° 67, considerando 9°;
g) disidencia en sentencia de 20 de septiembre de 1989, Rol N° 78, considerando 16°;
h) sentencia de 27 de diciembre de 1990, Rol N° 116, considerando 6°;
i) sentencia de 14 de mayo de 1991, Rol N° 126, considerando 6°; y
j) sentencia de 4 de agosto de 2000, Rol N° 309, considerandos 9° a 17°;
12. Entre otros, pueden verse los siguientes fallos que han aplicado este método hermenéutico:
a) de 24 de septiembre de 1985, Rol N° 33, considerando 14°;
b) de 3 de febrero de 2000, Rol N° 304, considerando 18°; y
c) de 4 de agosto de 2000, Rol N° 309, considerandos 25° y 26°.
13. Al respecto pueden consultarse, sobre este criterio de interpretación, las sentencias:
a) de 29 de febrero de 1988, Rol N° 50, considerandos 9° a 13° y 14°;
b) de 18 de enero de 1990, Rol N° 91, considerando 3°;
c) de 13 de agosto de 1995, Rol N° 220, considerandos 21°, letra d), 22° y 24°;
d) de 2 de septiembre de 1997, Rol N° 257, considerandos 12° y 13°;
- e) de 31 de marzo de 1998, Rol N° 271, considerando 7°;
f) de 10 de junio de 1998, Rol N° 273, considerandos 6° y 7°;
g) de 2 de febrero de 1999, Rol N° 284, considerando 24°;
h) de 28 de septiembre de 1999, Rol N° 293, considerandos 25° a 28°;
i) de 2 de noviembre de 1999, Rol N° 297, considerando 13°;
j) de 11 de noviembre de 1999, Rol N° 298, considerando 10°;
k) de 25 de abril de 2000, Rol N° 306, considerando 9°;
l) de 16 de febrero de 2001, Rol N° 320, considerandos 11° y 13°;
m) de 17 de junio de 2003, Rol N° 373, considerandos 19°, 25° y 26° a 28°;
n) de 1° de julio de 2003, Rol N° 379, considerandos 43° a 46°, 47° y 48°;
o) de 18 de diciembre de 2003, Rol N° 400, considerando 8°;
p) de 25 de agosto de 2004, Rol N° 420, considerando 17°; y
q) de 3 de septiembre de 2004, Rol N° 417, considerandos 15° a 18°.
14. Sentencia de 24 de septiembre de 1985, Rol N° 33, considerando 18°.
15. Sentencias de 21 de diciembre de 1987, Rol N° 46, considerando 18°, y de 5 de abril de 1988, Rol N° 53, considerando 66°.
16. Entre los fallos y prevenciones que han aplicado este principio se encuentran:
a) disidencia en la sentencia de 28 de julio de 1998, Rol N° 276, considerando 13°;
b) sentencia de 6 de octubre de 1998, Rol N° 279, considerando 26°;
c) sentencia de 28 de enero de 1999, Rol N° 282, considerando 38°; y
d) sentencia de 26 de junio de 2001, Rol N° 325, considerando 10°.
17. Puede verse, además, la sentencia de 26 de abril de 1997, Rol N° 254, considerando 14°.
18. La razonabilidad también ha sido invocada por el Tribunal como elemento para determinar el principio de la igualdad ante la ley. Entre los fallos que se refieren a este punto, pueden destacarse los siguientes:
a) de 5 de abril de 1988, Rol N° 53, considerando 18°;
b) de 31 de julio de 1995, Rol N° 219, considerando 17°; y
c) de 3 de abril de 1996, Rol N° 232, considerando 12°.
19. Pacheco G., Máximo "Teoría del Derecho", Editorial Jurídica de Chile, Segunda Edición, 1984, página 423.
20. Numerosos fallos del Tribunal recurren a los debates de los miembros de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, contenidos en las actas respectivas, como elemento para determinar el alcance de un determinado precepto. Entre ellos pueden consultarse los que a continuación se indican:
a) de 4 de diciembre de 1984, Rol N° 24, considerandos 3° y 4°;
b) de 12 de mayo de 1989, Rol N° 67, considerando 10°;
c) de 20 de septiembre de 1989, Rol N° 78, considerando 14°;
d) de 18 de enero de 1990, Rol N° 91, considerando 30°;
e) de 26 de junio de 2001, Rol N° 325, considerandos 16° y 17°;
f) de 9 de abril de 2003, Rol N° 370, considerando 29°; y
g) de 1° de julio de 2003, Rol N° 379, considerando 64°.
21. El Profesor y Ministro del Tribunal Constitucional don José Luis Cea, sostiene que tales conceptos tienen diferentes niveles. Al respecto expresa: "Esta capacidad de anticipar o prever, hasta cierto punto, la conducta humana y las consecuencias jurídicas de ella admite ser clasificada en tres niveles. El primero versa nada más que sobre el imperio de un ambiente de orden, por precario que sea; el segundo, más elevado, arraigado y completo, se conoce como certeza; y el tercero o de máxima jerarquía, es la seguridad jurídica en sentido estricto" (Ponencia expuesta en el Encuentro de Trabajo sobre el Proceso Justo, entre el Tribunal Constitucional de Chile y la Corte Constitucional Italiana. Roma, diciembre de 2003, pág. 5).
22. En otras oportunidades el Tribunal ha calificado la certeza jurídica como Principio Fundamental de Derecho. Ver sentencia de 26 de junio de 2001, Rol N° 325, considerando 24°.
23. También pueden consultarse el mismo fallo de 26 de junio de 2001, Rol N° 325, considerando 11°, y el de 21 de diciembre de 1987, Rol N° 46, considerando 19°.
24. Al respecto pueden consultarse las siguientes sentencias:
a) de 19 de abril de 1988, Rol N° 54, considerando 4°;
b) de 28 de septiembre de 1999, Rol N° 293, considerando 7°;
c) de 3 de febrero de 2000, Rol N° 304, considerando 9°; y
d) de 4 de agosto de 2000, Rol N° 309, considerando 23°.
25. Sentencia de 6 de octubre de 1998, Rol N° 279, considerando 33°.
26. En relación a este punto pueden consultarse, entre otros, los fallos que a continuación se indican:
a) de 22 de abril de 1999, Rol N° 286, considerando 7°;
b) de 24 de noviembre de 1999, Rol N° 301, considerando 11°;
c) de 24 de mayo de 2001, Rol N° 326, considerando 16°;
d) de 6 de noviembre de 2001, Rol N° 340, considerando 14°;
e) de 15 de octubre de 2004, Rol N° 422, considerandos 22° y 23°; y
f) de 15 de octubre de 2004, Rol N° 423, considerando 19°.
27. Ver sentencia, Rol N° 334, considerando 27°.
28. Ver fallo, Rol N° 346, considerando 90°.

CONTRIBUCIÓN
DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL A LA
INSTITUCIONALIZACIÓN
DEMOCRÁTICA



CAPITULO I INTRODUCCIÓN

El 11 de septiembre de 1973, Chile sufrió un quiebre institucional. El entonces Presidente Salvador Allende fue depuesto y asumió el mando de la Nación una Junta Militar de Gobierno constituida por los Comandantes en Jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y por el General Director de Carabineros.

El 11 marzo de 1981, comenzó a regir en nuestro país una nueva Constitución que, con las enmiendas introducidas a partir de 1989, es la actualmente vigente. Esta Carta fue ratificada por un plebiscito realizado el 11 de septiembre de 1980, conforme a las normas establecidas en el Decreto Ley N° 3.465 de 12 de agosto del mismo año, el que fue necesario dictar, conforme al artículo final, incisos segundo y tercero de la Constitución, ya que a la sazón no existían en nuestro ordenamiento jurídico inscripciones electorales, y, no obstante que el Tribunal Calificador de Elecciones previsto en la Constitución de 1925 no había sido formalmente disuelto, no podía tampoco, calificar dicho plebiscito. Es por eso que se dispuso que un Colegio Escrutador Nacional constituido por el Contralor General de la República que lo presidiría, por un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago designado por la Corte Suprema y por el Secretario de

este último Tribunal, practicaría el escrutinio general, "... tomando como base las actas enviadas a los respectivos Colegios Escrutadores Regionales, por los Alcaldes de las diversas localidades del país." "Al término de sus funciones procederá a levantar un Acta del resultado, para su remisión inmediata al Presidente de la República."

En otro orden de ideas, cabe señalar, que en las disposiciones transitorias decimotercera y decimocuarta de la Constitución se estableció que el nuevo período presidencial tendría una duración de ocho años, desde la entrada en vigencia de la Carta Fundamental y que dicha función la continuaría ejerciendo "... como Presidente de la República el actual Presidente, General de Ejército don Augusto Pinochet Ugarte, quien durará en el cargo hasta el término de dicho período", esto es, se extendería desde el 11 de marzo de 1981 hasta el 10 de marzo de 1989.

En la disposición transitoria vigesimaséptima se reguló la sucesión presidencial, disponiéndose al efecto, en lo que resulta atinente a nuestro estudio, que "Corresponderá a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros, titulares, proponer al país, por la unanimidad de ellos, sujeto a la ratificación de la ciudadanía, la persona que ocupará el cargo de Presidente de la República en el período presidencial siguiente ..."; si transcurridas cuarenta y ocho horas de reunidos dichos personeros no hubiere unanimidad, la proposición se haría, por la mayoría absoluta de los miembros del Consejo de Seguridad Nacional, integrado, para estos efectos, por el Presidente de la República, quien lo presidía, por los miembros de la Junta de Gobierno, por el Presidente de la Corte

Suprema, por el Presidente del Consejo de Estado y por el Contralor General de la República. La designación, en ambos casos, debía comunicarse al Presidente de la República, para los efectos de la convocatoria a plebiscito. Y luego, en el inciso final de dicho precepto se estableció: "El plebiscito deberá efectuarse no antes de treinta ni después de sesenta días de la proposición correspondiente y se llevará a efecto en la forma que disponga la ley".

