

**LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN CHILE**

**JUAN COLOMBO CAMPBELL**

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

C-1  
Colombo Campbell, Lu

## LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN CHILE

En Chile existe un sistema de Justicia Constitucional concentrado y compartido.

Concentrado porque los jueces comunes carecen de jurisdicción constitucional, y compartido porque existe un grupo de tribunales para decidir conflictos constitucionales: el Tribunal Constitucional; la Corte Suprema, que por ahora tiene el control de las leyes vigentes y las Cortes de Apelaciones que conocen de las acciones y recursos de amparo y protección, y la justicia electoral que conoce de los procesos electorales.

Sus orígenes se remontan al año 1925, en que la nueva Constitución otorgó a la Corte Suprema la facultad de declarar inaplicables las leyes por vicio de inconstitucionalidad con efecto *inter partes*, creó el Tribunal Calificador de Elecciones y otorgó a la Corte de Apelaciones la facultad de conocer de la acción y recursos de amparo de la libertad.

En el año 1970 se modificó la Constitución de 1980 estableciéndose el primer Tribunal Constitucional con una competencia limitada para decidir conflictos constitucionales.

En efecto, a finales de la década del cincuenta, diversos profesores de Derecho Constitucional, políticos de las más diversas tendencias o ideologías democráticas, manifiestan la necesidad de que en el ordenamiento jurídico se incorporase, al igual que en otros países, como Italia, Alemania, Austria y Francia, un Tribunal Constitucional.

Tal inquietud se fundamentaba, básicamente, en la circunstancia de que no existía en Chile una instancia para resolver los conflictos jurídico-constitucionales que pudieran surgir y que de hecho se habían suscitado entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional y en la conveniencia de crear un órgano jurídico, autónomo e independiente que resolviera, en forma preventiva, sobre la constitucionalidad de las leyes, ya sea a petición del Jefe del Estado o de un determinado número de congresales o del Congreso mismo a través de sus respectivas Cámaras.

En los años 1964 y 1965, los ex Presidentes de la República don Jorge Alessandri y don Eduardo Frei, enviaron sendos proyectos de reforma constitucional en los que se proponía, si bien de manera diferente, una solución a eventuales conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, por la desigual interpretación de las normas constitucionales. Ambos proyectos, sin embargo, no fueron aprobados por el Congreso Nacional.

A comienzos de 1969, y hacia el final de su mandato, el Presidente Frei Montalva envió un nuevo proyecto de reforma constitucional, cuya vigencia sería a partir del 4 de noviembre de 1970, tendiente, entre otras materias, a crear, con características claras y definidas, un Tribunal Constitucional. En el Mensaje con que dicho proyecto fue remitido al Poder Legislativo se precisó la fundamentación de la iniciativa presidencial la que se limitó a recoger las razones que ya había esgrimido la doctrina. En el respectivo Mensaje se señaló: "Una de las causas que resta eficacia a la acción de los Poderes Públicos, es la discrepancia que suele surgir entre el Ejecutivo y el Congreso. No necesito traer aquí el recuerdo de tantos hechos que corroboran esta afirmación acerca de la cual, por lo demás, existe consenso. De los conflictos entre esos dos Poderes del Estado, muchos son superados por acuerdos políticos, logrados

dentro del libre juego de nuestras instituciones. Pero el problema se presenta cuando esos acuerdos no se obtienen, porque nuestro sistema no prevé el medio de zanjar la disputa.”

El proyecto fue finalmente aprobado por el Congreso Nacional con una alta mayoría e introdujo importantes modificaciones a nuestra Carta Fundamental, dando origen a la que se denominó “La Reforma de 1970”. Entre ellas se destacan la incorporación de los artículos 78 a), 78 b) y 78 c) a la Constitución de 1925, normas por las cuales se crea un “Tribunal Constitucional” compuesto por cinco miembros, tres de los cuales eran designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado y dos por la Corte Suprema de Justicia de entre sus ministros.

El Tribunal así creado tuvo una corta vida jurídica, ya que habiéndose constituido el 10 de septiembre de 1971, no pudo evitar por la vía de la jurisdicción la grave crisis que afectaba al país y que se tradujo en el pronunciamiento militar de 1973. El Tribunal fue disuelto por la Junta de Gobierno que asumió el poder el 11 de septiembre de 1973, según decreto ley N° 119, publicado en el Diario Oficial de 10 de noviembre de ese año. En otras palabras, ejerció sus funciones solamente dos años, expresando sus decisiones a través de diecisiete

sentencias, durante un período en que ocurrieron acontecimientos políticos extraordinariamente difíciles para la vida institucional chilena.

La Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones mantuvieron sus atribuciones.

### **EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y PRINCIPIOS BÁSICOS EN QUE DESCANSA SU JURISDICCIÓN**

En la Constitución de 1980 se restablece el Tribunal Constitucional reforzado en sus atribuciones e independencia. Así, en el Capítulo VII de la Carta Fundamental, que bajo esa denominación contiene los artículos 81, 82 y 83, que son las disposiciones constitucionales que lo rigen. Debe tenerse presente, además, la Ley 17.997, de 19 de mayo de 1981, Ley Orgánica Constitucional del Tribunal, que en noventa artículos permanentes y cuatro transitorios regula, por mandato del artículo 81 antes referido, la organización y funcionamiento del Tribunal y establece la planta, remuneraciones y estatuto de su personal. Además, el artículo 90 de la Ley Orgánica citada permite al Tribunal, mediante auto acordados, dictados en sesiones especialmente convocadas al efecto, reglamentar las

materias a que se refiere esa ley. En uso de esta atribución el Tribunal ha dictado doce auto acordados sobre normas que complementan aspectos no considerados en la ley respectiva.

Los principios fundamentales en que descansa y sobre los cuales se estructura el Tribunal son, básicamente, los siguientes:

**1.- Independencia y autonomía.**

Señala el artículo 1° de su Ley Orgánica que el Tribunal Constitucional es un órgano del Estado, autónomo e "independiente de toda otra autoridad o poder", a quien la Constitución le ha entregado determinadas funciones que escapan a la órbita de la competencia de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y de los demás órganos constitucionales.

En contra de sus resoluciones no existe recurso alguno ante otro Tribunal.

Clara demostración de la voluntad del legislador, de asegurarle al Tribunal la máxima independencia en el ejercicio de sus atribuciones, son diversas normas de su Ley Orgánica que aseguran a

sus miembros que las decisiones, decretos e informes que expidan en los asuntos de que conozcan no les imponen responsabilidad alguna; determinan que las incompatibilidades sobrevinientes o los impedimentos que los inhabiliten para desempeñar el cargo, serán juzgados por el propio Tribunal; establecen que ningún miembro del Tribunal puede ser procesado mientras la Corte de Apelaciones de Santiago no declare previamente haber lugar a la formación de causa, y, en fin, prescriben que ninguno de ellos puede ser detenido sino por orden de tribunal competente, salvo en el caso de crimen o simple delito flagrante y sólo para ponerlo a disposición del tribunal correspondiente.

Por otra parte, el Tribunal goza de independencia económica, como lo demuestra el hecho de que, dentro del Presupuesto de la Nación, tiene una partida presupuestaria propia, según así lo dispone el artículo 80 de la Ley N° 17.997. Es importante destacar, en este aspecto, el rigor con que el legislador se preocupó de cautelar la independencia económica del Tribunal para asegurar su normal funcionamiento. Previendo cualquier contingencia que pudiera desvirtuar el propósito perseguido, en el artículo 81 de la citada ley, dispuso, imperativamente, que "el Presupuesto de la Nación deberá considerar como mínimo, para el funcionamiento del Tribunal, la



cantidad destinada al efecto en el año anterior, expresada en moneda del mismo valor”.

## 2.- Inamovilidad.

Los miembros del Tribunal son inamovibles como expresamente lo establece la Carta Fundamental. Esto es, gozan del derecho a no ser destituidos ni suspendidos en el ejercicio de sus cargos sino por las causas y en la forma que determinan la Constitución y su Ley Orgánica Constitucional. Sólo cesan en sus funciones en los casos siguientes:

- a) Por renuncia aceptada por el Tribunal.
- b) Por expiración del plazo de su nombramiento.
- c) Por haber cumplido 75 años, y
- d) Por resolución del Tribunal, acordada por la mayoría de sus miembros en ejercicio, con exclusión del o de los afectados, cuando se presentare un impedimento que, de conformidad con las normas constitucionales o legales pertinentes, inhabilitare a uno o más de sus

miembros designados para desempeñar el cargo; o afectare a uno o más de sus Ministros una causal de incompatibilidad sobreviniente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 81, inciso segundo, de la Constitución.