Ninguna otra norma especial se contiene en las disposiciones transitorias sobre requisitos, forma, control y condiciones a que debía sujetarse tan trascendental acto plebiscitario, a fines de 1988, como así, tampoco, sobre la participación de los partidos políticos en dicho plebiscito, ya que de conformidad con lo dispuesto en la disposición décima transitoria "en tanto no entre en vigencia la ley orgánica constitucional relativa a los partidos políticos a que se refiere el N° 15 del artículo 19, estará prohibido ejecutar o promover toda actividad, acción o gestión de índole político partidista, ya sea por personas naturales o jurídicas, organizaciones, entidades o agrupaciones de personas" y "quienes infrinjan esta prohibición incurrirán en las sanciones previstas en la ley". A este respecto cabe señalar que los partidos políticos habían sido disueltos por los Decretos Leyes N°s. 77, de 1973 y 1.697, de 1977.

Asimismo debo recordar que por Decreto Ley N° 130 de 1973, se declaró "la caducidad de todos los Registros Electorales del país a que se refiere la Ley N° 14.853", ordenándose a la Dirección del Registro Electoral proceder a inutilizar dichos registros.

Por otra parte, debe tenerse presente que, en conformidad a lo dispuesto en las disposiciones transitorias decimoctava letra A y vigesimaprimer letra d), la Constitución sólo podía ser modificada por la Junta de Gobierno en ejercicio del Poder Constituyente. Sin embargo, para que las modificaciones tuvieran eficacia debían ser aprobadas por plebiscito, el cual sería convocado por el Presidente de la República.

Para finalizar esta resumida introducción, es conveniente señalar que desde la fecha en que entró en vigencia nuestra Carta Política y hasta aquella en que se enviaron, para su control de constitucionalidad al Tribunal Constitucional, los proyectos a que me referiré en los capítulos siguientes, no se dictó ninguna norma legal que se relacionara con los indicados plebiscitos.

En consecuencia, todo lo atinente a la forma en que se realizarían dichos actos plebiscitarios quedó entregado, en principio, a lo que se determinare respecto de las leyes orgánicas constitucionales previstas en los artículos 18, 19 N° 15 y 84 de la Constitución, relativas al Sistema Electoral Público, Partidos Políticos y Tribunal Calificador de Elecciones respectivamente, y al control de constitucionalidad que sobre los correspondientes proyectos de ellas, debía ejercer el Tribunal Constitucional, de conformidad con lo prevenido en el artículo 82 N° 1° de la Constitución.

Si esas normas legales no se aprobaran o no entraran a regir, antes de la realización de los plebiscitos sobre la sucesión presidencial y eventuales reformas a la Carta Fundamental, habría sido necesario dictar disposiciones especiales que regularan su celebración, como había acontecido con el llevado a cabo en el

año 1980 para ratificar la Constitución en vigor. Por lo anterior, es un hecho objetivo que la dictación de ellas y su vigencia antes de los plebiscitos señalados, constituyeron un hito trascendental en la transición política y pacífica a la plena democracia, porque permitieron su realización bajo normas orgánicas constitucionales que los regularon y bajo la supervigilancia del Tribunal Calificador de Elecciones, previsto en el artículo 84 de la Carta Política, evitándose, de esta manera, un eventual enjuiciamiento de su legitimidad que, sin lugar a duda, habría causado un grave trastorno para el desarrollo y consolidación de la futura institucionalidad.

CAPITULO II
EL PROYECTO
DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL
SOBRE EL TRIBUNAL CALIFICADOR
DE ELECCIONES

A
ANTECEDENTES E IMPORTANCIA DE ESTA LEY

Con fecha 25 de julio de 1985, la Junta de Gobierno remitió al Tribunal Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, N° 1º, de la Carta Fundamental, para su control obligatorio de constitucionalidad el proyecto de la ley orgánica señalada en el epígrafe de este capítulo.

Este fue el primer proyecto de ley que formaba parte del conjunto denominado "leyes políticas" que se aprobaba por el Poder Legislativo y que se sometía al conocimiento del Tribunal Constitucional.

Su relevancia jurídica y política era importante, no sólo porque de su entrada en vigor dependía si los plebiscitos a que nos referimos en el Capítulo anterior quedarían o no sujetos al control de ese Tribunal, sino, además, porque a su realidad jurídica estaban supeditadas otras leyes políticas fundamentales, como lo son las que regulan el Sistema Electoral Público y la de Partidos Políticos, pues diversas disposiciones de dichos cuerpos legales entregarían funciones al Tribunal Calificador de

Elecciones, de manera tal, que la existencia de ellas estaba subordinada a la presencia de éste. Así lo demuestra de manera clara, por ejemplo, el artículo 17, letra d), del proyecto del Presidente de la República enviado a la Junta de Gobierno, precepto que luego sería eliminado por este organismo y que, entre las atribuciones que le asignaba al Tribunal en estudio, comprendía la de "conocer, con arreglo a las disposiciones de las leyes orgánicas constitucionales sobre partidos políticos y sobre sistema electoral público, según sea el caso, las materias, recursos y reclamaciones en que esas leyes le dan competencia". Posteriormente, lo anterior quedó demostrado por la realidad de los hechos, como lo evidencian, entre otros, los artículos 13, 35, 56, 57, 60 y 61 de la Ley N° 18.603, sobre Partidos Políticos, y 18, 100, 103, 104, 172 y 176 de la Ley N° 18.700, de Votaciones Populares y Escrutinios.

Por último, la vigencia de esta ley tenía, también, otro efecto trascendente, cual es, que ella suponía la apertura de los registros electorales, que como lo señalé en la introducción, habían sido inutilizados.

B
VIGENCIA DEL TRIBUNAL CALIFICADOR Y
SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El proyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones enviado por la Junta de Gobierno al Tribunal Constitucional, constaba de dos Títulos: el primero, relativo a su organización y, el segundo, a su

funcionamiento, materias que se regulaban en sólo catorce artículos permanentes y tres transitorios. El proyecto, aparentemente, no ofrecía mayores dificultades, salvo una inconstitucionalidad menor, relativa al momento en que los miembros del dicho Tribunal debían comenzar a ejercer sus funciones, la cual quedó superada mediante la declaración de inconstitucionalidad de determinadas frases de su artículo segundo.

Sin embargo, el problema vital, que originaba graves e importantes problemas de constitucionalidad, con inestimables consecuencias políticas, decía relación con la vigencia del artículo 84 de la Constitución y de las disposiciones de esta ley y, en consecuencia, con la fecha en que entraría en funciones el Tribunal Calificador de Elecciones. La materia la regulaban los artículos final y primero transitorio del proyecto que, respectivamente, expresaban:

“El artículo 84 de la Constitución Política y la presente ley entrarán en vigencia sesenta días antes de la fecha en que deba realizarse la convocatoria a la primera elección de senadores y diputados.”

“Para los efectos de la primera designación de los miembros del Tribunal Calificador de Elecciones, el pleno extraordinario a que se refiere el artículo 2º de esta ley, deberá realizarse con treinta días de anticipación, a lo menos, a la fecha en que debe realizarse la convocatoria a la primera elección de senadores y diputados.”

Cabe precisar que la convocatoria a la primera elección de senadores y diputados, conforme a las disposiciones transitorias vigesimaoctava letra A y vigesimanovena, inciso segundo, debería efectuarse en el mes de diciembre de 1989, cualquiera que fuere el resultado del plebiscito sobre sucesión presidencial.

En consecuencia, de acuerdo con el texto del artículo final del proyecto antes transcrito, la entrada en funciones del Tribunal Calificador de Elecciones, con todas las consecuencias que ello tenía en relación con el resto de las llamadas leyes políticas, según quedó expuesto en la letra A de este Capítulo, quedaba, definitivamente, diferida para una época posterior al plebiscito en que la ciudadanía debía pronunciarse sobre la proposición que los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros, o el Consejo de Seguridad Nacional, en su caso, le formularan al país sobre la persona designada para suceder al Presidente de la República en ejercicio.

En suma, el problema jurídico a que se vio abocado el Tribunal Constitucional, consistió en resolver sobre la constitucionalidad de los artículos final y primero transitorio del proyecto respectivo. En otras palabras, en lo sustancial, se trataba de decidir, si el artículo 84 de la Constitución y, consecuencialmente, el Tribunal Calificador de Elecciones deberían regir, con ocasión de la convocatoria a la primera elección de senadores y diputados, o antes de la realización de cualquier plebiscito, que se convocara en conformidad con la Carta Fundamental. Para precisar aún más el problema planteado es menester recordar que el artículo 84, inciso primero, de la Carta Política dispone: “Un tribunal especial, que se denominará Tribunal Calificador de Elecciones, conocerá el escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores; resolverá las reclamaciones a que dieren lugar y proclamará a los que resulten elegidos. Dicho Tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos, y tendrá las demás atribuciones que determine la ley.”

El Tribunal Constitucional, por mayoría de votos, en sentencia de 24 de septiembre de 1985, decidió la contienda, declarando que los artículos final y 1º transitorio del proyecto remitido, eran inconstitucionales. El fallo fue acordado con los votos de los Ministros señores José María Eyzaguirre, Eugenio Valenzuela, Julio Philippi y Luis Maldonado. La disidencia fue suscrita por los Ministros señores Enrique Ortúzar, Marcos Aburto y Eduardo Urzúa. La sentencia fue redactada por el autor de este trabajo y el voto disidente por el Ministro Enrique Ortúzar.

A continuación haremos una exposición de los razonamientos en que se fundó este trascendente fallo, no sólo por la importancia que tuvo en el devenir jurídico-político de nuestra institucionalidad, sino, también, por los métodos de interpretación utilizados, que, con posterioridad, el Tribunal Constitucional ha aplicado en forma reiterada y constante (1).

La sentencia comenzó por señalar que la norma que más directamente se relaciona con la vigencia del citado artículo 84, estaba contenida en la disposición decimoprimer transitoria de la Carta Política que prescribe: "El artículo 84 de la Constitución relativo al Tribunal Calificador de Elecciones, comenzará a regir en la fecha que corresponda de acuerdo con la ley respectiva, con ocasión de la primera elección de senadores y diputados, y sus miembros deberán estar designados con treinta días de anticipación a esa fecha."

Acto seguido precisó: "que un primer análisis de este precepto, en conformidad a su estricto tenor literal, y con prescindencia del resto de las disposiciones de la Carta Fundamental, conduce a pensar que el artículo 84 de la Constitución y las normas legales

que lo complementan entrarán a regir, sin excepciones ni limitaciones de ninguna especie, en la fecha que señale la ley orgánica constitucional respectiva, con motivo de la primera elección de diputados y senadores. De esta manera, la vigencia del artículo 84 se vincularía exclusiva y directamente con la referida elección de parlamentarios."

Sin embargo, la claridad de dicha interpretación de la norma —continúan los sentenciadores— fundada en el sistema de hermenéutica jurídica denominado "literalismo", es más aparente que real y resulta inaceptable, frente a una interpretación "sistemática" y "finalista" de la preceptiva constitucional.

En este sentido, los razonamientos del fallo se estructuran sobre tres pilares básicos que demuestran, con fuerza y convicción, lo insostenible que resultaba dar una interpretación literal a la disposición transitoria en estudio. Ellos son los siguientes:

1) En primer término, expresa en su considerando diecinueve 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 cualquier interpretación que conduzca a anular o a privar de eficacia algún precepto de ella."

Sobre la base de este principio fundamental de interpretación constitucional, la sentencia demuestra que diferir la entrada en funciones del Tribunal Calificador de Elecciones, importa dejar sin aplicación el artículo 18 permanente de la Constitución que se encontraba vigente y que exige que su texto y su respectiva ley orgánica constitucional se apliquen,

plenamente, a los actos plebiscitarios que se realicen, ya sea antes o después de la primera elección de senadores y diputados. “Que lo anterior, sin embargo —agrega el considerando 11º— no podría cumplirse si mediante una interpretación aislada de la disposición decimoprimer transitoria se concluyera que el Tribunal Calificador de Elecciones entra a regir, sin excepciones, sólo con motivo de esa primera elección de parlamentarios. En efecto, con esta tesis se privaría de toda eficacia, hasta esa fecha, al artículo 18 de la Carta Fundamental y a la ley orgánica constitucional respectiva, encargada de regular la forma en que se realizarán los actos plebiscitarios porque es, precisamente, a ese Tribunal, a quien le corresponde verificar si ellos se han efectuado en conformidad a las normas que lo rigen, es decir, si han sido legítimos.”

Para evidenciar la indisoluble unidad que existe entre el “Sistema Electoral Público” a que se refiere el artículo 18 de la Constitución y el Tribunal Calificador de Elecciones, la sentencia en su considerando 12º recurre al significado del concepto de “calificar” que emplea el artículo 84 de la Carta Fundamental, recogiendo lo expresado por don Alejandro Silva Bascuñán en su Tratado de Derecho Constitucional. “Calificar una elección —dice el citado autor— concepto, en su esencia, igualmente válido para los plebiscitos - es, por lo tanto, apreciar o determinar las calidades de ella y las circunstancias en que se ha realizado, a fin de establecer si se han seguido fielmente los trámites ordenados por la ley y si el resultado corresponde a la voluntad realmente manifestada por los electores en una decisión libre y sin coacciones. “El Tribunal Calificador de Elecciones ha dicho

que es “ establecer si la elección se ha verificado en conformidad a las disposiciones que la rigen y así poder declarar, no sólo quienes han resultado elegidos, sino también si lo han sido legítimamente” (sentencia de mayo de 1949, cons. 2 Nulidad Candidatura don Juan Lamatta González)”.

Pero aún hay más. La interpretación literal y aislada de la disposición décimoprimer transitoria de la Carta Fundamental dejaba sin aplicación , además, las disposiciones transitorias decimooctava, letra A), vigesimaprimer, letra d) y vigesimaséptima, inciso final: las dos primeras relativas al plebiscito que debía realizarse, para que las reformas constitucionales que se aprobaran durante el primer período presidencial tuvieran eficacia y, la última, concerniente al acto plebiscitario correspondiente a la sucesión presidencial, pues en todas ellas se dispone que dichos actos se realizarían, en conformidad a la “ley” y, no cabe duda, que ella era la señalada en el artículo 18 de la Constitución que, precisamente, prescribe que “Una ley orgánica constitucional ... regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución ...”.

2) El segundo pilar básico en que se fundó la sentencia del Tribunal Constitucional, está contenido en su considerando 20, y dice relación con la existencia de los partidos políticos que, como ya lo expresáramos, a esa fecha estaban disueltos. En efecto, en el mencionado acápite del fallo se expresa: “Que en otro orden de ideas también resulta conveniente tener presente que postergar del todo la vigencia del artículo 84 de la Constitución relativo al Tribunal Calificador de Elecciones, hasta la primera

elección de senadores y diputados, importa implícitamente diferir para esa fecha la aplicación del régimen jurídico concerniente a los partidos políticos, ya que nuestra tradición constitucional y los ante-proyectos de ley elaborados sobre la materia demuestran, que al Tribunal Calificador de Elecciones le corresponden atribuciones esenciales en el procedimiento de su inscripción en el registro respectivo y de concesión de personalidad jurídica". El autor de este trabajo puede dar testimonio que este argumento tuvo mucha fuerza entre los Ministros que suscribieron el fallo, porque les parecía que no se avenía con los principios fundamentales en que se inspira la Constitución de 1980, postergar el receso político hasta después del plebiscito que debía realizarse, con motivo de la sucesión presidencial, a casi ocho años de vigencia de la Carta Política.

3) Por último, el Tribunal invocó el "espíritu de la Constitución" y dio un argumento que algunos autores califican de "político constitucional" (2). En el considerando 14º, que se refiere a este punto, se contienen dos reflexiones que resulta conveniente recordar.

La primera expresa: "La conclusión anterior ... la ratifica el hecho de que ese plebiscito —se refiere a la proposición sobre la persona que debía suceder al Presidente en ejercicio— será la expresión de la voluntad del pueblo, quien ejerciendo la soberanía, resuelva sobre el acto político más importante con que se inicia el período en que cobrarán plena vigencia todas las disposiciones permanentes de la Carta Fundamental. En consecuencia, la especial trascendencia de ese acto

plebiscitario y la letra y espíritu de la Constitución, confirman plenamente que éste debe ser regulado por las disposiciones permanentes y no por normas especiales que, en un conjunto de disposiciones destinadas sólo al efecto, establezcan tribunales o comisiones *ad-hoc* para que cumplan las funciones que nuestra Carta Fundamental ha entregado a "un" tribunal determinado".

La segunda, refiriéndose a la aplicación literal de la disposición decimoprimera transitoria en análisis, señala: "La interpretación contraria no sólo hiere el espíritu de la Constitución sino, también, el sentido común, que es base de toda interpretación lógica, ya que ella podría importar exponer el plebiscito mismo a un enjuiciamiento de legitimidad con grave perjuicio para el desarrollo normal de la futura institucionalidad".

Por las consideraciones anteriores, la sentencia concluye declarando la inconstitucionalidad de los artículos final y 1º transitorio del proyecto sometido a control de constitucionalidad, ordenando la eliminación de dichos preceptos de su texto. El fallo previene que el artículo 84 de la Constitución comenzará a regir en la fecha que señale su ley respectiva, en relación a la primera elección de parlamentarios. Sin embargo, "... esa normativa jurídica deberá estar en vigor, parcialmente, a fin de que el señalado Tribunal conozca de los plebiscitos que deban o puedan realizarse con antelación a dicho acto como así también, si fuera procedente, para ejercer las atribuciones que le confiera la ley orgánica constitucional sobre partidos políticos".

La sentencia, como ya lo adelantáramos, fue acordada con

el voto en contra de tres ministros. La disidencia, justo es reconocerlo, redactada por don Enrique Ortúzar, se basó en argumentos firmes y consistentes con su posición, habida consideración de que aquellos que la suscriben optan por una interpretación "literal" sobre la "sistemática" y "finalista" que siguieron los sentenciadores.

C

CONSIDERACIONES FINALES

I

El Tribunal Calificador de Elecciones en Funciones

El proyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador, con exclusión de sus artículos final y 1º transitorio y algunas frases de su artículo 2º, se convirtió en la Ley N° 18.460 publicada en el Diario Oficial de 15 de noviembre de 1985.

El vacío legal que dejó la ley antes indicada sobre la vigencia del artículo 84 de la Constitución, fue subsanado por el artículo 1º, N° 2, de la Ley N° 18.604 de 23 de marzo de 1987, que agregó al texto legal primitivo un nuevo artículo final que dispuso: "El artículo 84º de la Constitución Política entrará en vigencia con la publicación de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, debiendo el Tribunal Calificador de Elecciones constituirse dentro del décimo día". En su inciso segundo agregó:

"No obstante, para los efectos de la calificación de la primera elección de Senadores y Diputados, el artículo 84º de la Constitución Política entrará en vigencia, en lo pertinente, sesenta días antes de la fecha en que debe realizarse su convocatoria."

El Tribunal Constitucional, por sentencia de 24 de febrero de 1987, el mismo día en que se pronunció, también, sobre la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, a la que nos referiremos en el Capítulo siguiente, declaró la constitucionalidad del nuevo precepto final antes señalado.