Por su parte, los miembros del Tribunal que sean Ministros de la Corte Suprema cesarán también en sus cargos si dejaren de pertenecer a dicha Corte por cualquier causa.

### **3.- Responsabilidad.**

La Carta Fundamental no establece expresamente la responsabilidad de los miembros del Tribunal Constitucional. Pero es evidente que el principio de la responsabilidad está presente, y ha sido desarrollado por la Ley Orgánica del Tribunal.

Al respecto cabe destacar que, si bien como un necesario complemento de la independencia del Tribunal, se establece en la Ley Orgánica que los Ministros no tienen responsabilidad por las decisiones, decretos o informes que expidan en los asuntos de que conozcan, ello debe entenderse sin perjuicio de la que puedan tener

por los delitos cometidos con motivo del ejercicio mismo de sus funciones.

Sin embargo, por expresa voluntad del constituyente, los miembros del Tribunal no pueden ser acusados constitucionalmente por notable abandono de sus deberes, como es el caso de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y del Contralor General de la República. La razón de esta excepción está expuesta por el profesor Raúl Bertelsen al señalar en el seno de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución: La anomalía consiste en que la función principal del Tribunal Constitucional será apreciar la constitucionalidad de las leyes, que es donde existe más problema, quedando sus miembros expuestos a ser acusados constitucionalmente por el Congreso. (Sesión N° 365, Pág. 2461). Sin embargo, debe tenerse presente que los Ministros del Tribunal Constitucional que ejercen también el cargo de Ministros de la Corte Suprema pueden ser acusados constitucionalmente en esta última calidad y por actos cometidos en función de ella y, en tal caso, si son destituidos, cesan en sus cargos de miembros del Tribunal Constitucional, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 81, inciso quinto, de la Carta Fundamental.

#### **4.- Publicidad.**

Los actos del Tribunal son públicos según lo dispone el artículo 4° de la Ley Orgánica del Tribunal y en sus actuaciones permite que se oigan alegatos de las partes interesadas.

No obstante, se contempla una importante excepción: El Tribunal por mayoría de votos puede decretar el carácter de reservadas a determinadas actuaciones o diligencias.

Es fácil comprender la razón de ser de esta regla de excepción aun cuando en sus veinte años de existencia jamás la ha hecho valer. La naturaleza misma de los asuntos de los cuales debe conocer el Tribunal hará aconsejable, en algunas ocasiones, restringir o no permitir la publicidad de determinados actos, ya sea por razones de supremo interés nacional, ya sea porque tal conocimiento puede perturbar el curso de una investigación decretada por el Tribunal conociendo, por ejemplo, de actos o conductas de personas u organizaciones que atenten contra las bases esenciales de la institucionalidad. (Artículos 19 N° 15 y 82 N° 7° de la Constitución).

#### **5.- Pasividad.**

El principio de la pasividad del Tribunal Constitucional está consagrado en el artículo 3º, inciso primero, de la Ley Orgánica que dispone: "El Tribunal sólo podrá ejercer su jurisdicción a requerimiento de los órganos constitucionales interesados o de las personas que intenten la acción pública, en los términos señalados en el artículo 82 de la Constitución Política."

Sin embargo, cabe señalar que el legislador ha consagrado importantes excepciones al principio de la pasividad, destacándose, entre ellas, por la generalidad de su aplicación y la amplitud de sus términos, la contenida en el artículo 30 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal, que prescribe:

"El Tribunal podrá decretar las medidas que estime del caso tendientes a la más adecuada sustanciación y resolución del asunto que conozca".

"Podrá requerir, asimismo, de cualquier poder, órgano público o autoridad; organización y movimiento o partido político, según corresponda, los antecedentes que estime convenientes y éstos estarán obligados a proporcionárselos oportunamente".

## 6.- Inexcusabilidad.

Este principio se encuentra consagrado en el artículo 3°, inciso segundo, de la Ley Orgánica que establece que reclamada la intervención del Tribunal en forma legal y en asuntos de su competencia "no podrá excusarse de ejercer su autoridad ni aun por falta de ley que resuelva el asunto sometido a su decisión".