Así el artículo 84º de la Constitución, con la limitación de la calificación de las elecciones parlamentarias, se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico y entró en vigor el 3 de abril de 1987, quedando, por ende, facultado para conocer de los plebiscitos que se celebraren a partir de esa fecha y ejercer cualquiera atribución que le confiriera las Ley de Partidos Políticos.

En esta forma, el Poder Legislativo de la época había dado cumplimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional.

El 8 de abril de 1987, se reunió el Tribunal Calificador de Elecciones el cual, por la unanimidad de sus miembros, adoptó su primer acuerdo que expresa: "Declarar legalmente constituido el Tribunal Calificador de Elecciones ... y que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 18.460, presidirá don Israel Bórquez Montero por ser el Ministro de la Corte Suprema de mayor antigüedad entre los que componen el Tribunal."

El 8 de noviembre de 1988, dicho Tribunal resolvió sobre el plebiscito que se había realizado para que la ciudadanía

ratificara la proposición formulada al país, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros sobre la sucesión presidencial, proclamando como aprobada la opción N0 que había obtenido el mayor número de votos.

El 11 de agosto de 1989, el mismo Tribunal se pronunció acerca del plebiscito sobre Reformas Constitucionales "... convocado por el Supremo Gobierno para el día 30 ..." de julio de ese año, resolviendo proclamar la opción "Apruebo" que había alcanzado la más alta votación.

Para terminar este párrafo, es menester precisar que con la instalación del Tribunal Calificador de Elecciones había culminado la primera etapa de una transición legítima, ordenada y pacífica a la plena democracia, de acuerdo con los valores y principios fundamentales que inspiran la Constitución de 1980.

Antes de un año de la publicación de la Ley del Tribunal Calificador de Elecciones, se encontraba en vigor la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral N° 18.556 de 1° de octubre de 1986, a la cual siguieron, como se verá en los capítulos siguientes, las Leyes Orgánicas Constitucionales sobre Partidos Políticos y Votaciones Populares y Escrutinios, todas las cuales rigieron los dos plebiscitos a que hemos hecho referencia a lo largo de este trabajo.

2

Algunas Opiniones sobre la sentencia
del Tribunal Constitucional

Para quienes les correspondió escribir esta página de nuestra historia, resultó verdaderamente alentador que la doctrina constitucional, en forma inmensamente mayoritaria, y los actores políticos de todas las tendencias ideológicas hayan apoyado, sin reservas, la sentencia del Tribunal, llegando, algunos, a calificarla como un hito histórico y notable en nuestra historia constitucional. (3)

Ante la imposibilidad de transcribir, el conjunto de aquellas opiniones, todas valiosas, hemos seleccionado sólo tres, por la calidad de constitucionalistas de sus autores y por interpretar las diversas corrientes de opinión existentes en el país.

El Profesor y ex Ministro del Tribunal Constitucional Mario Verdugo, expresó: "Reitero que para mí este fallo tiene singular riqueza porque abre innumerables posibilidades al intérprete constitucional; frente a un texto que expresamente indica cuál es el momento para entrar en función un tribunal, prefiere una interpretación orgánica, finalista, a la Constitución, y opta entonces, precisa y justamente por hacer referencia a la vigencia de este Tribunal en un momento que se estima que es de trascendencia para la Nación" (4).

El miembro de la Comisión Conjunta del Poder Legislativo que analizó el anteproyecto del Tribunal Calificador de Elecciones, Profesor Carlos Cruz Coke, en una entrevista periodística en que se le solicitara su opinión sobre el fallo, señaló:

“El Tribunal —se refiere al Constitucional— dice que conoce de los plebiscitos y por consiguiente hace primar la norma del artículo 84 de la Constitución, sobre la norma 11 transitoria. Esto significa que el plebiscito de ratificación del 89 va a ser calificado por un tribunal calificador y pueden hacerse reclamos contra él y va a legitimar el plebiscito. Estoy de acuerdo, señala el abogado, porque si no existiera Tribunal Calificador, los adversarios ilegitimarían la elección. Ahora con esto va ver calificación. Este supone otra cosa importante, añade: Si va a haber calificación, y el tribunal va a conocer, van a tener que abrirse registros electorales antes del 89, porque para entrar a calificar van a tener que saber quienes van a votar. Entonces, el fallo supone la existencia de un padrón electoral al año 89, lo que prefiero para evitar que ilegitimen esta elección.” (5)

El profesor Patricio Zapata, en el comienzo de un completo análisis sobre la sentencia, indicó: “La trascendencia de un fallo puede ser medida según diversos parámetros: su impacto en la jurisprudencia del futuro, la originalidad de los racionios o las conclusiones, la calidad técnica del fallo o, incluso, la relación entre la sentencia y el Bien Común de la comunidad en que éste será aplicado”. “Cualesquiera sea el criterio que se emplee, es innegable que la sentencia “Tribunal Calificador de Elecciones” constituye uno de los momentos auténticamente brillantes del Tribunal Constitucional chileno, representando, además, la más nítida aplicación de la interpretación “sistémica y finalista””. (6)

CAPITULO III EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A CONSIDERACIONES GENERALES

El 16 de enero de 1987, la Junta de Gobierno envió al Tribunal Constitucional, el proyecto de Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, para los efectos previstos en el artículo 82, Nº 1º, de la Carta Fundamental.

Dicho Tribunal se pronunció al respecto el 24 de febrero del mismo año, declarando inconstitucionales diversos artículos, o partes de ellos, lo que permitió un perfeccionamiento de la normativa correspondiente. El fallo fue pronunciado por los ministros señores José María Eyzaguirre, Enrique Ortúzar, Eugenio Valenzuela, Julio Philippi, Luis Maldonado, Marcos Aburto y Eduardo Urzúa. La sentencia fue acordada por la unanimidad de sus miembros, con el voto en contra y una prevención del Ministro señor Aburto sólo respecto de la inconstitucionalidad de los incisos finales de los artículos 24 y 29 del proyecto. Redactó la sentencia el autor de este trabajo y la disidencia el Ministro que la sostiene.

El fallo constituyó un aporte al desarrollo de la doctrina constitucional en nuestro país, pues, en lo general y, entre otros, precisó dos aspectos de gran importancia, como son: el ámbito propio de esta ley orgánica constitucional, esto es, cual debía ser su contenido específico, lo cual, como veremos, tuvo gran importancia para resolver determinados aspectos constitucionales del proyecto, como la constitución de los partidos políticos (considerandos 1º a 8º) y, además, definió, por primera vez, el concepto de la “esencia de un derecho” y determinó el alcance de la expresión “imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio” a que se refiere el artículo 19, N° 26, de la Carta Fundamental, y que ha sido de constante aplicación en la jurisprudencia posterior del Tribunal Constitucional (considerando 21º).

Hechas estas precisiones, entraremos a exponer, sucintamente, cuatro grandes problemas abordados en la sentencia, que justifican su inclusión dentro del objetivo de este trabajo, ya que, por una parte, pusieron fin a las incertidumbres que se habían generado sobre la constitucionalidad del proyecto que, en algunos círculos políticos se había cuestionado, y, por la otra, mediante la declaración de determinadas inconstitucionalidades se eliminaron excesivas rigideces en el contenido de la normativa, haciendo más expedito el funcionamiento de los partidos políticos.

B CONSTITUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La primera dificultad a que se vio abocado el Tribunal Constitucional, fue la de resolver los requisitos necesarios para constituir un partido político en su segunda etapa. En efecto, en el proyecto se exigía un número de ciudadanos inscritos en los registros electorales equivalente, como mínimo, al 0.5 por ciento del electorado que hubiere sufragado en la última elección periódica de diputados en cada una de las regiones donde estuviere constituyéndose, a lo menos, en ocho regiones en que se divide políticamente el país o en tres de ellas, siempre que fueren geográficamente contiguas. Tal exigencia, hasta que se hubiere calificado la primera elección de diputados, se cumplía, mediante la afiliación del número de ciudadanos inscritos en los registros electorales que señala, por regiones, su artículo 1º transitorio. Ese precepto, para estos efectos, indicó el número mínimo por regiones que va desde 200 en la XI Región hasta 13.000 en la Región Metropolitana.

Según algunos, a la ley le estaba vedado imponer requisitos para la formación de un partido político; según otros, ello estaba permitido, pero el número de afiliados que se requería resultaba excesivo y, en fin, unos últimos, apoyaban la disposición del proyecto, sin reparos.

El Tribunal Constitucional resolvió que la norma del proyecto relacionada precedentemente, no era contraria a la Constitución, fundándose, en lo esencial, en tres órdenes de argumentaciones, que se pasan a señalar.

1) En primer término, el fallo hace un extenso análisis del artículo 19, N° 15, de la Carta Fundamental, expresando que él regula tres institutos jurídicos distintos, no obstante su íntima vinculación. Ellos son: el derecho de asociación en general, las asociaciones que deseen gozar de personalidad jurídica y los partidos políticos.

El considerando 12° de la sentencia expresa, “que el derecho de asociación concebido en su más pura y natural expresión, como la facultad de una persona para unirse con otras, en forma voluntaria y con cierto grado de permanencia para la realización común de un fin determinado, se encuentra ampliamente asegurado por el Constituyente quien ni lo somete a prescripción legal alguna para su ejercicio ni dispone que requiera de permiso previo, imponiéndole sólo la limitación de no ser contrario a la moral, al orden público o a la seguridad del Estado”.

Distinta es la situación de la asociación con personalidad jurídica y de la asociación política, particularmente esta última, ya que la Carta Fundamental no sólo entrega a una ley orgánica constitucional, con gran amplitud en cuanto al contenido de ésta, regular las materias que les conciernen, “. . . sino que entra a imponer directamente otras limitaciones, en orden a la actividad de los partidos políticos, a su rol en la participación ciudadana, a sus registros y contabilidad y, en fin, a sus estatutos, en cuanto éstos deberán garantizar una efectiva democracia interna” (considerando 15°). No está demás advertir, que el fallo se encarga de precisar que estas diferencias no significan, en manera alguna, que los partidos

políticos queden desprovistos de protección constitucional. Muy por el contrario, se indica que la asociación política es una forma de expresar la asociación general y, en consecuencia, las dos se aseguran a todas las personas de la misma manera, y en ambas, por ende, esta ínsita la garantía general consagrada en el artículo 19, N° 26, de la Carta Política.

En suma, concluyen los sentenciadores, la Constitución entrega a la ley orgánica respectiva regular esta materia, y esto es, precisamente, lo que hace el proyecto de ley en análisis, sin que pueda considerarse que sus disposiciones afectan el derecho de asociación política en su esencia.

2) En segundo lugar, la sentencia recurre a un elemento de hermenéutica constitucional, cual es el de la “razonabilidad” el que, a menudo, sigue empleando el Tribunal hasta nuestros días. Dice al respecto, en su considerando 23°: “La ley, al establecer estos requisitos, ha obrado dentro de límites razonables con el objeto de asegurar seriedad en la formación de los partidos políticos y evitar una proliferación excesiva a fin de que ellos asuman, con una base de sustentación ciudadana sólida, las grandes tareas que están llamados a cumplir”.

3) Por último, el fallo invoca la historia constitucional sobre la materia, para demostrar que la existencia de estos requisitos no es ajena a nuestra tradición jurídica. En efecto, recuerdan los sentenciadores, que “La ley 14.851, de 1962, exigía la concurrencia de 10.000 adherentes para la constitución de un partido político que representaba, aproximadamente en la época, un 0,4 de la

población electoral, porcentaje que, por cierto, se aproxima bastante al requerido por el proyecto en estudio.”

De esta manera, en lo sustancial, se concluye que las normas del proyecto que establecen determinados requisitos para la formación de un partido político, en especial en cuanto al número de afiliados para constituirlos, se ajusta a la Constitución. En esta forma, la sentencia rechazó, de paso, la presentación que habían efectuado cinco Profesores de Derecho, solicitando se declarara la inconstitucionalidad de las normas relativas a estos aspectos, presentación que fue admitida agregar a los antecedentes, en virtud del derecho de petición que consagra el artículo 19, N° 14, de la Carta Fundamental.

C

RESTRICCIONES DEL PROYECTO A LA FORMACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

A continuación la sentencia declara diversas inconstitucionalidades de artículos, o partes de ellos, por ser contrarios a la Carta Fundamental, ya que, de una u otra forma, restringían el derecho de asociación política.

Entre los de mayor relevancia, cabe destacar los siguientes:

1) En primer lugar, el artículo 5°, inciso quinto, del proyecto, en relación a la inconstitucionalidad que podía declararse de acuerdo con los artículos 8° y 82, N° 7, de la Constitución, disponía que el Tribunal Constitucional, una vez requerido,

podrá “... mientras resuelve en definitiva, ordenar en cualquier estado de la causa la suspensión provisional del procedimiento de formación del partido, si existiere justo motivo para estimar que éste tiende a objetivos que vulneren el referido artículo 8° de la Constitución Política”. Sin duda, esta norma importaba limitar el proceso de formación de un partido político, ya que permitía la suspensión del procedimiento respectivo, en el evento de darse la situación en ella descrita. Sin embargo, la sentencia no declaró la inconstitucionalidad fundándose sólo en esa razón, sino, además, en otra, cual es, que se le estaba confirmando al Tribunal una nueva atribución, en circunstancias que sus facultades estaban taxativamente señaladas en el artículo 82 de la Carta Política.

En efecto, después de descartarse que esta facultad constituyera una disposición de carácter procesal de orden cautelar, establecida dentro del procedimiento para hacer efectiva la atribución contemplada en el artículo 82, N° 7° de la Constitución, se expresó que: “Su contenido sustantivo consistente en autorizar al Tribunal para ordenar “la suspensión provisional del procedimiento de formación del partido”, configura una nueva facultad, de especial relevancia jurídica, distinta de aquella que permite al Tribunal la declaración de inconstitucionalidad de estas entidades en un análisis de lato conocimiento, ya que, en definitiva, importa una autorización para suspender el ejercicio del derecho de asociación.”

La declaración de esta inconstitucionalidad y de la que veremos a continuación, son muestras evidentes del celo con que actuaron los sentenciadores, con el objeto de proteger el funcionamiento de los partidos.

2) El mismo artículo 5º del proyecto establece, también, los requisitos que deben cumplirse, en su primera etapa, para constituir estas entidades exigiendo, en lo esencial, que cien ciudadanos inscritos en los Registros Electorales y que no pertenezcan a otro partido político existente o en formación suscriban una escritura pública que contenga las menciones que se establecen en la norma. “Si la escritura las cumple, el Director del Servicio Electoral dispondrá publicar en el Diario Oficial un extracto de la misma y un resumen de la declaración de principios del partido”.

Luego el inciso cuarto de este mismo precepto disponía: “Transcurridos treinta días desde la fecha de la publicación se entenderá que el partido se encuentra en formación, pudiendo divulgar a través de los medios de comunicación social los postulados doctrinarios y programáticos de la entidad y llamar a los ciudadanos a afiliarse a ella, indicando la forma y plazo en que podrán hacerlo.”

El Tribunal estimó, que el establecimiento de este plazo de “treinta días” que los partidos debían esperar, unida a la circunstancia que el artículo 53, inciso primero, imponía una multa a las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupo de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos, al margen de las disposiciones del proyecto, era inconstitucional, porque difería injustificadamente el ejercicio del derecho de asociación política garantizado por el artículo 19, N° 15, de la Carta Fundamental. De esta manera, se ordenó excluir del precepto en estudio la frase “transcurridos treinta días” y se permitió que los organizadores de un partido político,

sin solución de continuidad, pudieran proseguir en la tramitación correspondiente.

3) En otro orden de ideas, el artículo 33 del proyecto establecía: “Los ingresos de los partidos políticos estarán constituidos por las cotizaciones que efectúen sus afiliados, por las donaciones de personas naturales, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio. Los partidos inscritos o en formación sólo podrán tener ingresos de origen nacional”.

El artículo 19, N° 15, de la Constitución, en lo concerniente al financiamiento de los partidos, sólo establece la limitación que las fuentes de él, “no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero”. La norma del proyecto, si bien recogía esta restricción, iba mas allá de la prohibición constitucional, ya que circunscribía las donaciones a las “personas naturales”, excluyendo, por ende, a las “personas jurídicas”. En consecuencia, la sentencia da por infringido el citado artículo 19, N° 15, y ordena la exclusión del precepto la frase: “de personas naturales”, pudiendo, por lo tanto, efectuar donaciones toda clase de personas.

4) Finalmente, en lo atinente a este párrafo, también se vincula con él, en cierto modo, el artículo 23 del proyecto que señalaba: “Entre los órganos de los partidos políticos deberán establecerse a lo menos una Directiva Central, un Consejo General, Consejos Regionales, Consejos Distritales y un Tribunal Supremo”. Consciente el legislador que los distritos electorales a que se refiere

el artículo 43 de la Constitución, serían establecidos por la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios que aún no se encontraba vigente, incluyó un artículo 3º transitorio, en el cual dispuso que mientras no se dictara dicho cuerpo normativo, los Consejos Distritales que contempla esta ley deberán constituirse por provincias y toda referencia —que eran varias— a los Distritos Electorales se entenderá hecha a las respectivas provincias.”

Sin embargo, el Tribunal consideró que el establecimiento de los Consejos Distritales contemplados en dicho artículo 23 era inconstitucional, por cuanto aún no estaban en vigor en nuestro ordenamiento jurídico los distritos electorales, estimando, además, que tal vicio no podía entenderse superado por lo dispuesto en el artículo 3º transitorio antes aludido, “... porque se impone a los partidos políticos un gravamen o condición de existencia que va más allá de lo lógico y razonable dado que la extensión territorial de cada uno de los distritos electorales que la ley orgánica constitucional establezca no tiene porque corresponder necesariamente a la de las provincias, lo que habrá hecho inútil la constitución de dichos Consejos por cada una de ellas”. “En una situación aún indeterminada como la que existe a este respecto, —expresa la sentencia— no puede el legislador imponer obligaciones provisionales de esta naturaleza para ejercer un derecho tan fundamental como es el de asociación política”.

En virtud de los razonamientos anteriores, el Tribunal declaró inconstitucionales el artículo 3º transitorio del proyecto, y todas las referencias que éste hace a la existencia de estos “distritos”, en diez normas del mismo.

D DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Otro de los aspectos relevantes que aborda la sentencia, es el relativo a la forma de dar cumplimiento al precepto constitucional que establece que los estatutos de los partidos políticos “deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna”.

Este punto era complejo, tanto porque era uno de los temas objetados por algunos sectores políticos, como, también, y más importante, porque se trataba de delimitar, con la mayor ecuanimidad para responder a la exigencia constitucional, la línea divisoria entre lo que debía regular la ley y aquello que era de competencia de los estatutos de los partidos políticos, que en virtud de su derecho de asociación, tenían la facultad de acordar libremente.

Para resolver este problema la sentencia, interpretando el precepto constitucional contenido en el artículo 19, Nº 15, sienta tres premisas fundamentales: 1) en primer término, los partidos políticos, en el ejercicio del derecho de asociación que la Constitución les reconoce, tienen la facultad, inherente al derecho, de darse las normas estatutarias que ellos acuerden, destinadas a regular su funcionamiento interno; 2) dicha facultad debe ejercerse de manera tal, que los estatutos garanticen una efectiva democracia interna; y 3) que la Constitución ha conferido competencia, en forma amplia, a una ley orgánica constitucional, para regular esta materia, permitiéndole establecer las normas conducentes a lograr el objetivo previsto.