La inexcusabilidad tiene, en este caso, una importancia extraordinaria. Ella queda de manifiesto si nos detenemos a pensar qué ocurriría si frente a un conflicto de poderes en que se ha llamado a intervenir como supremo árbitro al Tribunal Constitucional en asuntos de su competencia, éste declina su jurisdicción por falta de ley que resuelva el caso. Nos encontraríamos probablemente frente a una grave crisis político-institucional sin solución constitucional. El Tribunal habría abdicado del ejercicio de la función que constituye su razón de ser: resolver los conflictos que surjan entre los Poderes del Estado.

7. El debido y justo proceso constitucional, que al responder el doble objetivo de resolver sobre el conflicto *sub lite* y, como su natural

consecuencia, restablecer el imperio del derecho, debe ajustarse estrictamente a las normas de procedimiento preestablecidas para su tramitación, toda vez que son ellas las que contienen presupuestos procesales habilitantes para que el proceso, una vez afinado, logre sus objetivos y pueda calificarse como "debido". Si el debido proceso es constitucional, además de cumplir con las dos funciones enunciadas, produce como resultado natural la aplicación imperativa del principio de la Supremacía Constitucional, garantizando así su eficacia real.

### **EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1980**

Como características de la competencia jurisdiccional del Tribunal Constitucional pueden precisarse las siguientes:

- a) Es de origen constitucional y por lo tanto, no puede ser suprimida por ley.
- b) Es restringida y sólo se refiere a las materias relativas a los conflictos tipificados por la Constitución.

- c) Es privativa del Tribunal y, como tal, improrrogable e indelegable.
- d) Es de ejercicio forzado o eventual, según la materia que se trate.
- e) Se rige por el principio de la especialidad, ya que el Tribunal es un órgano del Estado, autónomo e independiente de toda otra autoridad o poder.
- f) Su competencia se rige por la regla de la inexcusabilidad.
- g) La falta de competencia o la incompetencia por falta de jurisdicción sólo la resuelve el propio Tribunal.
- h) La competencia que le entrega el control de constitucionalidad de las leyes, cumple otras funciones conexas: contribuye a la pacificación de la vida política, dando la certeza a la oposición de contar con un medio para hacer respetar por la mayoría parlamentaria los límites constitucionales; asegura la regulación y autenticación de los cambios y las alternancias políticas, evitando un "retorno del péndulo" demasiado fuerte, susceptible de romper el equilibrio constitucional, y canalizando la oleada de reformas de la nueva mayoría; y refuerza la cohesión de la sociedad política.



Cuando en uso de su competencia deba interpretar una norma *decisoria litis*, debe regirse por las reglas que inspiran la interpretación constitucional y que son vastamente conocidas.

i) Sus sentencias producen cosa juzgada lo que es una consecuencia derivada de su jurisdicción.

j) Por último, su competencia le permite el desempeño en la función esencial de adaptación de la Constitución a la realidad nacional, en los casos en que su rigidez provoque problemas de alteración de garantías o de funcionamiento del sistema jurídico.

Para comprender su competencia dentro de la nueva estructura creada por la Constitución de 1980 se establece un nuevo tipo de ley: la ley orgánica constitucional, referida a materias concretas y específicas que la misma Constitución señala, por ejemplo el Sistema Electoral; los partidos políticos, la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, la administración del Estado; etc.

Este tipo de norma requieren para su aprobación, modificación o derogación de las tres cuartas partes de los parlamentarios y antes de

su promulgación requieren del control previo obligatorio de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional.

De esta forma, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha debido realizar este control preventivo de constitucionalidad en aproximadamente 330 oportunidades, con lo que se ha ido diseñando la estructura de la institucionalidad

Sin embargo, otra primordial tarea del Tribunal Constitucional, es la de dirimir los conflictos de constitucionalidad referidos a proyectos de ley y de los actos de la administración a instancia de parte. En efecto, una cuarta parte de los parlamentarios en ejercicio y cada una de las Cámaras, o el Presidente de la República pueden requerir del Tribunal Constitucional por alguna de estas situaciones, cuando consideren que el proyecto de ley o el acto de la administración viola la Constitución.

El Tribunal ha dirimido 44 cuestiones de constitucionalidad en este tipo de conflictos

En resumen, por razones de su competencia en la Carta de 1980, como por las condiciones políticas imperantes el Tribunal Constitucional ha dictado 410 sentencias desde su creación. Tal cantidad refleja, en esencia, las características del proceso de transición política que se ha llevado a cabo en Chile, de gran estabilidad y alta cooperación entre todos los actores políticos, tanto del Gobierno como de la oposición, en la creación de las bases institucionales del país.