De las premisas anteriores, la sentencia sienta una primera conclusión: “debe descartarse, desde luego, toda posición que anule o deje de considerar en su real magnitud cualquiera de los elementos anotados”.

Desde esta perspectiva, se establece en el fallo, que la interpretación debida “... es aquella que nos indica que la ley orgánica constitucional debe respetar la libertad de los afiliados para darse la organización interna que ellos acuerden; pero que al propio tiempo le está permitido, para velar por una efectiva y seria democracia interna de los partidos políticos, dictar normas mínimas, precisas y objetivas conducentes a dicho fin, ya que de otra manera podría fácilmente distorsionarse la exigencia anotada”. El fallo, haciéndose cargo, en forma implícita, de las críticas que se habían formulado sobre este punto, reconoce que la ley pudo estructurarse de otra manera, como dejar entregado íntegramente a los estatutos determinar estas materias y otorgar competencia amplia a los órganos electorales, para resolver si se había cumplido adecuadamente con esta obligación. Sin embargo, de manera certera, afirma que “... no puede desconocerse que la ley es soberana para elegir el camino que considere mas adecuado y que el escogido da mayor certeza jurídica, finalidad primordial del derecho, ya que evita la incertidumbre que siempre existiría si correspondiera resolver, sin sujeción a pautas objetivas, lo que debe entenderse por “efectiva democracia interna””.

En atención a lo expuesto, los sentenciadores declaran constitucionales las disposiciones del Título IV del proyecto de ley en estudio denominado: “De la organización interna de los

partidos políticos”, con la salvedad de determinadas normas que se señalan en el considerando 56° que son consideradas inconstitucionales, por un fundamento que les es común a todas ellas, cual es, “... que invaden, por su naturaleza y su excesivo casuismo reglamentario, el campo propio y autónomo de estos cuerpos intermedios, vulnerando con ello la garantía constitucional establecida en el artículo 19, N° 15, inciso quinto, de la Carta Fundamental. Tales materias deben quedar entregadas, en consecuencia, a la libre decisión de las personas que forman un partido político.”

E INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE APLICAN SANCIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS SIN UN DEBIDO PROCESO

El artículo 6°, inciso primero, del proyecto en estudio, disponía que “el partido político en formación podrá proceder a la afiliación de sus miembros, para lo cual dispondrá de un plazo de doscientos diez días” En su inciso segundo agregaba: “La afiliación al partido en formación se efectuará mediante declaración suscrita por cada ciudadano inscrito en los Registros Electorales ante cualquier notario de la región respectiva, o ante el oficial del Registro Civil, si en la comuna donde la persona tenga su domicilio no hubiere notario.” El cumplimiento de este requisito, según vimos en párrafo B de este Capítulo, era fundamental para la formación de la nueva entidad. También lo era, por cierto, la veracidad de las declaraciones que formularan

sus afiliados. A su turno, el artículo 7º, inciso tercero, del señalado proyecto, establecía la obligación de acompañar a la solicitud de inscripción respectiva “el original o una fotocopia autorizada por notario de las declaraciones de que trata el artículo 6º, en la forma que determinen las instrucciones que para el efecto dicte el Director del Servicio Electoral.”

Para dar eficacia a dichas normas, el artículo 48 del mismo proyecto estableció que, sin perjuicio de la competencia que se otorga en el artículo 57 a un Ministro del Tribunal Calificador de Elecciones para conocer de determinadas infracciones, “... corresponderá al Director del Servicio Electoral determinar en forma provisoria si es o no dolosa la alteración de los instrumentos a que se refiere el inciso tercero del artículo 7º. Si lo fuere, la solicitud de inscripción del partido político de que se trate se tendrá por no presentada. El Director del Servicio Electoral deberá remitir los antecedentes a la justicia ordinaria para los efectos de la aplicación de las sanciones penales que pudieren corresponder.”

Como puede apreciarse, el citado artículo 48 entrega a la mencionada autoridad administrativa la facultad, con trascendentes consecuencias en el proceso de formación de un partido político, de “apreciar hechos y efectuar una valoración jurídica de ellos, para determinar, provisionalmente, si hubo o no alteración dolosa en las declaraciones de afiliación ...” Cabe agregar que el proyecto no establecía ningún procedimiento a que debería sujetarse el Director del Servicio Electoral en el caso de producirse esta situación.

Frente a esta realidad, el Tribunal Constitucional, por primera vez, aplica las normas del “debido proceso”, a los asuntos resueltos en sede administrativa. Declaró inconstitucional el artículo 48 en examen, y fundamentó tal decisión en que “..él infringe los incisos primero y quinto del N° 3º del artículo 19 de la Carta Fundamental, porque no establece normas que le aseguren al partido político en formación que resulte afectado un justo y racional procedimiento, ya que no contempla ni el emplazamiento de dicho partido en formación ni tampoco la oportunidad para defenderse.”

F CONSIDERACIÓN FINAL

La ley, con exclusión de los artículos declarados inconstitucionales, fue promulgada por el Presidente de la República el 12 de marzo de 1987, convirtiéndose en la N° 18.603 publicada en el Diario Oficial de 23 de marzo de 1987, la cual entró a regir diez días después de dicha publicación.

La nueva ley, sin lugar a duda, constituyó un avance histórico en la marcha del país a la plena democracia.

CAPÍTULO IV
EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA
CONSTITUCIONAL SOBRE VOTACIONES
POPULARES Y ESCRUTINIOS

A
CONSIDERACIONES GENERALES

El 22 de enero de 1988, la Junta de Gobierno remitió al Tribunal Constitucional el proyecto de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Carta Fundamental.

El señalado Tribunal se pronunció sobre dicho proyecto el 5 de abril de 1988. El fallo fue dictado por los Ministros señores José María Eyzaguirre, Enrique Ortúzar, Eugenio Valenzuela, Luis Maldonado y Manuel Jiménez y fue acordado por la unanimidad de sus miembros, con el voto en contra de los Ministros señores Ortúzar y Jiménez, sólo en cuanto los disidentes, no comparten los considerandos 32° a 36°, relativos a la fecha en que debía efectuarse el plebiscito, para aprobar o desechar la proposición concerniente a la sucesión presidencial. Redactó la sentencia el autor de este trabajo y la disidencia el Ministro señor Ortúzar.

Los temas abordados por la sentencia, en lo esencial, pueden reunirse en cuatro grandes grupos: a) ámbito propio de la ley

en estudio y prevención del Tribunal sobre la necesidad de que, oportunamente, se complemente con determinadas materias; b) aprobación constitucional de algunos preceptos del proyecto en el entendido que se señala; c) razones por las cuales determinadas disposiciones son consideradas constitucionales; y d) declaración de inconstitucionalidad de artículos, o partes de ellos, comprendidos en el proyecto en análisis.

Atendido el objetivo de este estudio, no nos parece atinente referirnos a las materias señaladas en las letras c) y d) por el excesivo tecnicismo que ellas encierran. No obstante, debemos precisar que ellas constituyeron una contribución significativa, tanto, porque las primeras sirvieron para que el Tribunal explicara las razones, por las cuales no declaraba inconstitucionales determinados preceptos que habían sido objetados por algunos profesores en diversas presentaciones formuladas al Tribunal, como, porque las segundas, que declararon inconstitucionales artículos, o partes de ellos, permitieron excluir de la ley, normas que eran contrarias a la Carta Fundamental.

Analizaré, en cambio, en los párrafos siguientes, los aspectos más relevantes de los asuntos indicados en las letras a) y b), por relacionarse más directamente con el propósito perseguido en este estudio.

B
AMBITO PROPIO DE ESTA LEY Y PREVENCIONES
AL LEGISLADOR

1

Contenido de la Ley Orgánica Constitucional sobre
Votaciones Populares y Escrutinios

En primer término, la sentencia destaca la amplitud con que el artículo 18, inciso primero, de la Constitución, encarga a una ley orgánica constitucional, determinar la organización y funcionamiento del "Sistema Electoral Público", ya que entrega a su dominio, la regulación de la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, **en todo lo no previsto por la Carta Fundamental**. En consecuencia, el legislador no sólo está facultado, sino, más aún, obligado a regular estas materias. Resulta, por tanto, claro, que las normas de esta ley deben regular tanto los procesos electorales y plebiscitarios establecidos en las disposiciones permanentes de la Carta Política, como, así también, aquellos a que se refieren sus disposiciones transitorias, conforme lo había declarado el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 24 de septiembre de 1985, al ejercer el control de la ley orgánica constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones. De la misma manera lo entendieron los Poderes Colegisladores de este proyecto, ya que éste contiene normas que los comprende a todos.

De lo expuesto, el fallo extrae algunas conclusiones, debiendo destacarse dos: a) que todas las normas del proyecto tienen el

rango propio de la ley orgánica respectiva sobre el "Sistema Electoral Público" y b) "que algunos puntos específicos de ella no aparecen suficientemente regulados lo que si bien no permite, razonablemente, sostener la inconstitucionalidad general del proyecto, si aconseja hacerlos presente, con el objeto de prevenir sobre la necesidad de legislar sobre ellos, a fin de evitar que por su falta de regulación se produzcan vacíos que dificulten el cabal cumplimiento de la voluntad legislativa, en conformidad a las prescripciones de la Carta Fundamental."

Esta segunda conclusión, a juicio de algunos, fue de gran importancia para el proceso de institucionalización democrática, ya que, por primera vez, el Tribunal Constitucional, para evitar una inconstitucionalidad por omisión, tanto en la parte considerativa como resolutive de la sentencia, precisó las materias sobre las que era necesario legislar, las cuales dieron transparencia y certeza a todos los procesos electorales y plebiscitarios. La contribución del Tribunal en el camino trazado, dió la razón a aquellos que destacaban la importancia de su actitud, pues, como se explicará más adelante, en tiempo oportuno, se dictaron las leyes respectivas que recogieron la decisión del fallo a este respecto.

2

Preveniones sobre la necesidad de Legislar

La sentencia resolvió que era necesario legislar, básicamente, sobre las materias que se señalan en los párrafos siguientes y en su parte resolutive "hizo presente" a la Junta de Gobierno sobre la necesidad de hacerlo oportunamente.

B2 a)

Propaganda y Publicidad Electoral

El proyecto en los artículos 31 a 36, entre otros, del párrafo 6º del Título I denominado “de la Propaganda y Publicidad” regulaba las materias concernientes a su epígrafe.

“Sin embargo- a juicio de los sentenciadores- tal regulación no es completa, porque el proyecto establece en su artículo 32 la oportunidad en que podrá hacerse propaganda electoral por medio de la prensa, radioemisoras y canales de televisión, pero no regula el complemento indispensable de esta norma, cual es, todo lo concerniente a evitar discriminaciones en dicha propaganda política y a asegurar una efectiva igualdad entre las diferentes candidaturas, tratándose de procesos electorales o de las distintas proposiciones que se formulen al país, en el caso de los actos plebiscitarios, lo cual, además, resulta necesario que la ley lo efectúe, para dar fiel cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 18 de la Carta Fundamental.”

B2 b)

Igualdad entre partidos políticos e independientes

En segundo término, la sentencia se refiere a un aspecto de gran relevancia que la ley debe regular para velar por la legitimidad de los procesos en estudio, cual es, la igualdad, en todo orden de materias, que debe establecerse entre los independientes y los

partidos políticos en la participación en los actos electorales y plebiscitarios a los cuales concurren.

El fallo comienza por invocar el artículo 1º de la Constitución, como norma básica para resolver estos temas, disposición a que la jurisprudencia del Tribunal ha recurrido, con cierta frecuencia, para interpretar la Constitución. En lo esencial, dice al respecto: “que el artículo 1º de la Carta Fundamental constituye uno de los preceptos más fundamentales en que se basa la institucionalidad, ya que por su profundo y rico contenido doctrinario 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. El inciso final de este artículo señala como uno de los deberes fundamentales del Estado,” asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”. “Mas adelante —precisan los sentenciadores— que esta norma rectora y vital, la Constitución va encarnándola en disposiciones específicas, debiendo destacarse, en cuanto interesa a nuestro estudio, la igualdad ante la ley y el encargo que el artículo 18 hace a una ley orgánica constitucional de garantizar siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de los partidos políticos, tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los procesos electorales y plebiscitarios.

La sentencia —a continuación— reflexiona sobre lo difícil que resulta traducir en normas concretas esta igualdad, habida consideración de la distinta situación que existe entre los independientes y partidos políticos que enfrentan dichos actos, sentando, sin embargo, algunas conclusiones específicas.

Después de estos razonamientos, el fallo concluye que el proyecto establece el trato igualitario a que nos hemos venido refiriendo, **salvo en cuanto no regula**, respecto del plebiscito que debe realizarse para pronunciarse sobre la sucesión presidencial, “el derecho de los independientes a tener sedes oficiales y oficinas de propaganda y a designar apoderados para que asistan a las actuaciones que deben realizar, conforme a la ley, las respectivas Juntas Electorales, Mesas Receptoras de Sufragio, Colegios Escrutadores y Oficinas Electorales, como si, en cambio, se establece respecto de la “persona propuesta” en el plebiscito y de los partidos políticos.

Por las consideraciones anteriores, la sentencia resuelve hacer presente a la Junta de Gobierno la necesidad de complementar las normas del proyecto con las disposiciones tendientes a otorgar a los independientes los derechos mencionados.

B 2 c)

Oportunidad en que deben realizarse las Elecciones Presidenciales y Parlamentarias en el caso que se señala

El Tribunal Constitucional en cumplimiento de su misión fundamental de velar por la supremacía constitucional y, en especial, de adoptar todas las medidas necesarias, dentro de su competencia, para lograr una transición cristalina y ordenada a la plena democracia, observó que ni la Constitución ni el proyecto en estudio, determinaban la fecha en que debían realizarse las elecciones presidenciales y parlamentarias, en el evento de que la

proposición que se formulara al país sobre sucesión presidencial fuere rechazada.

El fallo señala que la disposición vigesimanoventa transitoria se limitó a disponer que, en esta situación, “el Presidente en ejercicio convocará a elección de Presidente de la República y parlamentarios en conformidad a los preceptos permanentes de la Constitución y de la ley” y demostró que la norma no ha podido referirse a los primeros. Por esta razón, concluyó que corresponde a este proyecto de ley, sobre Sistema Electoral Público, determinar «dentro del marco constitucional, específicamente los artículos 26, inciso 2º y 3º y 27, inciso 1º, permanentes, la fecha en que deben realizarse esas elecciones presidenciales y parlamentarias.”

No conteniendo el proyecto de ley una norma al respecto, la sentencia resolvió, una vez más, hacer presente a la Junta de Gobierno la necesidad de legislar sobre esta materia.

C

**FECHA EN QUE DEBE CELEBRARSE EL PLEBISCITO
QUE SE PRONUNCIE SOBRE LA PROPOSICIÓN ACERCA
DE LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL**

El artículo 4º transitorio del proyecto sometido a control de constitucionalidad estableció que el Presidente de la República convocará al plebiscito, sobre sucesión presidencial, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en que se le comunique la designación de la persona que se propondrá al país para ocupar dicho cargo. El inciso segundo de ese precepto dispuso textualmente:

“La convocatoria indicada se ordenará mediante decreto supremo que contendrá el nombre de la persona propuesta para ocupar el cargo de Presidente de la República y fijará la fecha de la votación plebiscitaria la que deberá efectuarse no antes de treinta ni después de sesenta días de la fecha de la proposición correspondiente.”

Para la debida comprensión de esta norma, la sentencia estimó necesario traer a colación, aquellas otras que, necesariamente, suponían que dicho decreto supremo debía publicarse en el Diario Oficial, como lo son el artículo 81 del proyecto, que señala que el Director del Servicio Electoral determinará los Colegios Escrutadores” dentro del décimo quinto día siguiente a *la publicación del decreto supremo que convoca a un plebiscito*” y el artículo 22, inciso cuarto, de la Ley N° 18.556, conforme al cual, la suspensión del funcionamiento de las Juntas Inscriptoras, “... en caso... de plebiscito ... operará desde *el día en que se publique en el Diario Oficial el decreto supremo de convocatoria.*”

La sentencia estimó que una interpretación armónica, sistemática y razonable de la norma, no merecía reparo constitucional, contrariamente a lo sostenido en algunas presentaciones hechas al Tribunal. Sin embargo, reconoció que ella podía dar lugar a dos posiciones distintas, en cuanto al momento en que debía comenzar a contarse el plazo de treinta a sesenta días que tenía el Presidente de la República para fijar la fecha de la votación plebiscitaria.

La primera, consistía en que dicho plazo se contaría, desde el día en que los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el

General Director de Carabineros, titulares, o el Consejo de Seguridad Nacional, en su caso, **determinan la persona que se propondría al país** para ocupar el cargo de Presidente de la República en el período presidencial siguiente. La segunda, en que ese término debía regir “... desde la fecha en que se comunica oficialmente al país la persona que se propone, **mediante la publicación del decreto de convocatoria en el Diario Oficial**”. La resolución de este punto era de capital importancia, como lo precisa el propio fallo, ya que la oportunidad en que se realizara el plebiscito, “... es el punto de referencia para diversas actuaciones relacionadas con este proceso plebiscitario como son, por ejemplo, la constitución de las mesas receptoras de sufragios, la propaganda electoral y la designación por el Presidente de la República de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros que tendrán el mando de las fuerzas encargadas de la mantención del orden público.”

La sentencia, por mayoría de votos, se inclinó por la segunda posición, y resolvió que el artículo 4° transitorio en análisis, es constitucional en el entendido “que la votación plebiscitaria deberá efectuarse no antes de treinta ni después de sesenta días contados desde la fecha de la publicación del decreto supremo de convocatoria en el Diario Oficial”. De esta manera, el fallo contribuía a dar certeza jurídica sobre este aspecto y evitó la inconsecuencia que significaba, sostener que un plazo que afectaba a la ciudadanía, comenzara a correr, no desde la fecha en que ella tomaba conocimiento de la proposición, sino desde una fecha anterior a ello.

Esta parte de la sentencia, se acordó con el voto en contra de

los Ministros señores Ortúzar y Jiménez, quienes estimaron, en un extenso voto, fundado en el tenor literal de las normas en juego, que no compartían la prevención del fallo, ni sus considerandos 32º a 36º, porque, a su entender, el plazo debía contarse desde la fecha de la "proposición" respectiva. Cabe reiterar, que ésta fue la única disidencia a la sentencia, la cual, en todo lo demás, fue decidida por la unanimidad de los ministros que la suscriben.

D CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

La ley, con exclusión de los artículos declarados inconstitucionales, fue promulgada por el Presidente de la República el 19 de abril de 1988, convirtiéndose en la Nº 18.700, publicada en el Diario Oficial de 6 de mayo del mismo año, fecha en la cual comenzó a regir, conforme lo establece su artículo final.

Posteriormente, la Junta de Gobierno, el 3 de agosto de 1988, envió al Tribunal Constitucional, el proyecto de ley que modifica la Ley Nº 18.700, para los efectos previstos en el artículo 82, Nº 1º, de la Constitución. En el Mensaje e Informe Técnico del Ejecutivo, con que se remitió el señalado proyecto al Poder Legislativo, se expresa "... que él encuentra su antecedente en la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de abril último que previno sobre la necesidad de complementar, oportunamente, la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios sobre determinadas materias indicadas en sus considerandos 11, 18, 19 y 25". Por

otra parte, se señala que "la paulatina puesta en marcha de los mecanismos electorales ha demostrado la necesidad de introducir perfeccionamientos a esta legislación, tendiente a que los procesos electorales se realicen con mayor expedición y, también con una mayor transparencia."