### **REFORMAS EN TRÁMITE AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

La actual situación debiera ser modificada próximamente en la medida que se aprueben las reformas constitucionales referidas a la Justicia Constitucional.

En efecto, una de las más grandes modificaciones que actualmente se estudian relacionada a este tema, es el traspaso de la competencia que tiene la Corte Suprema para conocer del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, es decir, del control *a posteriori* de la constitucionalidad de la ley. Actualmente la opinión unánime de que tal facultad debiera quedar radicada en el Tribunal constitucional, ya que constituye la sede natural y obvia de la Justicia Constitucional

en un sistema como el Chileno que se define como concentrado y compartido.

Con esta modificación, entre otras, el Tribunal Constitucional Chileno concentrara la mayoría de las facultades propias de un guardián de la Constitución con el propósito de dar eficacia al principio de la Supremacía Constitucional.

En relación a la reforma constitucional tras varios intentos de modificación de la Carta en esta materia, al parecer ya se está ahora en condiciones de que tales cambios serán finalmente aprobados, ampliando significativamente la acción del Tribunal Constitucional y realizando su labor de control preventivo y a posteriori de la constitucionalidad, es decir, haciendo efectiva para la población el principio de Justicia Constitucional.

Así, en relación a su composición; de 7 miembros, se sube a 9, con designación realizada por cada una de los poderes del Estado; debiendo tal designación recaer en personas que cumplan cabalmente con los requisitos de alta preparación que requiere un Juez Constitucional.

Con ajustes necesarios, a la misma composición, no se afecta su procedimiento; debiendo funcionar en dos salas para los controles de constitucionalidad y un pleno para cuestiones de constitucionalidad de normas vigentes.

Al entregársele el control a priori de normas legales, se abre la posibilidad a que sean ahora los particulares afectados los que requieran la acción del Tribunal Constitucional, cosa que no les estaba permitido en este ámbito de control.

Sobre este punto, que aun es materia en discusión, se ha planteado la necesidad de que sean 3 sentencias en el mismo tenor de inconstitucionalidad las que permitirían la expulsión definitiva del Sistema legislativo vigente de aquella ley que viola la Constitución en casos concretos de su aplicación.

Tal asunto no es pacífico, ya que hay opiniones en contrario, en el sentido de que solo bastaría una sentencia del Tribunal Constitucional que la declarara violatoria de la Constitución para que fuera expulsada del sistema y las razones en mi criterio, no son menores, ya que creemos que el vicio de inconstitucionalidad no amerita ser reiterado para que afecte los derechos de las personas.

Siempre lo será; sin embargo, la mayor crítica a la reforma propuesta dice relación con la desigualdad que se crearía entre aquellos que sostienen que la ley no se les aplique en el caso concreto por ser precisamente inconstitucional, y el resto de los chilenos a los cuales sí se les aplicaría tal precepto.

A pesar de este alcance, es evidente que la Constitución del 80 en cuanto a perfeccionar la Justicia Constitucional es un gran avance en nuestro ordenamiento, y lo demuestra el hecho que, con la salvedad anotada, todas las modificaciones propuestas son apoyadas por la unanimidad de los actores políticos institucionales que participan de su redacción.

Sin embargo, hay que consignar que estas reformas incluyen también otras materias, como la modificación del sistema electoral, sobre lo cual no hay un acuerdo político suficiente lo que ha impedido el buen desenvolvimiento de aquellas otras modificaciones sobre las cuales ya existe acuerdo suficiente.

Creemos finalmente, que en lo referente a la Justicia Constitucional, los cambios provocaron una ampliación del campo de acción del Tribunal Constitucional, en su propósito final de hacer

efectiva la constitución y sus garantías en el que hacer diario de los chilenos.

Soy de los que cree que si hubiera existido un Tribunal Constitucional como el que ahora tiene nuestro país no se hubieran producido los hechos por todos conocidos de septiembre de 1973.

Finalmente, aprovecho esta oportunidad para compartir la noticia que me diera el Primer Ministro en cuanto al vivo interés de Chile de participar en forma plena en la Comisión de Venecia, para lo cual el Gobierno estaría tomando las decisiones necesarias.

Venecia, junio, 2004.