El Tribunal Constitucional, en sentencia de 9 de agosto del mismo año, por la unanimidad de sus miembros, declaró constitucionales todas las normas del proyecto. En su considerando tercero, expresa que "... el proyecto en estudio contiene diversas normas cuyo objetivo es: a) complementar las disposiciones sobre propaganda electoral en la prensa escrita, las radioemisoras y los canales de televisión; b) regular el derecho de los ciudadanos independientes a efectuar propaganda electoral, a tener sedes oficiales y a designar apoderados ante las Juntas Electorales, Mesas Receptoras de Sufragios, Colegios Escrutadores y Oficinas Electorales que funcionen en los recintos de votación, de acuerdo con los términos establecidos en la ley; y c) determinar la fecha en que debe realizarse la elección de Presidente de la República y parlamentarios en conformidad a lo ordenado en la disposición vigesimanovena transitoria, inciso segundo, de la Constitución, en el evento que la ciudadanía no aprobare la proposición sometida a plebiscito a que se refiere la disposición vigesimaséptima de la ... Carta Fundamental ..."

Con la entrada en vigencia de la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios y sus modificaciones, culmina el ciclo de las cuatro leyes fundamentales que constituirían el marco jurídico que el Tribunal, en forma explícita o implícita, había considerado necesario que existiera, para que el plebiscito en que la ciudadanía

se pronunciaría, especialmente, sobre la sucesión presidencial, y acerca de las eventuales reformas a la Carta Política, se realizara, conforme a la finalidad, contexto y espíritu de la preceptiva Constitucional, evitando así, un eventual enjuiciamiento sobre su legitimidad, con grave perjuicio para el desarrollo normal de la futura institucionalidad.

CAPÍTULO V EVALUACIÓN DE LA LABOR DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEMOCRÁTICA

No me corresponde valorar, o emitir un juicio de mérito, sobre la tarea cumplida por la Magistratura Constitucional en todo este proceso.

El objetivo de este trabajo es, precisamente, haber tratado de exponer, en la forma más sistematizada y sucinta posible, los antecedentes y elementos suficientes, para que sean los lectores de este estudio, quienes efectúen, a la luz de nuestra reciente historia, su propia estimación.

Sin embargo, guiado por un sentimiento de gratitud por su constante preocupación y crítica certera a la misión realizada, terminé estas páginas transcribiendo, tres opiniones de las muchas vertidas por destacados constitucionalistas, personeros e instituciones de nuestro mundo jurídico y político. (ver cita 3)

El Profesor Alejandro Silva Bascuñan en un estudio sobre la Misión del Tribunal Constitucional, señala: "Tal punto de vista —interpretación de contexto de la Constitución— ha sido felizmente acogido en forma reiterada y elocuente por el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en el fallo recaído sobre la ley

orgánica del Tribunal Calificador de Elecciones” Y más adelante, agrega, entre otros conceptos: “Por todo lo dicho, la misión que la Carta entrega al Tribunal Constitucional es de inconmensurable relevancia. La suerte del sistema de gobierno democrático definido en la Carta ha quedado en alto grado en sus manos”. (7)

El Profesor José Luis Cea Egaña, actual Ministro del Tribunal Constitucional, en una conferencia sobre esta materia, expresa: “El tema, sin embargo, que hoy diviso más interesante es el de la revisión judicial como instrumento creativo de conciencia constitucional. Específicamente, lo digo a propósito de cinco sentencias sobre leyes políticas dictadas por el Tribunal Constitucional. Trátase del control preventivo y obligatorio de constitucionalidad ejercido a propósito de los proyectos de las leyes de estados de excepción, Tribunal Calificador de Elecciones, inscripciones electorales, partidos políticos y votaciones populares y escrutinios. En el tránsito crucial que vivimos desde el régimen autoritario a la democracia, las decisiones en dichas materias han tenido la virtud de quitar carácter semántico o meramente declamativo a la Carta Fundamental, aumentar su índole nominal y, en definitiva, infundirle bastante naturaleza normativa, en la terminología de Loewenstein. El fruto de la tarea jurisdiccional referida, en dos palabras, ha sido contribuir a la conciencia constitucional a través del incremento de la legitimidad de la nueva Constitución. A raíz de aquel esfuerzo, ahora son más los que creen en la Carta Fundamental y menos quienes le guardan recelo. Para ello, el Tribunal Constitucional debió comenzar por institucionalizarse a sí mismo, demostrando coraje, autonomía e imparcialidad, a la vez que capacidad integradora de los preceptos

constitucionales en un sistema por la hermenéutica de contexto, finalista y creadora que ha aplicado en los casos que me ocupan. Más relevante es, sin embargo, el impulso vivificante que esa Magistratura le ha inculcado a una Constitución que concita disensiones en sus definiciones políticas neurálgicas. Ahora, por obra de tal Tribunal, puede confiarse que el régimen jurídico aplicable al plebiscito presidencial que se aproxima y a los que, eventualmente, ocurran sobre reformas constitucionales, será legítimo.” (8)

Finalmente, en un Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de 1º de abril de 1996, se recoge la opinión del Poder Ejecutivo sobre la tarea desarrollada por el Tribunal. En el se afirma: “Observa, en primer término - se refiere al Mensaje del Ejecutivo con el que se envió al Congreso un proyecto de Reforma Constitucional - que el Tribunal Constitucional ha llegado a ser un organismo esencial para la vigencia del Estado de Derecho que ha contribuido sustancialmente al desarrollo democrático del país”. (9)

NOTAS

- 1) En este aspecto pueden consultarse, a modo de ejemplo, las sentencias dictadas en los siguientes Roles: N°s. 43, considerando 50°; 46, considerando 40°; 245-246, considerando 31°; 253, considerando 6°; 254, considerando 11°; 279, considerando 30° y, en fin, 282, considerando 23°.
- 2) Zapata Larraín, Patricio. "La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional", 1994, pag. 90.
- 3) Al respecto pueden consultarse, entre otras, las siguientes:
 - a) Barros Bourie, Enrique. Centro de Estudios Públicos, N° 27, 1987, pags. 119 y 220.
 - b) Bertelsen Repetto, Raúl. Informe en Derecho, pags. 3 y 4.
 - c) Bulnes Sanfuentes, Francisco. Entrevista en el Diario "La Segunda" de 25 de septiembre de 1985.
 - d) Evans De la Cuadra, Enrique. "Temas de Derecho" Universidad Gabriela Mistral, 1999, pags. 43 y 44.
- e) Fernández González, Miguel Ángel. "La conciencia constitucional y su aplicación al caso Chileno". Revista Chilena de Derecho, Universidad Católica, Septiembre-Diciembre, 1992, Vol. 19, N° 3, pag. 474.
- f) Godoy Arcaya, Oscar. "La Transición Chilena a la Democracia Pactada", Centro de Estudios Públicos, 74, otoño, 1999, pag. 92.
- g) Huidobro Salas, Ramón. "Exposición Jurisprudencial de Criterios Interpretativos del Tribunal Constitucional", Gaceta Jurídica, Año 1996, octubre, No 196, pag. 7.
- h) Pfeffer Urquiaga, Emilio. "La Jurisprudencia Constitucional Chilena Ante la Reforma", Editor Gastón Gómez Bernal. Varios Autores, en "Análisis de los Criterios Interpretativos del Tribunal Constitucional en Chile, (período 1981-1990)", pags. 113, 114, 117).
- i) Ribera Neumann, Teodoro. "El Tribunal Constitucional y su Aporte al Desarrollo del Derecho, Aspectos relevantes de sus primeros 59 fallos", Centro de Estudios Públicos, N° 34, Otoño, 1989, pag. 17 y 24.
- j) Ribera Neumann, Teodoro. "Función y Composición del Tribunal Constitucional de 1980", Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo N° 74, diciembre 1986, pags. 53 y 54.
- k) Rivadencira Monreal, Ricardo. "El trabajo llevado a cabo por el Tribunal Constitucional", Diario La Segunda, 10 de mayo de 1988.
- l) Además pueden consultarse los autores y obras que se señalan en las citas 2) y 4 a 8) de este trabajo.
- 4) Verdugo Marinkovic, Mario. "Comentario a un Fallo del Tribunal Constitucional", Revista de Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad Central, Enero-Junio. Año III, 1989. Segunda Parte, pag. 197.
- 5) Cruz Coke Ossa, Carlos. Entrevista en el Diario La Segunda de 25 de septiembre de 1985.
- 6) Zapata Larraín, Patricio. "La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, 1994", pags. 88 y 89.
- 7) Silva Bascañan, Alejandro. "Misión del Tribunal Constitucional", Revista Chilena de Derecho, Volumen 20, 1993, pags. 486 a 490.
- 8) Cea Egasía, José Luis. "Influencia del Tribunal Constitucional en el Proceso de Institucionalización Democrática". Revista Chilena de Derecho, Volumen 15, pag. 209.
- 9) Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de 1° de abril de 1996, (Boletín N° 1726-7).

PORTADA

Palacio Ariztía,
construido en 1917 según los
planos del arquitecto
Alberto Cruz Montt.
Encargado por el entonces
senador Francisco Ariztía, fue
su residencia particular hasta
1924. Pasó al Fisco de Chile
y estuvo destinado a diversas
instituciones estatales.
Desde 1990, es sede de la
Cámara de Diputados en
Santiago. En diciembre
de 2006, el Palacio será
ocupado por el
Tribunal Constitucional.